

NOU

Norges offentlige utredninger 2020:6

Frie og hemmelige valg

Ny valglov



Norges offentlige utredninger 2020

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Tjenester til personer med autismspekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom
Helse- og omsorgsdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov III
Kunnskapsdepartementet
3. Ny lov om universiteter og høyskoler
Kunnskapsdepartementet
4. Straffelovrådets utredning nr. 1
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Likhet for loven
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Frie og hemmelige valg
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Frie og hemmelige valg

Ny valglov

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2017.
Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 27. mai 2020.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1445-2

07 Media AS

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Valglovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2017 for å fremme forslag til ny valglov. Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Oslo 27. mai 2020

Ørnulf Røhnebæk
leder

| | | |
|------------------|------------------------|-------------------------|
| Anders Anundsen | Dag Arne Christensen | Johan Giertsen |
| Anne K. Grimsrud | Janne Merete Hagen | Kristin Taraldsrud Hoff |
| Eirik Holmøyvik | Heikki Eidsvoll Holmås | Sofie A. E. Høgestøl |
| Thomas Nygreen | Sigrid Stokstad | Knut Storberget |
| Øyvind Strømmen | Björg Tørresdal | Bernt Aardal |
| Kari Aarnes | Tom Refsum Aatlo | |

Jan Morten Sundeid

Marie Svendsen Mjøsund

Ingvild Kristine Lysne

Innhold

| | | | | | |
|----------------|---|-----|--------------|---|-----|
| Del I | Innledning | 17 | 21 | Omvalg | 306 |
| 1 | Utvalgets mandat og arbeid – sammendrag | 19 | 22 | Beredskapshjemmel | 318 |
| 2 | Prinsipielle betraktninger – formålsparagraf | 31 | 23 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 328 |
| 3 | Deltakelse | 40 | | | |
| 4 | Teknologi og sikkerhet | 46 | | | |
| Del II | Valgordning | 65 | Del V | Lovforslag med merknader | 331 |
| 5 | Valgordning ved stortingsvalg | 67 | 24 | Merknader til de enkelte bestemmelsene | 333 |
| 6 | Valgordning ved kommune- styre- og fylkestingsvalg | 128 | 25 | Lovforslag | 361 |
| 7 | Personvalg | 139 | 26 | Forslag til endringer i Grunnloven | 385 |
| 8 | Folkeavstemninger | 165 | 27 | Merknader til forslagene til endringer i Grunnloven | 393 |
| 9 | Stemmerett | 170 | 28 | Referanseliste | 407 |
| 10 | Valgbarhet | 185 | | | |
| 11 | Ombudsplikt | 195 | | | |
| Del III | Gjennomføring av valg | 207 | | Vedlegg | |
| 12 | Bruk av teknologi i valg- gjennomføringen | 209 | 1 | Klageordning for stortingsval | 415 |
| 13 | Listeforslag | 215 | 2 | «... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet». Dei historiske føre- setnader for valdistrikts- inndelinga ved stortingsval | 425 |
| 14 | Ordensregler | 225 | 3 | Betydningen av inndeling i valg- distrikter | 441 |
| 15 | Legitimasjon | 227 | 4 | Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valg- ordninger | 454 |
| 16 | Tilgjengelighet og tilrette- legging | 232 | 5 | Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme? | 466 |
| 17 | Stemming, prøving og opptelling | 241 | 6 | Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge | 478 |
| 18 | Praktiske forhold ved valg til Sametinget | 270 | 7 | Utrekningseksempler | 513 |
| 19 | Andre temaer | 275 | | | |
| Del IV | Godkjenning av valg | 285 | | | |
| 20 | Godkjenning og klage | 287 | | | |

Detaljert innhold

| | | | | | |
|--------------|---|----|----------|---|----|
| Del I | Innledning | 17 | | | |
| 1 | Utvalgets mandat og arbeid – sammendrag | 19 | 1.3.19 | Andre temaer | 29 |
| 1.1 | Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid | 19 | 1.3.20 | Godkjenning og klage | 29 |
| 1.1.1 | Utvalgets sammensetning | 19 | 1.3.21 | Omvalg | 29 |
| 1.1.2 | Utvalgets mandat | 19 | 1.3.22 | Beredskapshjemmel | 30 |
| 1.1.3 | Utvalgets arbeid | 21 | 1.4 | Forskrift | 30 |
| 1.2 | Sentrale forslag fra utvalget | 22 | 2 | Prinsipielle betraktninger – formålsparagraf | 31 |
| 1.2.1 | Valgordning ved stortingsvalg | 22 | 2.1 | Demokrati, menneskerettigheter og rettsstat | 31 |
| 1.2.1.1 | En mer proporsjonal valgordning med lavere sperregrense | 22 | 2.2 | Grunnlovens valgprinsipper | 31 |
| 1.2.1.2 | En mer rettferdig fordeling av mandater mellom valgdistriktene .. | 23 | 2.3 | Internasjonale forpliktelser | 32 |
| 1.2.1.3 | Innføre personvalg | 23 | 2.4 | Prinsipper særlig framhevet i mandatet | 33 |
| 1.2.1.4 | Beholde 19 valgdistrikter | 23 | 2.5 | De grunnleggende rettslige prinsippene | 33 |
| 1.2.1.5 | Kompromissmodeller | 23 | 2.6 | Valglovens begrensninger | 33 |
| 1.2.2 | Stemmerett for 16-åringer ved kommunestyre- og fylkestingsvalg | 24 | 2.7 | Relativt konfliktfrie prinsipper | 34 |
| 1.2.3 | Nytt klagesystem | 24 | 2.7.1 | Fritt valg | 34 |
| 1.2.4 | Beredskapshjemmel | 24 | 2.7.2 | Hemmelig valg | 34 |
| 1.2.5 | Ikke innføre elektronisk valg | 24 | 2.7.3 | Direkte valg | 35 |
| 1.2.6 | Lovfeste bruk av IKT-system for gjennomføring av valg | 24 | 2.7.4 | Allmenn og lik stemmerett | 35 |
| 1.2.7 | Fortsatt krav om uavhengige tellinger | 25 | 2.7.5 | Valg skal holdes med jevne mellomrom | 35 |
| 1.2.8 | Bistand til velgere med funksjonsnedsettelse | 25 | 2.7.6 | Alle med stemmerett skal ha mulighet til å stemme | 35 |
| 1.3 | Sammendrag | 25 | 2.7.7 | Alle med stemmerett skal kunne velges | 36 |
| 1.3.1 | Innledning | 25 | 2.8 | Prinsipper i konflikt | 36 |
| 1.3.2 | Prinsipielle betraktninger – formålsparagraf | 25 | 2.9 | Formålsparagraf | 38 |
| 1.3.3 | Deltakelse | 25 | 2.9.1 | Gjeldende rett | 38 |
| 1.3.4 | Teknologi og sikkerhet | 25 | 2.9.2 | Utvalgets vurdering | 38 |
| 1.3.5 | Valgordning ved stortingsvalg | 26 | 3 | Deltakelse | 40 |
| 1.3.6 | Valgordning ved kommunestyre- og fylkestingsvalg | 26 | 3.1 | Innledning | 40 |
| 1.3.7 | Personvalg | 26 | 3.2 | Status – valgdeltakelse i Norge | 40 |
| 1.3.8 | Folkeavstemninger | 26 | 3.2.1 | Stortingsvalg | 40 |
| 1.3.9 | Stemmerett | 26 | 3.2.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 41 |
| 1.3.10 | Valgbarhet | 27 | 3.3 | Generelt om forhold som påvirker valgdeltakelsen | 41 |
| 1.3.11 | Ombudsplikt | 27 | 3.4 | Særskilt om institusjonelle forhold | 43 |
| 1.3.12 | Bruk av teknologi i valggjennomføringen | 27 | 3.4.1 | Valgordning | 43 |
| 1.3.13 | Listeforslag | 27 | 3.4.2 | Hvor enkelt det er å stemme | 44 |
| 1.3.14 | Ordensregler | 28 | 3.4.3 | Felles valgdag | 45 |
| 1.3.15 | Legitimasjon | 28 | 3.4.4 | Stemmeplikt | 45 |
| 1.3.16 | Tilgjengelighet og tilrettelegging .. | 28 | 4 | Teknologi og sikkerhet | 46 |
| 1.3.17 | Stemming, prøving og opptelling ... | 28 | 4.1 | Innledning | 46 |
| 1.3.18 | Praktiske forhold ved valg til Sametinget | 29 | 4.2 | Sikkerhet i demokratiske prosesser | 46 |

| | | | | | |
|---------------|---|-----------|---------|--|-----|
| 4.2.1 | Generelt om digital sårbarhet | 46 | 5.2.6.5 | Likhet i hvordan valgordningen fungerer | 79 |
| 4.2.2 | Regulering av sikkerhet | 48 | 5.2.6.6 | Praktiske og administrative konsekvenser | 79 |
| 4.2.3 | Særlige hensyn ved bruk av teknologi i valg gjennomføringen .. | 50 | 5.2.7 | Nærmere om konsekvenser av ny fylkesinndeling | 80 |
| 4.2.4 | Trusselvurdering og utredning av sikkerheten | 51 | 5.2.8 | Utvalgets vurdering | 81 |
| 4.3 | Elektronisk stemming | 52 | 5.2.8.1 | Prinsipielle betraktninger | 81 |
| 4.3.1 | Ulike former for elektronisk stemming | 52 | 5.2.8.2 | Flertallets standpunkt – videreføring av eksisterende valgdistrikter | 82 |
| 4.3.2 | Forsøk med internetstemming i Norge | 53 | 5.2.8.3 | Mindretallets standpunkt – valgdistrikter basert på ny fylkesinndeling | 83 |
| 4.3.3 | Erfaringer fra forsøkene | 53 | 5.2.8.4 | Utvalgets vurdering av Viken og Finnmark | 83 |
| 4.3.4 | Avslutning av forsøket | 55 | 5.3 | Teknisk fordeling av mandater mellom valgdistriktene | 84 |
| 4.3.5 | Europarådets anbefalinger og internasjonal erfaring | 55 | 5.3.1 | Grunnlagsdata | 84 |
| 4.3.6 | Utvalgets vurdering av elektronisk stemming | 56 | 5.3.1.1 | Gjeldende rett | 84 |
| 4.3.6.1 | Tilgjengelighet | 56 | 5.3.1.2 | Internasjonalt | 84 |
| 4.3.6.2 | Sikkerhet | 56 | 5.3.1.3 | Mulige grunnlag for beregning ... | 85 |
| 4.3.6.3 | Hemmelig valg og utilbørlig påvirkning | 60 | 5.3.1.4 | Betydningen av valg av grunnlagsdata | 85 |
| 4.3.6.4 | Åpenhet og ansvar | 60 | 5.3.1.5 | Utvalgets vurdering | 87 |
| 4.3.6.5 | Utvalgets vurdering av om elektronisk stemming bør innføres i Norge | 61 | 5.3.2 | Gjennomføringen av mandatfordelingen | 87 |
| 4.4 | Utvalgets vurdering av teknologi og sikkerhet | 62 | 5.3.2.1 | Gjeldende rett | 88 |
| 4.4.1 | Tillit og åpenhet | 62 | 5.3.2.2 | Internasjonalt | 88 |
| 4.4.2 | Risiko og sårbarhet | 63 | 5.3.2.3 | Utvalgets vurdering | 88 |
| 4.4.3 | Regulering av sikkerhet | 64 | 5.4 | Distriktshensyn i mandatfordelingen | 90 |
| 4.4.4 | Teknologinøytral lov | 64 | 5.4.1 | Gjeldende rett | 90 |
| Del II | Valgordning | 65 | 5.4.2 | Historisk utvikling | 90 |
| 5 | Valgordning ved stortingsvalg ... | 67 | 5.4.3 | Internasjonale standarder og nordisk rett | 92 |
| 5.1 | Innledning | 67 | 5.4.4 | Konsekvenser av å ta distrikts-hensyn | 92 |
| 5.1.1 | Demokratiske hensyn | 67 | 5.4.4.1 | Representasjon og innflytelse | 93 |
| 5.1.2 | Valgordningene i de andre skandinaviske landene | 69 | 5.4.4.2 | Partipolitisk bredde | 93 |
| 5.2 | Valgdistrikter | 70 | 5.4.4.3 | Proporsjonal representasjon av partiene | 93 |
| 5.2.1 | Gjeldende rett | 71 | 5.4.5 | Mekanismer som kan brukes for å ta hensyn til geografi/distrikt ... | 94 |
| 5.2.2 | Historisk utvikling | 71 | 5.4.5.1 | Arealfaktor | 94 |
| 5.2.3 | Venziakommisjonens retningslinjer | 71 | 5.4.5.2 | Minsteantall representanter | 95 |
| 5.2.4 | Strukturreform i Norge | 72 | 5.4.5.3 | Gi alle valgdistriktene ett mandat uavhengig av innbyggertall | 95 |
| 5.2.5 | Distriktsinndelingen i andre nordiske land | 73 | 5.4.6 | Konkrete ordninger | 95 |
| 5.2.6 | Betydning av distriktsinndeling | 74 | 5.4.7 | Utvalgets vurdering | 98 |
| 5.2.6.1 | Innledning | 74 | 5.5 | Valg av distriktsmandater | 99 |
| 5.2.6.2 | Geografisk representasjon og nærhet mellom velger og representant | 75 | 5.5.1 | Gjeldende rett | 99 |
| 5.2.6.3 | Politisk proporsjonalitet | 75 | 5.5.2 | Antall representanter | 100 |
| 5.2.6.4 | Representasjonsbredde og antall partier | 77 | 5.5.3 | Fordelingsmetode | 100 |
| | | | 5.5.4 | Første delingstall | 100 |

| | | | | | |
|---------|--|-----|----------|---|------------|
| 5.5.5 | Sperregrense på distriktsmandater | 100 | 6 | Valgordning ved kommune- styre- og fylkestingsvalg | 128 |
| 5.5.6 | Utvalgets vurdering | 103 | 6.1 | Innledning | 128 |
| 5.5.6.1 | Første delingstall | 103 | 6.1.1 | Gjeldende rett | 128 |
| 5.5.6.2 | Distriktssperregrense | 103 | 6.1.2 | Historisk utvikling | 128 |
| 5.6 | Utjevningsmandater | 103 | 6.1.3 | Lokalvalg i andre nordiske land ... | 129 |
| 5.6.1 | Gjeldende rett | 103 | 6.2 | Valgordning | 131 |
| 5.6.2 | Historisk utvikling | 104 | 6.2.1 | Inndeling i valgdistrikter | 131 |
| 5.6.3 | Nordisk rett | 105 | 6.2.2 | Antall medlemmer | 132 |
| 5.6.4 | Grenser for å få utjevningsmandater | 105 | 6.2.3 | Regler for flertallsvalg i kommuner | 134 |
| 5.6.4.1 | Sperregrense | 105 | 6.2.4 | Felles valgdag | 135 |
| 5.6.4.2 | Andre måter å kvalifisere til utjevningsmandater | 108 | 6.3 | Utvalgets vurdering | 135 |
| 5.6.4.3 | Antall utjevningsmandater | 109 | 6.3.1 | Inndeling i valgdistrikter | 135 |
| 5.6.5 | Fordeling av utjevningsmandater .. | 109 | 6.3.2 | Antall medlemmer | 135 |
| 5.6.6 | Krav til å stille liste | 111 | 6.3.3 | Flertallsvalg | 136 |
| 5.6.7 | Utvalgets vurdering | 111 | 6.3.4 | Felles valgdag | 136 |
| 5.6.7.1 | Antall utjevningsmandater | 111 | 7 | Personvalg | 139 |
| 5.6.7.2 | Grenser for å få utjevningsmandater | 112 | 7.1 | Innledning | 139 |
| 5.6.7.3 | Fordeling av utjevningsmandater .. | 112 | 7.2 | Gjeldende rett og historisk utvikling | 139 |
| 5.6.7.4 | Krav til å stille liste | 113 | 7.2.1 | Stortingsvalg | 139 |
| 5.7 | Lovfesting | 113 | 7.2.1.1 | Gjeldende rett | 139 |
| 5.7.1 | Gjeldende rett | 113 | 7.2.1.2 | Historisk utvikling | 140 |
| 5.7.2 | Bakgrunn | 113 | 7.2.2 | Fylkestingsvalg | 141 |
| 5.7.3 | Betydningen av grunnlovfesting ... | 114 | 7.2.2.1 | Gjeldende rett | 141 |
| 5.7.4 | Grenseendringer | 114 | 7.2.2.2 | Historisk utvikling | 141 |
| 5.7.4.1 | Valgdistrikt definert av fylkesgrenser | 114 | 7.2.3 | Kommunestyrevalg | 141 |
| 5.7.4.2 | Valgdistrikt definert av kommuner | 115 | 7.2.3.1 | Gjeldende rett | 141 |
| 5.7.5 | Utvalgets vurdering | 119 | 7.2.3.2 | Historisk utvikling | 142 |
| 5.7.5.1 | Hovedelementer i valgordningen .. | 119 | 7.3 | Nordisk rett | 145 |
| 5.7.5.2 | Antall valgdistrikter | 119 | 7.3.1 | Sverige | 145 |
| 5.7.5.3 | Valgdistriktsgrenser | 120 | 7.3.2 | Danmark | 146 |
| 5.7.5.4 | Beslutning om grenseendringer med betydning for valgdistrikter .. | 120 | 7.3.3 | Finland | 146 |
| 5.8 | Samlet vurdering av valgordningen ved stortingsvalg | 121 | 7.4 | Sentrale hensyn | 146 |
| 5.8.1 | Oppsummering av utvalgets primære standpunkter | 121 | 7.4.1 | Nominasjon og personvalg | 147 |
| 5.8.1.1 | Valgdistriktsinndeling | 121 | 7.5 | Konsekvenser av økt personvalg .. | 149 |
| 5.8.1.2 | Mandatfordeling mellom valgdistrikter | 122 | 7.5.1 | Oppslutning om demokratiet | 149 |
| 5.8.1.3 | Første delingstall og distriktsperregrense | 122 | 7.5.2 | Sosial representasjon | 150 |
| 5.8.1.4 | Utjevningsmandater | 123 | 7.5.3 | Velgeraksjoner og geografisk representasjon | 151 |
| 5.8.1.5 | Lovfesting av distriktsinndeling ... | 123 | 7.5.4 | Minoriteter og innvandrere | 151 |
| 5.8.2 | Utvalgets sekundære standpunkter | 123 | 7.5.5 | Valgdeltakelse | 152 |
| 5.8.2.1 | Konsekvenser av de to kompromissmodellene | 124 | 7.5.6 | Tilknytning til parti eller til distrikt | 152 |
| | | | 7.5.7 | Personifisering av politikken | 152 |
| | | | 7.6 | Utformingen av personvalgordningen | 153 |
| | | | 7.6.1 | Sperregrense, stemmetillegg og antallet personstemmer | 153 |
| | | | 7.6.2 | Regler for stemmetillegg | 154 |
| | | | 7.6.3 | Slengerstemmer | 155 |
| | | | 7.6.4 | Strykninger | 156 |
| | | | 7.7 | Like eller ulike ordninger? | 157 |

| | | | | | |
|----------|---|-----|-----------|--|-----|
| 7.8 | Personvalgordninger vurdert av utvalget | 158 | 9.2.2 | FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne og den europeiske menneskerettskonvensjonen | 177 |
| 7.8.1 | Fylkestingsvalgmodellen | 158 | 9.2.3 | Tidligere behandling | 177 |
| 7.8.2 | Kommunestyrevalgmodellen | 158 | 9.2.4 | Utvalgets vurdering | 177 |
| 7.8.3 | Rangering | 160 | 9.3 | Stemmerett for utenlandske statsborgere – stortingsvalg | 178 |
| 7.9 | Utvalgets vurdering | 161 | 9.3.1 | Gjeldende rett | 178 |
| 7.9.1 | Stortingsvalg | 161 | 9.3.2 | Tidligere behandling | 178 |
| 7.9.2 | Fylkestingsvalg | 162 | 9.3.3 | Utvalgets vurdering | 178 |
| 7.9.3 | Kommunestyrevalg | 163 | 9.4 | Nordmenn bosatt i utlandet – innføring i manntallet | 180 |
| 7.9.3.1 | Slengerstemmer | 163 | 9.4.1 | Gjeldende rett | 180 |
| 7.9.3.2 | Strykninger | 163 | 9.4.2 | Nordisk rett | 180 |
| 8 | Folkeavstemninger | 165 | 9.4.3 | Utvalgets vurdering | 181 |
| 8.1 | Innledning | 165 | 9.5 | Krav om å ha vært folkeregistrert i Norge for å ha stemmerett | 181 |
| 8.2 | Venziakommisjonens retningslinjer | 165 | 9.5.1 | Gjeldende rett | 181 |
| 8.3 | Nasjonale folkeavstemninger | 165 | 9.5.2 | Utvalgets vurdering | 182 |
| 8.3.1 | Gjeldende rett | 165 | 9.5.2.1 | Stortingsvalg | 182 |
| 8.3.2 | Nordisk rett | 166 | 9.5.2.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 182 |
| 8.3.3 | Utvalgets vurdering | 166 | 9.6 | Stemmeplikt | 182 |
| 8.4 | Lokale folkeavstemninger | 166 | 9.6.1 | Gjeldende rett | 182 |
| 8.4.1 | Gjeldende rett | 166 | 9.6.2 | Andre lands rett | 182 |
| 8.4.2 | Tidligere utredninger | 167 | 9.6.3 | Tidligere behandling | 183 |
| 8.4.3 | Nordisk rett | 168 | 9.6.4 | Utvalgets vurdering | 183 |
| 8.4.4 | Utvikling i Norge | 168 | 10 | Valgbarhet | 185 |
| 8.4.5 | Utvalgets vurdering | 169 | 10.1 | Gjeldende rett | 185 |
| 9 | Stemmerett | 170 | 10.1.1 | Stortingsvalg | 185 |
| 9.1 | Stemmerett for 16-åringer | 170 | 10.1.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 185 |
| 9.1.1 | Gjeldende rett | 170 | 10.2 | Tidligere utredninger | 185 |
| 9.1.2 | Andre lands rett | 170 | 10.2.1 | NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte | 185 |
| 9.1.3 | Europarådets anbefalinger | 170 | 10.2.2 | NOU 2016: 4 Ny kommunelov | 186 |
| 9.1.4 | Utvikling i Norge | 171 | 10.3 | Venziakommisjonens retningslinjer | 187 |
| 9.1.5 | Andre aldersgrenser i norsk rett .. | 171 | 10.4 | Den europeiske menneskerettskonvensjonen | 187 |
| 9.1.6 | Tidligere behandling | 172 | 10.5 | OSSEs anbefalinger | 188 |
| 9.1.7 | Forsøk med stemmerett for 16-åringer | 173 | 10.6 | Nordisk rett | 188 |
| 9.1.8 | Evalueringsforsøkene | 173 | 10.7 | Utvalgets vurdering | 188 |
| 9.1.9 | Konsekvenser av lavere stemmerettsalder i andre land | 174 | 10.7.1 | Innledning | 188 |
| 9.1.10 | Forholdet mellom valgbarhetsalder og stemmerettsalder | 175 | 10.7.2 | Stortingsvalg – ansatte i departementene | 189 |
| 9.1.10.1 | Gjeldende rett | 175 | 10.7.2.1 | Om valgbarhetsbegrensningene er gått ut på dato | 189 |
| 9.1.10.2 | Kort om andre lands rett | 175 | 10.7.2.2 | Ulike alternativer | 191 |
| 9.1.10.3 | Europarådets anbefalinger | 175 | 10.7.2.3 | Utvalgets forslag | 192 |
| 9.1.10.4 | Historisk utvikling | 175 | | | |
| 9.1.11 | Utvalgets vurdering | 176 | | | |
| 9.1.11.1 | Stemmerettsalder | 176 | | | |
| 9.1.11.2 | Valgbarhetsalder | 177 | | | |
| 9.2 | Alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet | 177 | | | |
| 9.2.1 | Gjeldende rett | 177 | | | |

| | | | | | |
|-----------|--|-----|----------------|---|-----|
| 10.7.2.4 | Andre begrensninger for ansatte i departementene | 192 | Del III | Gjennomføring av valg | 207 |
| 10.7.3 | Stortingsvalg – andre ansatte | 193 | 12 | Bruk av teknologi i valg-gjennomføringen | 209 |
| 10.7.3.1 | Ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet | 193 | 12.1 | Dagens bruk av teknologi | 209 |
| 10.7.3.2 | Dommere i Høyesterett | 193 | 12.1.1 | Utvikling og ansvar | 209 |
| 10.7.4 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 194 | 12.1.2 | EVA | 209 |
| 11 | Ombudsplicht | 195 | 12.1.3 | Digitale veiledningsverktøy | 211 |
| 11.1 | Innledning | 195 | 12.1.4 | Utvalgets vurdering | 212 |
| 11.2 | Gjeldende rett | 195 | 12.2 | Bruk av elektronisk manntall på valgdagen | 212 |
| 11.2.1 | Stortingsvalg | 195 | 12.2.1 | Gjeldende rett | 212 |
| 11.2.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 195 | 12.2.2 | Konsekvenser og muligheter | 212 |
| 11.3 | Plikt til å stå på liste og til å motta valg | 196 | 12.2.3 | Utvalgets vurdering | 213 |
| 11.3.1 | EMK og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter | 196 | 12.3 | Elektroniske valgkort | 213 |
| 11.3.2 | OSSEs anbefalinger og departementets oppfølging | 196 | 12.3.1 | Gjeldende rett | 213 |
| 11.3.3 | Nordisk rett | 197 | 12.3.2 | Hensikt og funksjon | 214 |
| 11.3.4 | Utvalgets vurdering | 197 | 12.3.3 | Utvalgets vurdering | 214 |
| 11.3.4.1 | Stortingsvalg | 197 | 13 | Listeforslag | 215 |
| 11.3.4.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 197 | 13.1 | Gjeldende rett | 215 |
| 11.4 | Plikt til å fungere i vervet | 198 | 13.1.1 | Krav til listeforslaget | 215 |
| 11.4.1 | Vervet som stortingsrepresentant .. | 198 | 13.1.2 | Partiloven og partilovforskriften .. | 216 |
| 11.4.1.1 | Nordisk rett | 198 | 13.1.3 | Valgstyrets og fylkesvalgstyrets behandling av listeforslagene | 217 |
| 11.4.1.2 | Stortingets praksis | 198 | 13.1.4 | For få navn på listene – nytt valg-oppgjør i perioden | 218 |
| 11.4.1.3 | Grunnlovsforslag | 199 | 13.2 | Nordisk rett | 218 |
| 11.4.1.4 | Utvalgets vurdering | 199 | 13.2.1 | Sverige | 218 |
| 11.4.2 | Kommunale og fylkeskommunale verv | 201 | 13.2.2 | Danmark | 218 |
| 11.4.3 | Særskilt om stortingsrepresentanter som utnevnes til statssekretær eller politisk rådgiver | 201 | 13.3 | Utvalgets vurdering | 219 |
| 11.4.3.1 | Gjeldende rett | 201 | 13.3.1 | Krav til antall kandidatnavn på listen | 219 |
| 11.4.3.2 | Utvalgets vurdering | 201 | 13.3.1.1 | Stortingsvalg | 219 |
| 11.5 | Tap av retten til å ha folkevalgt verv | 202 | 13.3.1.2 | Fylkestingsvalg | 220 |
| 11.5.1 | Gjeldende rett | 202 | 13.3.1.3 | Kommunestyrevalg | 220 |
| 11.5.2 | Nordisk rett | 203 | 13.3.2 | For få navn på listene – nytt valg-oppgjør i perioden | 221 |
| 11.5.3 | Tidligere forslag om å endre Grunnloven | 203 | 13.3.2.1 | Stortingsvalg | 221 |
| 11.5.4 | Utvalgets vurdering | 204 | 13.3.2.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 221 |
| 11.5.4.1 | Ta fra stortingsrepresentanter vervet | 204 | 13.3.3 | Individuelle kandidater | 222 |
| 11.5.4.2 | Suspendere stortingsrepresentanter | 204 | 13.3.4 | Krav om skrift på papir | 222 |
| 11.5.4.3 | Kommunale og fylkeskommunale verv | 205 | 13.3.5 | Krav til antall underskrifter | 223 |
| 11.5.5 | Grunnloven § 53 | 205 | 13.3.5.1 | Stortingsvalg og fylkestingsvalg .. | 223 |
| | | | 13.3.5.2 | Kommunestyrevalg | 223 |
| | | | 13.3.6 | Krav til antall underskrifter fra registrerte politiske partier | 224 |
| | | | 13.3.7 | Antall underskrifter for å registrere et politisk parti | 224 |
| | | | 14 | Ordensregler | 225 |
| | | | 14.1 | Gjeldende rett | 225 |
| | | | 14.2 | Nordisk rett | 225 |
| | | | 14.3 | Utvalgets vurdering | 225 |

| | | | | | |
|-----------|--|-----|----------|--|-----|
| 15 | Legitimasjon | 227 | 17.2.4 | Forhåndsstemme innenlands | 242 |
| 15.1 | Gjeldende rett | 227 | 17.2.4.1 | Tidspunkt | 242 |
| 15.1.1 | Legitimasjonsplikt | 227 | 17.2.4.2 | Mottak | 242 |
| 15.1.2 | Krav til legitimasjon | 227 | 17.2.4.3 | Framgangsmåte | 242 |
| 15.2 | FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter | 227 | 17.2.4.4 | Ansvar for at forhåndsstemmene kommer fram i tide til å kunne godkjennes | 243 |
| 15.3 | Nordisk rett | 228 | 17.2.5 | Forhåndsstemme i utlandet | 243 |
| 15.4 | Valgobservatørers anbefalinger og departementets oppfølging | 228 | 17.2.5.1 | Tidspunkt | 243 |
| 15.4.1 | Valgobservasjon ved stortingsvalget i 2005 | 228 | 17.2.5.2 | Mottak | 243 |
| 15.4.2 | Valgobservasjon ved stortingsvalget i 2017 | 228 | 17.2.5.3 | Framgangsmåte | 244 |
| 15.5 | Aktuelle problemstillinger | 229 | 17.2.5.4 | Ansvar for at forhåndsstemmene kommer fram i tide til å kunne godkjennes | 244 |
| 15.6 | Utvalgets vurdering | 229 | 17.2.6 | Stemming på valgtinget | 244 |
| 15.6.1 | Generelt legitimasjonskrav | 229 | 17.2.6.1 | Hvor velgeren kan stemme | 244 |
| 15.6.2 | Institusjonsstemming | 230 | 17.2.6.2 | Tidspunkt | 244 |
| 15.6.3 | Velgere uten legitimasjon | 230 | 17.2.6.3 | Stemmekretser | 244 |
| 15.6.4 | Krav til legitimasjonen | 230 | 17.2.6.4 | Framgangsmåte | 245 |
| | | | 17.2.6.5 | Bruk av elektronisk manntall på valgtinget | 245 |
| 16 | Tilgjengelighet og tilrettelegging | 232 | 17.2.6.6 | Bruk av papirmanntall | 245 |
| 16.1 | Innledning | 232 | 17.2.6.7 | Beredskapsprosedyre ved bruk av elektronisk manntall | 245 |
| 16.2 | FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne | 232 | 17.2.7 | Fellesregler for forhåndsstemming og stemming på valgtinget | 246 |
| 16.3 | Likestillings- og diskrimineringsloven mv. | 233 | 17.2.7.1 | Hvem som ikke kan være stemmemottaker eller valgfunksjonær | 246 |
| 16.4 | Velgerne må kunne komme seg inn i valglokalet | 233 | 17.2.7.2 | Stempling | 246 |
| 16.4.1 | Gjeldende rett | 233 | 17.2.8 | Prøving av stemmegivninger | 246 |
| 16.4.2 | Utvalgets vurdering | 233 | 17.2.9 | Prøving av stemmesedler | 246 |
| 16.5 | Velgerne i valglokalet må kunne stemme | 234 | 17.2.10 | Opptelling av stemmesedler | 247 |
| 16.5.1 | Gjeldende rett | 234 | 17.2.11 | Kontroll ved stortingsvalg og fylkestingsvalg – fylkesvalgstyrets opptelling | 248 |
| 16.5.2 | Anbefalinger fra OSSE | 235 | 17.2.12 | Valgorganene | 248 |
| 16.5.3 | Utvalgets vurdering | 235 | 17.3 | Nordisk rett | 248 |
| 16.5.3.1 | Krav til tilrettelegging | 235 | 17.3.1 | Sverige | 248 |
| 16.5.3.2 | Tilrettelegging for blinde og svaksynte | 236 | 17.3.1.1 | Stemming | 248 |
| 16.5.3.3 | Assistanse ved stemningen | 237 | 17.3.1.2 | Opptelling | 250 |
| 16.6 | Stemming utenfor ordinære valglokaler | 239 | 17.3.2 | Danmark | 250 |
| 16.6.1 | Gjeldende rett | 239 | 17.3.2.1 | Stemming | 250 |
| 16.6.2 | Utvalgets vurdering | 239 | 17.3.2.2 | Opptelling | 250 |
| 16.6.2.1 | Fengsler | 239 | 17.4 | Forsendelse av stemmer | 250 |
| 16.6.2.2 | Ambulerende stemming | 239 | 17.4.1 | Bakgrunn | 250 |
| | | | 17.4.2 | Redusert posttilbud og hva det vil ha å si for forsendelsestiden | 251 |
| 17 | Stemming, prøving og opptelling | 241 | 17.4.3 | Avtale om distribusjon av forhåndsstemmer ved valget i 2019 | 252 |
| 17.1 | Innledning | 241 | 17.4.4 | Utvalgets vurdering | 252 |
| 17.2 | Gjeldende rett | 241 | 17.5 | Utvalgets vurdering – valgorganene | 254 |
| 17.2.1 | Manntallet | 241 | | | |
| 17.2.2 | Valgkort | 241 | | | |
| 17.2.3 | Tidligstemme | 242 | | | |

| | | | | | |
|----------|--|-----|-----------|---|------------|
| 17.6 | Utvalgets vurdering – stemming .. | 254 | 17.8.7 | Prøving av stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt direkte i urne | 267 |
| 17.6.1 | Kommunenes tilrettelegging | 254 | 17.8.8 | Kryss i manntallet | 268 |
| 17.6.2 | Hvem som ikke kan være stemmemottaker, valgfunksjonær eller delta i opptellingen | 256 | 17.8.9 | Overlevering av valgmateriell til distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret | 268 |
| 17.6.3 | Tidligstemme | 256 | 18 | Praktiske forhold ved valg til Sametinget | 270 |
| 17.6.4 | Når forhåndsstemmeperioden skal slutte | 257 | 18.1 | Innledning | 270 |
| 17.6.5 | Stemme utenfor egen kommune på valgdagen | 258 | 18.2 | Gjeldende rett | 270 |
| 17.6.5.1 | Innledning | 258 | 18.2.1 | Samelovens regler om valg til Sametinget | 270 |
| 17.6.5.2 | Flytte frist for godkjenning | 258 | 18.2.2 | Forskrift om valg til Sametinget ... | 271 |
| 17.6.5.3 | Endre regler for prøving og godkjenning | 258 | 18.3 | Utvalgets vurdering | 273 |
| 17.6.5.4 | La stemmer avgitt utenfor egen kommune på valgdagen kun telle i utjevningsmandatoppgjøret | 259 | 19 | Andre temaer | 275 |
| 17.6.5.5 | Sende stemmesedler elektronisk fra et valglokale til et annet | 259 | 19.1 | Valgloven kapittel 15 | 275 |
| 17.6.5.6 | Utvalgets vurdering | 259 | 19.1.1 | Gjeldende rett | 275 |
| 17.6.6 | Brevstemme | 260 | 19.1.1.1 | Egen forsøkshjemmel | 275 |
| 17.6.7 | Forhåndsstemme ved universiteter, høyskoler og forsvarsanlegg | 260 | 19.1.1.2 | Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell | 275 |
| 17.7 | Utvalgets vurdering – forkastelsesgrunner | 261 | 19.1.1.3 | Tilgang til valgmateriell – offentlighet | 275 |
| 17.7.1 | Velgere som ikke står innført i manntallet | 261 | 19.1.1.4 | Taushetsplikt | 275 |
| 17.7.2 | Stemme utenfor forhåndsstemmeperioden | 261 | 19.1.1.5 | Beregning av frister – oversiktelse | 275 |
| 17.7.3 | Omslagskonvolutt har vært forsøkt åpnet | 262 | 19.1.1.6 | Opplysningsplikt | 276 |
| 17.7.4 | Stemmeseddelen mangler stempel | 262 | 19.1.1.7 | Valgstatistikk | 276 |
| 17.8 | Utvalgets vurdering – opptelling og prøving | 263 | 19.1.1.8 | Kommuner som utgjør et eget fylke | 276 |
| 17.8.1 | Antall opptellinger | 263 | 19.1.1.9 | Utgifter som dekkes av staten | 276 |
| 17.8.2 | Ansvar for opptellingen | 264 | 19.1.1.10 | Valgobservasjon | 276 |
| 17.8.2.1 | Opptelling av forhåndsstemmesedler | 264 | 19.1.1.11 | Overtredelsesgebyr | 276 |
| 17.8.2.2 | Opptelling av valgtingsstemmesedler | 264 | 19.1.2 | Utvalgets vurdering | 277 |
| 17.8.2.3 | Særskilt om Oslo | 265 | 19.1.2.1 | Innledning | 277 |
| 17.8.3 | Krav til gjennomføring av opptellingen | 265 | 19.1.2.2 | Taushetsplikt | 277 |
| 17.8.4 | Tidspunkt for opptelling av forhåndsstemmene | 266 | 19.1.2.3 | Opplysningsplikt | 277 |
| 17.8.5 | Kunngjøring av opptellingsresultatene | 266 | 19.1.2.4 | Utgifter som dekkes av staten | 277 |
| 17.8.6 | Prøving av stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt i en stemmeseddelkonvolutt, og av tvilsomme stemmesedler | 267 | 19.1.2.5 | Overtredelsesgebyr | 277 |
| | | | 19.2 | Arbeidstidsbestemmelser | 278 |
| | | | 19.2.1 | Innledning | 278 |
| | | | 19.2.2 | Gjeldende rett | 278 |
| | | | 19.2.2.1 | Innledning | 278 |
| | | | 19.2.2.2 | Hovedregel om arbeidstid | 278 |
| | | | 19.2.2.3 | Gjennomsnittsberegning av arbeidstid | 278 |
| | | | 19.2.2.4 | Overtidsarbeid | 279 |
| | | | 19.2.2.5 | Nattarbeid og arbeid på søndager og helgedager | 279 |
| | | | 19.2.2.6 | Daglig og ukentlig arbeidsfri | 279 |
| | | | 19.2.2.7 | Avvikende arbeidstidsbestemmelse i tariffavtale | 280 |

| | | | | | |
|---------------|--|------------|-----------|--|------------|
| 19.2.2.8 | Arbeidstilsynets tillatelse til å fravike arbeidstidsordninger | 280 | 21.1.1.2 | Retting av feil | 307 |
| 19.2.2.9 | Forskriftshjemmel for arbeid av særegen art | 280 | 21.1.1.3 | Omfanget av et omvalg | 307 |
| 19.2.2.10 | Arbeidstidsdirektivet | 280 | 21.1.1.4 | Hvem som er medlemmer av Stortinget inntil omvalget er gjennomført | 307 |
| 19.2.3 | Utvalgets vurdering | 280 | 21.1.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 308 |
| 19.2.3.1 | Behovet for å gjøre unntak fra arbeidstidsbestemmelsene og virkeområdet for unntaket | 280 | 21.1.3 | Gjennomføring av omvalg | 309 |
| 19.2.3.2 | Hvilke arbeidstidsbestemmelser det kan gjøres unntak fra | 281 | 21.2 | Tidligere omvalg | 309 |
| 19.3 | Medienes tilgang til valgresultater | 282 | 21.3 | Nordisk rett | 310 |
| 19.3.1 | Gjeldende rett | 282 | 21.3.1 | Sverige | 310 |
| 19.3.2 | Utvalgets vurdering | 282 | 21.3.2 | Finland | 310 |
| | | | 21.3.3 | Danmark | 310 |
| Del IV | Godkjenning av valg | 285 | 21.4 | Utvalgets vurdering | 310 |
| | | | 21.4.1 | Vilkår for omvalg | 311 |
| | | | 21.4.1.1 | Krav til sannsynlighet for at feilene har hatt innflytelse på valgresultatet | 311 |
| 20 | Godkjenning og klage | 287 | 21.4.1.2 | Krav til hvilke konsekvenser feilen må ha hatt | 312 |
| 20.1 | Gjeldende rett | 287 | 21.4.1.3 | Feil ved forberedelsen og gjennomføringen av valget | 313 |
| 20.1.1 | Klagerett | 287 | 21.4.2 | Retting av feil | 314 |
| 20.1.2 | Klagegjensstand | 287 | 21.4.3 | Omfanget av et omvalg | 314 |
| 20.1.3 | Klagefrist | 287 | 21.4.4 | Gjennomføring av omvalg | 314 |
| 20.1.4 | Særregler om klage på listeforslag og retting av feil i manntallet | 287 | 21.4.5 | Hvem som fungerer i vervet inntil et omvalg er gjennomført | 315 |
| 20.1.5 | Krav til klagen | 287 | 21.4.6 | Adgang til å omgjøre godkjenningen av valget | 315 |
| 20.1.6 | Klageinstans | 288 | | | |
| 20.1.7 | Om avgjørelser i klagesaker kan bringes inn for domstolene | 288 | 22 | Beredskapshjemmel | 318 |
| 20.1.8 | Godkjenning av valget | 288 | 22.1 | Innledning | 318 |
| 20.2 | Forholdet til internasjonale standarder | 289 | 22.2 | Gjeldende rett | 318 |
| 20.3 | Nordisk rett | 290 | 22.2.1 | Valgloven | 318 |
| 20.3.1 | Finland | 290 | 22.2.1.1 | Stortingsvalg | 318 |
| 20.3.2 | Sverige | 290 | 22.2.1.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 318 |
| 20.3.3 | Danmark | 290 | 22.2.2 | Stortingsvalg – Grunnloven og konstitusjonell nødrett | 319 |
| 20.4 | Utvalgets vurdering | 291 | 22.2.3 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg – valgloven og nødrett | 320 |
| 20.4.1 | Strukturen i lovverket | 291 | 22.3 | Den europeiske menneskerettskonvensjonen | 321 |
| 20.4.2 | Godkjenning av valget | 292 | 22.4 | Andre lands rett | 321 |
| 20.4.2.1 | Stortingsvalg | 292 | 22.5 | Utvalgets vurdering | 321 |
| 20.4.2.2 | Fylkestingsvalg og kommunestyrevalg | 293 | 22.5.1 | Behov for å lovfeste adgang til å utsette eller forlenge valget eller til å holde omvalg | 321 |
| 20.4.3 | Klage på valget | 293 | 22.5.1.1 | Stortingsvalg | 321 |
| 20.4.3.1 | Særlige hensyn på valgområdet ... | 293 | 22.5.1.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 322 |
| 20.4.3.2 | Behov for uavhengig juridisk prøving av valgklager | 293 | 22.5.2 | Innhold i en beredskapshjemmel | 322 |
| 20.4.3.3 | Ordning med uavhengig juridisk prøving | 294 | 22.5.3 | Hvilke handlingsalternativer bør lovfestes | 323 |
| 20.4.3.4 | Klagegjensstand | 298 | | | |
| 20.4.3.5 | Klagerett – hvem som kan klage .. | 301 | | | |
| 20.4.3.6 | Klagefrister og klagens innhold ... | 304 | | | |
| 21 | Omvalg | 306 | | | |
| 21.1 | Gjeldende rett | 306 | | | |
| 21.1.1 | Stortingsvalg | 306 | | | |
| 21.1.1.1 | Vilkår for omvalg | 306 | | | |

| | | | | | |
|-----------|---|------------|----------------|---|------------|
| 22.5.4 | Vilkår for å holde omvalg eller utsette eller forlenge valgtinget | 324 | 23.8 | Forsendelse av forhåndsstemmer .. | 330 |
| 22.5.4.1 | Forhold som kan begrunne omvalg | 324 | Del V | Lovforslag med merknader | 331 |
| 22.5.4.2 | Omvalget, utsettelsen eller forlengelsen må være nødvendig ... | 324 | 24 | Merknader til de enkelte bestemmelsene | 333 |
| 22.5.5 | Hvor lenge valget kan utsettes eller forlenges, og tidspunktet for omvalg | 325 | 25 | Lovforslag | 361 |
| 22.5.6 | Hvem skal avgjøre spørsmålet om utsettelse, forlengelse eller omvalg | 325 | 26 | Forslag til endringer i Grunnloven | 385 |
| 22.5.6.1 | Stortingsvalg | 325 | 27 | Merknader til forslagene til endringer i Grunnloven | 393 |
| 22.5.6.2 | Kommunestyre- og fylkestingsvalg | 326 | 28 | Referanseliste | 407 |
| 22.5.7 | Omfanget av et omvalg, utsettelse eller forlengelse | 326 | Vedlegg | | |
| 22.5.8 | Hvem som fungerer i vervet inntil et omvalg er gjennomført | 326 | 1 | Klageordning for stortingsval | 415 |
| 22.5.9 | Øvrige tiltak for å sikre velgerne mulighet til å stemme | 327 | 2 | «... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet». Dei historiske føresetnader for valdistriktsinndelinga ved stortingsval | 425 |
| 23 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 328 | 3 | Betydningen av inndeling i valgdistrikter | 441 |
| 23.1 | Innledning | 328 | 4 | Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valgordninger | 454 |
| 23.2 | Stemmerett for 16-åringer ved kommunestyre- og fylkestingsvalg | 328 | 5 | Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme? | 466 |
| 23.3 | Antall underskrifter på listeforslagene | 328 | 6 | Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge | 478 |
| 23.4 | Opptelling av stemmer | 329 | 7 | Utregningseksempler | 513 |
| 23.5 | Klagesystemet | 329 | | | |
| 23.6 | Beredskapshjemmel | 329 | | | |
| 23.7 | Endringer i valgordningen | 330 | | | |

Del I
Innledning

Kapittel 1

Utvalgets mandat og arbeid – sammendrag

1.1 Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

1.1.1 Utvalgets sammensetning

Valglovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2017. Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Ørnulf Røhnebæk, lagdommer, Hamar (leder)
- Anders Anundsen, Fremskrittspartiet, advokat, Larvik, (fra 12. juli 2018 til overlevering)
- Dag Arne Christensen, forskningsleder, Bergen
- Johan Giertsen, Høyre, professor, Bergen
- Anne K. Grimsrud, Senterpartiet, spesialrådgiver, Lier
- Janne Merete Hagen, spesialrådgiver, Nordre Follo
- Kristin Taraldsrud Hoff, direktør, Oslo
- Eirik Holmøyvik, professor, Bergen
- Heikki Eidsvoll Holmås, Sosialistisk Venstreparti, seksjonsleder, Oslo
- Sofie A. E. Høgestøl, Venstre, førsteamanuensis, Oslo
- Hanne C. S. Iversen, Fremskrittspartiet, vararepresentant til Stortinget, Harstad (fra oppnevning til 11. juli 2018)
- Thomas Nygreen, Rødt, senioringeniør, Oslo, (fra 21. november 2017 til overlevering)
- Sigrid Stokstad, forsker, Oslo
- Knut Storberget, Arbeiderpartiet, fylkesmann, Elverum
- Øyvind Strømmen, Miljøpartiet De Grønne, informasjonsrådgiver, Samnanger
- Bjørg Tørresdal, Kristelig Folkeparti, rektor, Levanger
- Bernt Aardal, professor, Bærum
- Kari Aarnes, kontorsjef, Steinkjer
- Tom Refsum Aatlo, seniorrådgiver, Oslo

Utvalgets sekretariat har bestått av:

1. Jan Morten Sundeid, fagdirektør (sekretariatsleder)

2. Marie Svendsen Mjøsund, fagdirektør (nestleder i sekretariatet)
3. Ingvild Kristine Lysne, rådgiver (fra 1. januar 2018)
4. Øyvind Bugge Solheim, rådgiver (fra 13. november 2018 til 31. mars 2020)
5. Annie Magnus, seniorrådgiver (fra 1. februar 2018 til 28. februar 2019)

I tillegg har seniorrådgiver Cathrine Sørlie, ansatt i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, periodevis vært tilknyttet sekretariatet.

1.1.2 Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

1. Bakgrunn for oppnevning av utvalget

Høy tillit til politiske institusjoner er nødvendig for å ha et velfungerende demokrati. At de som velges representerer folkets vilje, og at valget foregår korrekt og på en tillitsvekkende måte, er avgjørende for legitimiteten til demokratiet. I de senere år har det vært en del oppmerksomhet internasjonalt rundt hvorvidt tilliten til viktige institusjoner i det politiske liv er synkende eller ikke. I Norge er det høy tillit til valggjennomføringen og til de politiske institusjonene.

Stortinget har vedtatt en regionreform med sikte på å redusere antall fylker til om lag ti. Dette fører med seg spørsmål om endring av valgordningen, ettersom fylkene i dag er valgdistrikter til stortingsvalg. Det er viktig å sikre at det tas høyde for endringene i fylkesstrukturen på en god måte.

Forrige valglovutvalg ble nedsatt for 20 år siden. På disse årene har det skjedd omfattende endringer i hvordan valg gjennomføres i Norge. Det er økt bruk av teknologi, strengere krav til tilgjengelighet og økt standardisering og profesjonalisering. Staten har på flere områder tatt en større rolle gjennom utarbeidelse av et valgadministrativt it-system, økt veiledning og større grad av tilrettelegging.

2. Utvalgets mandat

Utvalgsarbeidet skal legge til rette for fortsatt høy tillit til valgordningen og gjennomføringen av valg i årene fremover. Utvalget skal redegjøre for valg som et grunnleggende trekk ved demokratiet både på sentralt og lokalt nivå. Utvalget skal gjennom sitt arbeid bidra til å sikre gode rammevilkår for demokratiet også i kommende år.

2.1 Ny valglov

Det har skjedd flere endringer i lov og forskrift siden forrige valglovutvalg. Endringene har kommet enkeltvis og til ulike tider, og det er behov for å se på disse endringene i et helhetlig perspektiv. Utvalget skal fremme et helhetlig forslag til ny valglov. Hensynet til forenkling, oversiktighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet må stå sentralt i utarbeidelse av lovteksten. Det skal legges vekt på å skape klare regler som er enkle å praktisere, og sørge for at bestemmelsene i størst mulig grad er teknologiavhengige. Utvalget skal vurdere forholdet mellom hva som reguleres i lov og hva som skal reguleres i forskrift, og også komme med forslag til ny forskrift. Utvalget skal vurdere hvilke bestemmelser som bør ligge i Grunnloven og hva som kan reguleres i valgloven.

2.2 Valgordning

Stortinget har vedtatt ny fylkesstruktur. Utvalget skal utrede hvordan ny fylkesstruktur påvirker valgordningen, herunder om dagens inndeling i valgdistrikter skal videreføres, eller om antall valgdistrikter skal reduseres i tråd med fylkesstrukturen. Utvalget skal også utrede ny personvalgordning for stortingsvalg. Utvalget står fritt til å se på øvrige elementer i valgordningen, og også til å se på valgordning til kommunestyre- og fylkestingsvalg. Valgordningen bør være lett forståelig, oppleves som rettferdig, ha legitimitet og sørge for god politisk og geografisk representasjon. I utredningen skal utvalget se på hvordan valgordningen bidrar til viktige demokratiske elementer som forutsigbarhet, deltagelse, tillit og legitimitet. Ny valgordning skal kunne tre i kraft fra stortingsvalget i 2025. Eventuelle behov for endringer i Grunnloven som følge av ny valgordning må identifiseres.

2.3 Valggjennomføring

Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av hvordan valg gjennomføres. Utvalget skal særlig utrede følgende problemstillinger:

a. Ansvar og roller.

Det er valgmyndigheter på både kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå i Norge, og lokale valgmyndigheter har stor grad av frihet. Det har skjedd flere endringer i oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene de senere år. Utvalget skal vurdere om ansvars- og rollefordelingen er hensiktsmessig, og hvordan det kommunale ansvaret påvirkes av økt statlig tilrettelegging. Utvalget skal blant annet se på ansvar for mottak av stemmer, opptelling av stemmer og godkjenning av valg.

b. Avvikling av stemmegivningen.

I Norge er det mulig å avgi stemme fra 1. juli til valgdagen i september, noe som er svært lenge i internasjonal sammenheng. Det er flere faser i valggjennomføringen med ulike regler. Måten valg avvikles på og de ulike valgfase har betydning for frister og for hvor lang tid det tar å forberede et valg. Sammenlignet med land som har mulighet for nyvalg, er den norske forberedelsesfasen til valget svært lang og ressurskrevende. Utvalget skal også se på hvordan kommunene organiserer valglokaler, sikring av tilgjengelighet, åpningstider og behov for særskilte arbeidstidsbestemmelser for valgmedarbeidere i kommunene.

c. Forsendelse av forhåndsstemmer.

Alle forhåndsstemmer som avgis i en annen kommune enn den velgeren er manntallsført i, videresendes for kontroll og godkjenning til rette kommune ved hjelp av post. Den norske postsektoren er i endring. Disse endringene har allerede fått konsekvenser for tidsbruken for forsendelse av forhåndsstemmer. I 2016 ble derfor fristen for når stemmer måtte være inne hos valgstyret for å kunne godkjennes, flyttet til tirsdagen etter valgdagen. Dette vil imidlertid ikke være tilstrekkelig på lang sikt. Utvalget skal vurdere fremtidige forsendelsesmåter av forhåndsstemmer for å sikre at stemmer ikke må forkastes.

d. Praktiske forhold knyttet til gjennomføring av sametingsvalget.

Valg til Sametinget avholdes samtidig som stortingsvalg, og det er kommunene som er ansvarlig for den praktiske gjennomføringen. Det er viktig å sikre at gjennomføringen av sametingsvalg og stortingsvalg ses i sammenheng. Regler om den praktiske gjennomføringen av sametingsvalget reguleres av forskrift

for valg til Sametinget. Utvalget skal vurdere om reglene om praktisk valggjennomføring for stortingsvalg av praktiske hensyn også bør gjelde for valg til Sametinget. Utvalget skal ikke vurdere samepolitiske forhold eller forhold som har betydning for de overordnede sidene ved valgordningen til Sametinget, som prinsipper for mandatfordeling, fordeling av mandater på kretser og inndeling i valgkretser.

2.4 Klageordning

I forbindelse med valgobservasjon i 2009 og 2013 kom OSSE med kritikk av den norske klageordningen for valg, der det påpekes at klageordningen ikke er i samsvar med 3 internasjonale konvensjoner. Det er i dag ikke mulig å påklage en avgjørelse i klagesak knyttet til valget inn for domstolene. Som følge av kritikken fra OSSE, ba Norge om en vurdering fra Europarådets lovtolkningsorgan Venezia-kommisjonen. Venezia-kommisjonen støttet OSSEs vurdering og kom med en uttalelse der de anbefaler at Norge endrer klageordningen. Utvalget skal utrede problemstillingen knyttet til klageordning for valg. Lovgivning og praksis i andre sammenlignbare land skal inngå i dette.

2.5 Beredskapshjemmel

Etter valgloven kan Stortinget kun påby omvalg dersom stortingsvalget i en kommune eller et fylke er kjent ugyldig på grunn av en feil som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget. Det er ikke mulig å utsette valgdagen. Det kan tenkes at svært alvorlige og omfattende naturkatastrofer, terrorhendelser eller andre ekstraordinære hendelser kan påvirke muligheten for deltagelse på en slik måte at det vil være behov for å utsette valgdagen eller skrive ut omvalg dersom hendelsen inntreffer på valgdagen. I en slik alvorlig situasjon bør hjemmelsgrunnlag og prosedyre for beslutning være klar. En slik hjemmel må ha strenge vilkår, og det må sikres at legitimiteten til beslutningen ikke trekkes i tvil. Utvalget skal utrede problemstillingen. Som del av arbeidet skal utvalget også hente inn internasjonal erfaring om tilsvarende problemstillinger og lovgivning i andre land.

3. Innretning av utvalgsarbeidet

Utvalget skal basere arbeidet sitt på forskning og empirisk kunnskap, og bidra til økt forståelse av demokrati og valg. Utvalget skal i sitt arbeid sikre at relevante innspill fra berørte aktører blir ivaretatt på en hensiktsmessig

måte. Internasjonale erfaringer skal innhentes der det er relevant. Utvalget kan be om særskilte orienteringer og/eller utredninger på enkeltområder. Utvalget skal i samsvar med Utredningsinstruksen redegjøre for forslagernes økonomiske, administrative og eventuelle andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt, og peke på eventuelle ytterligere utredningsbehov. Utvalget skal avgi sin utredning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 31. desember 2019.

Utvalget fikk ved brev 8. mars 2019 forlenget fristen for å levere utredningen til 31. mai 2020.

1.1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte 16. oktober 2017. Totalt har utvalget hatt 19 møter, hvorav 10 var todagersmøter og 1 var et tredagersmøte. De fleste møtene har vært i Oslo-området, men utvalget har også hatt møter i Os (Hordaland) og Karasjøk.

Utvalget har møtt ulike interessegrupper og eksperter. Når det gjelder praktisk valggjennomføring, har utvalgsmedlem Kari Aarnes fra Steinkjer kommune, Bjarne Christiansen fra Hedmark fylkeskommune og Karina Miller fra Oslo kommune presentert erfaringer med 2017-valget, Valgdirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har presentert EVA-systemet og evalueringen av stortingsvalget 2017, Ingrid Sand fra konstitusjonell avdeling på Stortinget har redegjort for Stortingets rolle ved valg, Stian Innerdal fra Blindeforbundet og Cato Lie fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) har presentert problemstillinger knyttet til tilgjengelighet ved valg. Nasjonal sikkerhetsmyndighet og KMD har holdt en presentasjon om sikkerhet i valggjennomføringen.

Når det gjelder deltakelse i valg, har utvalget møtt Rode Hegstad og Andreas Borud fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), som holdt et innlegg om ungdoms deltakelse og rolle i demokratiet. Forskning på valgdeltakelse og hva som påvirker denne, har blitt presentert av Johannes Bergh, lederen for Stortingsvalgundersøkelsen (Institutt for samfunnsforskning).

Når det gjelder valgordningen, har utvalget møtt Jørgen Elklit, professor emeritus ved Universitetet i Århus, og John Högström, førsteamanuensis ved Mittuniversitetet i Östersund, som presenterte valgordningene i Danmark og Sverige for utvalget. Utvalget har også hatt møte med Tarjei

Jensen Bech (fylkesvaraordfører), Remi Strand (gruppeleder Arbeiderpartiet) og Jo Inge Hesjevik (gruppeleder Høyre) fra Finnmark fylkeskommune. I tillegg har utvalget hatt møte med Tove Anti fra administrasjonen i Sametinget.

Utvalget har videre møtt internasjonale eksperter på valglovgivning. På møtet deltok representanter fra Veneziakommisjonen: Oliver Kask, dommer ved appelldomstolen i Tallinn og medlem av Veneziakommisjonen, Gaël Martin-Micallef og Victoria Lee. Jan E. Helgesen, Norges representant i Veneziakommisjonen, var også til stede på møtet. I tillegg deltok et medlem fra Europarådets arbeidsgruppe for utvikling av standarder for elektronisk stemmegivning, Ardita Driza Maurer, og representanter fra Kontoret for demokratiske institusjoner og rettigheter (ODIHR) i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE): Steven Martin, Tatyana Hilshcer-Bogussevich og Oleksii Lychkovakh.

Utvalget har fått utarbeidet flere rapporter om ulike temaer, som følger utredningen i vedlegg. Eirik Holmøyvik, medlem av utvalget og professor ved Universitetet i Bergen, har skrevet om klageordningen ved stortingsvalg.¹ Yngve Flo, førsteamanuensis ved Universitetet i Bergen, har skrevet om valgdistriktsinndelingen i et historisk perspektiv.² Bjørn Erik Rasch, professor ved Universitetet i Oslo, har skrevet om betydningen av inndelingen i valgdistrikter.³ Sammenhengen mellom valgordning og valgdeltakelse er belyst i notatet fra Johannes Bergh og Atle Haugsgjerd, begge forsker II ved Institutt for samfunnsforskning.⁴ Johannes Bergh og Jo Saglie, forsker II og I ved Institutt for samfunnsforskning, har undersøkt konsekvensene av ulike personvalgordninger ved stortingsvalg.⁵ Til slutt har sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge blitt vurdert av Proactima AS ved Anne-Kari Valdøl, Hermann S. Wiencke, Chris Dale, Svein Tuastad, Trine Holo, Willy Røed og Bjørg Sandal.⁶

¹ Eirik Holmøyvik, «Klageordning for stortingsvalg», Vedlegg 1 til utredningen, 2020.

² Yngve Flo, «... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet». Dei historiske føresetnader for valgdistriktsinndelinga ved stortingsvalg», Vedlegg 2 til utredningen, 2018.

³ Bjørn Erik Rasch, «Betydningen av inndeling i valgdistrikter», Vedlegg 3 til utredningen, 2018.

⁴ Johannes Bergh og Atle Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme? Om sammenhengen mellom valgordninger og valgdeltakelse», Vedlegg 5 til utredningen (Institutt for samfunnsforskning, 2018).

⁵ Johannes Bergh og Jo Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valgordninger», Vedlegg 4 til utredningen (Institutt for samfunnsforskning, 2018).

Utvalgets medlemmer har underveis i utvalgets arbeid deltatt på diverse konferanser og seminarer hvor de har redegjort for arbeidet og mottatt innspill til dette. I tillegg har utvalget fått ulike skriftlige innspill.

Utvalget har lagt vekt på å lage en lovtekst med klart og forståelig språk. Utvalget etablerte derfor en egen lovtekstgruppe sammen med Språkrådet for å arbeide med lovteksten. Fra Språkrådet deltok Aud Anna Senje og Kjetil Aasen. Gruppen hadde sju møter. I tillegg har Bård Eskeland bistått med utformingen av grunnlovsforslag.

1.2 Sentrale forslag fra utvalget

Utvalget har vurdert ulike sider ved den norske valgordningen og hvordan valg gjennomføres i Norge. Utvalget mener at dagens regelverk stort sett fungerer godt. Utvalget mener det er viktig å bygge videre på det som fungerer, og foreslår derfor endringer i den gjeldende valgordningen istedenfor en helt ny valgordning. Det foreslås heller ingen stor omlegging av den praktiske gjennomføringen av valg.

På enkelte områder foreslår utvalget likevel noen vesentlige endringer. Utvalget foreslår blant annet å innføre en uavhengig juridisk klageordning.

Utvalget har på enkelte punkter delt seg i et flertall og et mindretall. I sammendraget her og i utvalgets forslag til lovtekst omtales kun flertallets lovforslag. Mindretallets forslag er omtalt i de enkelte kapitlene.

1.2.1 Valgordning ved stortingsvalg

Utvalget foreslår hovedsakelig å videreføre dagens valgordning. Det er imidlertid tre elementer ved valgordningen som utvalgets flertall ønsker å endre: metoden for fordeling av mandater mellom valgdistriktene, proporsjonaliteten i valgordningen og personvalgordningen.

1.2.1.1 En mer proporsjonal valgordning med lavere sperregrense

Flertallet i utvalget mener den norske valgordningen bør bli mer proporsjonal enn i dag. Det er en relativt stor andel av stemmene som i dag ikke leder til representasjon på Stortinget, og det er

⁶ Anne-Kari Valdøl mfl., «Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge», Vedlegg 6 til utredningen (Proactima, 2019).

stor forskjell i hvor stor grad partiene får den representasjonen de skulle hatt målt etter andelen stemmer. Flertallet mener at partiene i større grad enn i dag bør få like stor andel av representantene på Stortinget som de får av andelen stemmer.

Utvalget har vurdert ulike måter å gjøre valgordningen mer proporsjonal på. Etter flertallets syn er det mest hensiktsmessige tiltaket å redusere sperregrensen på utjevningsmandater til tre prosent. I dag har sperregrensen svært stor betydning for hvor stort samsvaret er mellom stemmer og representasjon for små partier. Ved å senke sperregrensen vil flere av partiene som allerede i dag får direktemandater, komme over grensen og få større representasjon. Samtidig vil ikke terskelen for å bli representert i praksis bli lavere enn i dag.

1.2.1.2 *En mer rettferdig fordeling av mandater mellom valgdistriktene*

I dag brukes areal i fordelingen av mandater mellom valgdistriktene. Dette er begrunnet i et ønske om å sikre perifere valgdistrikter høyere representasjon og dermed større innflytelse enn de ellers ville hatt. Samtidig leder det til at en del valgdistrikter som ikke nødvendigvis er veldig sentralt plassert, mister mandater de ellers ville fått, på grunn av begrenset areal. Overrepresentasjonen til særlig Finnmark er også svært stor i internasjonal sammenheng.

Utslagene av dagens fordelingsmetode med arealfaktor er både store og vilkårlige. Flertallet mener at selv om det er viktig å ta distriktshensyn i fordelingen av mandater mellom valgdistriktene, gjør både størrelsen på de positive utslagene og vilkårligheten i hvilke valgdistrikter som taper mest på ordningen, at den ikke fungerer tilfredsstillende. Flertallet foreslår derfor å innføre en ordning som gir mindre valgdistrikter representasjon på bekostning av de store, og som i tillegg sikrer de minste valgdistriktene et minimum på fire representanter. I denne ordningen får alle valgdistriktene ett mandat først, før de øvrige mandatene fordeles etter innbyggertall, men ingen valgdistrikter får færre enn fire mandater totalt. Ordningen sikrer dermed de mindre valgdistriktene representasjon og har ikke de vilkårlige utslagene dagens ordning har.

1.2.1.3 *Innføre personvalg*

Flertallet mener det bør innføres reelt personvalg ved stortingsvalg. Det er en utvidelse av demokra-

tiet at velgerne får innflytelse over hvilken representant som skal bli valgt, i tillegg til hvilket parti som skal få en representant. Dagens ordning ved stortingsvalg er problematisk fordi den gir inntrykk av at det er mulig å påvirke hvem som blir valgt, selv om dette bare er en teoretisk mulighet. Flertallet mener at kommunestyrevalgordningen, det vil si en ordning der partiene kan gi et stemmetillegg og velgerne kan gi personstemmer, bør innføres både ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Denne ordningen balanserer velgerinnflytelse og partienes rolle på en god måte og gir de ulike partiene mulighet til å bestemme hvor mye innflytelse velgerne bør få på deres lister. Ordningen er velkjent for norske velgere, og det å innføre nesten like ordninger ved alle valg kan bidra til økt deltakelse i personvalget. Utvalget foreslår ikke å innføre slengere ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

1.2.1.4 *Beholde 19 valgdistrikter*

Utvalget har vurdert om de nye fylkene bør fungere som valgdistrikter. Fylkene har siden 1953 utgjort de norske valgdistriktene, og det kan føres flere argumenter for at det er naturlig å ta utgangspunkt i fylkesinndelingen når en bestemmer valgdistriktene. Valgdistriktinndelingen har imidlertid konsekvenser for i hvor stor grad hele landet blir representert med egne representanter. Dagens 19 valgdistrikter sikrer i større grad representasjon fra hele landet enn det de nye fylkene gjør. Flertallet mener derfor at det er bedre å beholde dagens 19 valgdistrikter enn å følge den nye fylkesinndelingen. Flertallet mener i tillegg at enkelte av de 11 nye fylkene uansett ikke er egnet som valgdistrikter. Flertallet mener blant annet at Viken blir et for stort valgdistrikt. Hvis fylket deles i flere valgdistrikter, vil det hindre at valgdistriktet blir mye større enn de andre valgdistriktene. Dette vil bidra til å få en valgordning som fungerer mest mulig likt i hele landet.

1.2.1.5 *Kompromissmodeller*

I et forsøk på å finne modeller der medlemmene stiller seg bak alle elementene, har utvalget kommet fram til to løsninger, heretter omtalt som «19-modellen» og «fylkesmodellen». Det ligger i navnene at utgangspunktene for de to modellene har vært henholdsvis dagens 19 valgdistrikter og valgdistrikter som følger den til enhver tid gjeldende fylkeskommunale inndelingen. Flertallet i utvalget stiller seg bak 19-modellen.

1.2.2 Stemmerett for 16-åringer ved kommunestyre- og fylkestingsvalg

Flertallet foreslår å senke stemmerettsalderen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg til 16 år. Dette vil gi ungdom praktisk erfaring med demokrati, noe som kan øke framtidig valgdeltakelse. Fylkestingene og kommunestyrene behandler mange saker som angår ungdom, og som ungdom bør få mulighet til å påvirke gjennom stemmesedelen. Flertallet vil ikke senke stemmerettsalderen ved stortingsvalg.

1.2.3 Nytt klagesystem

Utvalget foreslår viktige endringer i klagesystemet.

For det første foreslår utvalget å gjøre riksvalgstyret om til et uavhengig klageorgan med en sammensetning med overvekt av dommere. Riksvalgstyret skal behandle klager på forberedelsen og gjennomføringen av alle de tre valgene. Stortinget skal oppnevne medlemmene av riksvalgstyret. Dette vil sikre en uavhengig juridisk prøving av klager på valg.

For det andre foreslår utvalget å utvide klageadgangen noe. Utvalget foreslår blant annet at personer som har forhåndsstemt eller har forsøkt å forhåndsstemme utenfor det valgdistriktet de er manntallsført i, skal kunne klage på gjennomføringen av forhåndsstemmingen i den kommunen der de forhåndsstemte eller forsøkte å forhåndsstemme. Utvalget foreslår også å gi dem som stiller liste, en egen klageadgang.

For det tredje foreslår utvalget klagerett på Stortingets, fylkestingets og kommunestyrets vedtak om hvorvidt valget er gyldig. Ved stortingsvalg skal klagen behandles av Høyesterett. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal klagen behandles av riksvalgstyret.

Valget kan bare kjennes ugyldig når det er sannsynlighetsovervekt for at feilen har påvirket mandatfordelingen.

1.2.4 Beredskapshjemmel

Utvalget foreslår at det tas inn beredskapshjemler i valgloven og Grunnloven. Etter disse bestemmelsene kan valgtinget utsettes eller forlenges hvis det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme. Utvalget foreslår videre at det skal kunne holdes omvalg hvis det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme. Det er strenge vilkår for å kunne

benytte de foreslåtte hjemlene, og utsettelse, forlengelse eller omvalg er kun mulig dersom det er nødvendig for å sikre velgerne muligheten til å stemme.

Myndigheten til å bestemme en utsettelse, en forlengelse eller et omvalg legges ved stortingsvalg til Stortinget. Siden slike tiltak kun vil være relevant i ekstraordinære situasjoner, og fordi det kan være av avgjørende betydning å få gjort vedtaket raskt, foreslår utvalget at Kongen i statsråd skal kunne utsette eller forlenge valget hvis det ikke er mulig å samle Stortinget. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg foreslår utvalget at myndigheten legges til Kongen i statsråd.

1.2.5 Ikke innføre elektronisk valg

Utvalget har vurdert muligheten for å innføre elektronisk valg.

Flertallet mener prinsipielt at velgerne bør stemme i et valglokale. Dette skyldes at prinsippet om hemmelig valg ikke vil kunne ivaretas i tilstrekkelig grad dersom velgerne stemmer utenfor et valglokale. Det vil heller ikke være mulig fullt ut å kontrollere at ingen blir utsatt for utilbørlig press så lenge stemmingen ikke foregår i et valglokale.

Flertallet mener videre at sikkerheten ved elektroniske valg ikke er god nok i dag uavhengig av hvor stemmingen skjer. For å opprettholde høy tillit til valget og for å sikre at valgene går rett for seg, er sikkerheten og påliteligheten i stemmesystemet svært viktig. Flertallet peker på at det er viktig å bygge kompetanse på elektronisk stemming for å kunne gjøre gode vurderinger av hvilke muligheter og risikoer elektronisk stemming kan innebære. Utvalget mener at muligheten for å utvikle sikre løsninger for elektronisk stemming i valglokalene bør utredes, blant annet for å bedre tilretteleggingen for velgere med funksjonsnedsettelse.

1.2.6 Lovfeste bruk av IKT-system for gjennomføring av valg

Utvalget mener at bruken av et statlig IKT-system for valggjennomføring, tilsvarende det som i dag er EVA, bør lovfestes. Ved å lovfeste bruken av et statlig IKT-system vil kommunene og fylkeskommunene måtte bruke dette systemet. Samtidig vil staten ha ansvaret for å tilby et valggjennomføringssystem som er testet og sikret i nødvendig grad, samt for å tilby opplæring, støtte og veiledning til dette systemet. Det er et viktig nasjonalt mål å sikre valggjennomføringen, og lovfesting av

plikt til å bruke et statlig IKT-system er et virkemiddel for å nå dette målet.

1.2.7 Fortsatt krav om uavhengige tellinger

Utvalget mener at det skal lovfestes at alle stemmer skal telles på to uavhengige måter ved norske valg. De siste årene har det vært utstrakt bruk av skannere i opptellingen, og det er viktig å sikre at valgresultatet ikke kan påvirkes eller trekkes i tvil som følge av feil ved, eller angrep mot, disse maskinene. Ved å lovfeste at det skal telles på to ulike måter, sikres det at det ikke er de samme maskinene (eller maskiner med lik programvare) som teller stemmesedlene to ganger. Dette bidrar til å sikre opptellingen mot denne typen angrep.

1.2.8 Bistand til velgere med funksjonsnedsettelse

Utvalget har vurdert dagens regler for å kunne ta med seg hjelpere inn i valgavsluttet. I dag kan velgere som har behov for det, ta med seg en valgfunksjonær inn i avsluttet, og velgere med alvorlig psykisk og fysisk funksjonsnedsettelse som har behov for det, kan velge seg ut en egen helper i tillegg til valgfunksjonæren. Utvalget mener at alle som grunnet psykisk og fysisk funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene, bør ha krav på assistanse fra en selvvalgt helper. Gjeldende krav om alvorlig funksjonsnedsettelse foreslås fjernet.

Utvalget har i tillegg vurdert om dagens regel om at det alltid skal være med en valgfunksjonær i tillegg til selvvalgt helper, bør videreføres. Dette er en avveining mellom hensynet til å motvirke utilbørlig påvirkning og velgerens mulighet til å velge hvem som skal få vite hva velgeren stemmer. Utvalget mener hensynet til velgernes verdighet og muligheten til å velge hvem de skal få assistanse av, kan være avgjørende for at velgeren fritt kan stemme på partiet velgeren ønsker. Utvalget foreslår derfor at velgere som på grunn av funksjonsnedsettelse trenger assistanse for å stemme, bør kunne få velge å bare ha med egen helper inn i valgavsluttet.

1.3 Sammendrag

1.3.1 Innledning

Utvalget gir her et sammendrag av forslagene i de enkelte kapitlene.

Utredningen er delt i fem deler. Den første delen, *Innledning*, inkluderer kapitlene 1 til 4.

Denne delen tar for seg grunnlaget for utvalgets arbeid.

Del to, *Valgordning*, går gjennom utvalgets anbefalinger knyttet til valgordningen. Dette dekker de ulike elementene ved hvordan stemmer blir omgjort til representasjon i de tre ulike valgene, i tillegg til personvalg, folkeavstemninger samt regler knyttet til stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt.

Den tredje delen, *Gjennomføring av valg*, dekker selve gjennomføringen av valget. Her diskuteres regler for listestilling, ordensregler og regler for legitimasjon og tilrettelegging i tillegg til regler for opptelling av stemmene. Denne delen har også kapitler om bruk av teknologi og valg til Sametinget.

I den fjerde delen, *Godkjenning av valg*, diskuteres reglene for godkjenning og klage, for omvalg og beredskapshjemler.

Den femte delen, *Lovforslag med merknader*, tar for seg lovforslaget og merknadene til de ulike bestemmelsene samt økonomiske og administrative konsekvenser.

1.3.2 Prinsipielle betraktninger – formålsparagraf

Utvalget redegjør i kapittel 2 for de sentrale nasjonale og internasjonale prinsippene for valg. I tillegg foreslås det en justering i formålsbestemmelsen. Dette medfører at prinsippet om «direkte» valg, som er forankret i flere andre bestemmelser i både Grunnloven og valgloven, ikke lenger framheves i formålsbestemmelsen. Det som løftes fram som overordnede hensyn, både i Grunnloven og valgloven, er at valgene skal være «frie og hemmelige».

1.3.3 Deltakelse

I kapittel 3 redegjør utvalget for valgdeltakelsen i Norge og for forhold som påvirker valgdeltakelsen.

1.3.4 Teknologi og sikkerhet

Kapittel 4 omtaler teknologi og sikkerhet ved gjennomføring av valg. Utvalget ser på sikkerheten i demokratiske prosesser og særlige hensyn knyttet til valgområdet. Utvalget drøfter her også spørsmålet om elektronisk stemming over internett bør innføres i Norge, og konkluderer med at det ikke bør åpnes for slik stemming.

1.3.5 Valgordning ved stortingsvalg

Utvalget drøfter de ulike delene av stortingsvalgordningen i kapittel 5.

Utvalget har først sett på hvordan mandatene fordeles mellom de ulike valgdistriktene. Flertallet foreslår å avskaffe arealfaktoren og innføre en fordeling av mandatene der hvert valgdistrikt først får ett mandat, før de resterende mandatene fordeles etter innbyggertall. Dette gjør at små valgdistrikter i en viss grad får mandater på bekostning av de store valgdistriktene. I tillegg foreslår utvalget å innføre en minimumsgrense på fire mandater per valgdistrikt, noe som sikrer de aller minste distriktene representasjon uten at overrepresentasjonen blir svært stor.

Flertallet foreslår å øke proporsjonaliteten i valgordningen. Flertallet mener at den beste måten å øke proporsjonaliteten fra dagens nivå på er å senke sperregrensen til tre prosent. Dette gir mer proporsjonal representasjon av flere partier samtidig som det ikke åpner for at partier som i dag ikke er representert, lettere kommer inn på Stortinget. Flertallet foreslår å beholde dagens første delingstall.

I tillegg drøfter utvalget i dette kapitlet om dagens valgdistrikter bør endres slik at de følger de nye fylkesgrensene. Flertallet foreslår å beholde dagens 19 valgdistrikter fordi dette sikrer representasjon fra hele landet.

Utvalget har også diskutert ulike modeller for hvordan en valgordning kan være for at utvalgsmedlemmene enten primært eller subsidiært kan slutte seg til alle elementene i modellene.

1.3.6 Valgordning ved kommunestyre- og fylkestingsvalg

I kapittel 6 drøfter utvalget valgordningen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg og mener denne bør følge stortingsvalgordningen der dette er hensiktsmessig. Utvalget har diskutert fire elementer ved valgordningen spesielt: inndeling i valgdistrikter, minimumsantall i fylkesting og kommunestyre, flertallsvalg ved kommunevalg og felles valgdag. Etter utvalgets vurdering er imidlertid dagens regelverk hensiktsmessig, og flertallet foreslår kun enkelte små endringer i dagens lovverk.

1.3.7 Personvalg

Utvalget drøfter de tre personvalgordningene ved norske valg i kapittel 7. Flertallet foreslår å inn-

føre dagens personvalgordning ved kommunestyrevalg ved både stortingsvalg og fylkestingsvalg, men uten slengere og uten begrensninger på hvor mange kandidater som kan få stemmetillegg. Dette vil gi velgerne større innflytelse over hvem som skal representere dem, uten å undergrave partiens sentrale rolle i det norske demokratiet. Når det gjelder kommunestyrevalg, foreslår flertallet å videreføre dagens regler om stemmetillegg, slengere og personstemmer. Flertallet vil ikke innføre strykninger ved noe valg.

1.3.8 Folkeavstemninger

I kapittel 8 drøftes nasjonale og lokale folkeavstemninger. Utvalget har vurdert om det bør lages egne bestemmelser for hvordan rådgivende nasjonale folkeavstemninger skal gjennomføres. Flertallet mener imidlertid at dagens praksis med å lage egne lover for hver folkeavstemning fungerer godt, og ser ikke behov for å nedfelle generelle prinsipper i lov. Når det gjelder lokale folkeavstemninger, legger flertallet vekt på at det norske demokratiet er et representativt demokrati og ikke bygd rundt folkeavstemninger. Flertallet mener også at kommunene og fylkeskommunene bør ha stor frihet til å legge til rette for folkeavstemninger. Flertallet foreslår derfor ikke å regulere lokale folkeavstemninger i lov, men at det heller bør utformes en veileder for kommunene og fylkeskommunene.

1.3.9 Stemmerett

Utvalget drøfter i kapittel 9 blant annet stemmerett og valgbarhet for 16-åringer, stemmerett for velgere med alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, stemmeplikt og kravet om å være folkeregistrert i Norge for å ha stemmerett. Flertallet foreslår å senke stemmerettsalderen ved lokalvalg til 16 år, men foreslår ikke å redusere valgbarhetsalderen. Utvalget foreslår videre å oppheve Grunnloven § 50 tredje ledd om at det i lov kan fastsettes regler om stemmerett for personer som på valgdagen åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet. Flertallet vil videreføre regelen om at en person må være norsk statsborger for å stemme ved stortingsvalg. Flertallet vil ikke innføre stemmeplikt. Kravene til å ha vært folkeregistrert som bosatt i Norge for å ha stemmerett foreslås fjernet ved stortingsvalg, men ikke ved lokalvalg.

1.3.10 Valgbarhet

Utvalget drøfter reglene om valgbarhet i kapittel 10. Flertallet foreslår at det ikke bør gjelde noen begrensninger i valgbarheten for ansatte i departementene eller diplomatiet og konsulatvesenet ved valg til Stortinget.

Når det gjelder dommere i Høyesterett, foreslår utvalget at disse fortsatt ikke skal være valgberettigede til Stortinget. Dommere i Høyesterett må ha fratrudd stillingen før listeforslagene blir godkjente, for å være valgberettigede.

Utvalget foreslår ikke endringer i reglene om valgbarhet ved valg til fylkesting og kommunestyre, da dette nylig ble vurdert i behandlingen av ny kommunelov.

1.3.11 Ombudsplikt

Utvalget vurderer i kapittel 11 reglene knyttet til ombudsplikt og tap av retten til folkevalgte verv. Utvalget diskuterer blant annet regjeringens adgang til å hente stortingsrepresentanter til regjeringsapparatet, permisjon fra Stortinget, plikten til å stå på liste og plikten til å ta imot valget.

Utvalget viser til at Stortinget nylig har fjernet plikten til å stå på liste ved stortingsvalg fordi det er problematisk at uvillige kandidater i praksis må melde seg inn i et annet parti for å få fritak fra å stå på liste. Utvalget mener det er riktig å innføre muligheten til fritak fra å stå på liste uten krav til begrunnelse og mener de øvrige fritaksgrunnene dermed kan fjernes. Siden det er mulig å få fritak uavhengig av begrunnelse, mener utvalget det ikke bør være mulig å nekte å ta imot valg. Når en kandidat har godtatt å stå på liste, bør ikke kandidaten ha mulighet til å bryte kontrakten med velgeren hvis han eller hun blir valgt. Utvalget foreslår derfor å oppheve retten til å nekte å ta imot valg.

Flertallet mener at regler for permisjon fra Stortinget bør forankres i Grunnloven. Flertallet foreslår derfor å ta inn i Grunnloven § 71 at Stortinget kan gi regler for velferdspermisjoner og korte permisjoner av andre årsaker, men at permisjon fra stortingsvervet ut perioden kun bør kunne gis for å utøve andre oppgaver av nasjonal interesse.

Flertallet foreslår at stortingsrepresentanter ikke bør kunne utnevnes til statssekretær eller ansettes som politisk rådgiver. Flertallet foreslår å innføre en bestemmelse i Grunnloven § 14 for å hindre at regjeringen på denne måten kan påvirke sammensetningen av Stortinget og bryte kontrakten mellom velger og representant. Dersom stats-

sekretærer eller politiske rådgivere blir valgt til Stortinget, mener flertallet at det først er når de slutter som statssekretærer eller politiske rådgivere, at de må tre inn i vervet som stortingsrepresentanter.

Når det gjelder dagens snevre mulighet til å ta fra stortingsrepresentanter vervet etter straffeloven § 56, mener flertallet denne muligheten bør videreføres. Flertallet foreslår at det derfor tas inn en bestemmelse i Grunnloven § 53 om adgangen til å frata vervet, slik at bestemmelsen i straffeloven sikres hjemmel i Grunnloven. Flertallet ønsker ikke med dette å gjøre det enklere å ta fra noen vervet enn i dag.

Utvalget vil ikke åpne for suspensjon av stortingsrepresentanter.

Når det gjelder tap av stemmeretten for å gå i fremmed makts tjeneste, mener utvalget en slik regel er inngripende – særlig fordi det nå i større grad er åpnet for dobbelt statsborgerskap – og at den er vanskelig å kontrollere. Utvalget foreslår derfor å fjerne denne bestemmelsen.

Utvalget har ikke vurdert endringer i reglene for fylkestings- eller kommunestyrerepresentanter og viser til at dette nettopp er behandlet i arbeidet med ny kommunelov.

1.3.12 Bruk av teknologi i valggjennomføringen

Utvalget diskuterer i kapittel 12 hvordan teknologi brukes i valggjennomføringen i dag. Utvalget mener det er bra at det er utviklet et IKT-system, EVA, som alle kommuner og fylkeskommuner kan benytte. Utvalget vil lovfeste bruken av det statlige IKT-systemet for valggjennomføringen. Samtidig foreslås det at departementet i forskrift kan stille krav om bruk og sikring av systemet. Utvalget stiller seg også positivt til bruken av elektronisk manntall og elektroniske valgkort og mener dette bør brukes i større grad enn i dag, men foreslår ikke å lovfeste et krav om at det må gjøres på denne måten.

1.3.13 Listeforslag

Utvalget drøfter dagens regler for listeforslag i kapittel 13. Særlig har utvalget vurdert kravene til antall navn på listene, hva som skjer om det ikke er nok navn på listene, muligheten til å stille som individuell kandidat, krav om underskrifter på papir, kravene til antall underskrifter for å stille liste og kravene til antall underskrifter for å bli et registrert politisk parti.

Flertallet mener kravet til antall navn på listene er for strenge ved alle tre valg i dag. Det er viktig at alle grupper skal ha mulighet til å stille liste, og dagens regler rammer særlig de minste partiene. Disse partiene må i dag stille lister med mange flere kandidater enn det de kan forvente å få valgt. Flertallet foreslår derfor nye minimumskrav for alle tre valg. Ved stortingsvalg foreslås et flatt krav på fem kandidater og ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg et krav som varierer etter størrelsen på fylkestinget eller kommunestyret, men som for flere av kategoriene vil være lavere enn i dag.

Utvalget mener det ikke er ønskelig å åpne for individuelle kandidater.

Utvalget foreslår at det skal være mulig å signere listeforslag digitalt. Utvalget foreslår samtidig å øke kravet til antall underskrifter for å stille liste til stortingsvalg, men la kravet variere etter innbyggertall. Utvalget foreslår også å senke prosentkravet til antall signaturer ved kommunestyrevalg, men flertallet vil øke antallet underskrifter som alltid vil være tilstrekkelig for å stille liste. Flertallet foreslår også å øke antallet underskrifter som er nødvendig for å registrere et parti i Partiregisteret, fra dagens 5 000 til 10 000 underskrifter.

1.3.14 Ordensregler

Utvalget drøfter i kapittel 14 dagens ordensregler for valggjennomføring og med dette reglene for velgerpåvirkning i og i nærheten av valglokalet i forhåndsstemmeperioden og på valgtinget. Flertallet foreslår i stor grad å videreføre dagens ordensregler, men foreslår å begrense forbudet mot velgerpåvirkning til selve valglokalet og det for hele stemmeperioden. Forbudet på valgtinget mot velgerpåvirkning i rommene en må passere til valglokalet, bør etter flertallets vurdering fjernes.

1.3.15 Legitimasjon

I kapittel 15 drøfter utvalget kravene til legitimasjon i dagens lovverk. Utvalget foreslår at hovedregelen skal være at alle velgere legitimerer seg når de stemmer. Dagens hovedregel, at velgere som er kjent for stemmemottakeren, ikke trenger å legitimere seg, bør videreføres som et unntak fra hovedregelen. Utvalget understreker at alle med stemmerett må få mulighet til å skaffe seg legitimasjon.

Utvalget mener at dagens krav til hva som er gyldig legitimasjon, bør videreføres, og at disse

bør tas inn i forskrift. Det er viktig for å sikre seg mot valgjuks.

1.3.16 Tilgjengelighet og tilrettelegging

Utvalget vurderer i kapittel 16 dagens regelverk om tilgjengelighet og tilrettelegging for at velgerne skal få stemt. Utvalget foreslår å videreføre kravene om tilgjengelighet til valglokale, men vil klargjøre at valgstyret ikke kan delegere myndigheten til å peke ut valglokaler. Utvalget foreslår også å lovfeste at kommunene må kunngjøre hvilke valglokaler som ikke tilfredsstiller kravene om tilgjengelighet. Utvalget mener det bør utredes hvordan blinde og svaksynte kan få mulighet til å gi personstemmer på egen hånd, for eksempel gjennom elektronisk stemming i valglokalet.

Utvalget foreslår videre at alle velgere som grunnet fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene, skal ha krav på å få assistanse fra selvvalgt hjelper, og at velgerne kan la en selvvalgt hjelper tre inn for valgfunksjonæren. Utvalget vil videreføre reglene om ambulerende stemming og vil lovfeste retten til å stemme i fengsler.

1.3.17 Stemming, prøving og opptelling

I kapittel 17 drøfter utvalget tiltak for å sikre at forhåndsstemmene kommer fram tidsnok til å kunne godkjennes. Utvalget mener at det ved framtidige valg bør inngås særskilte forsendelsesavtaler for å sikre at stemmene kommer fram i tide.

Flertallet foreslår videre at forhåndsstemmen skal avsluttes senest klokken 18.00 den siste fredagen før valgdagen, noe som vil bidra til at stemmene kommer tidsnok fram.

Utvalget drøfter også om det bør åpnes for å stemme utenfor egen kommune på valgdagen, men flertallet mener det ikke bør åpnes for dette.

Flertallet foreslår å videreføre mulighetene for å tidligstemme innenlands, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og å brevstemme utenlands.

Utvalget foreslår at stemmesedlene skal telles opp to ganger ved alle valg. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal kommunene dermed kun telle opp stemmesedlene én gang, ikke to som i dag. Stemmesedlene skal telles opp på to måter som er uavhengige av hverandre.

For å sikre en reell kontroll og at det ikke er de samme som teller stemmene i den første og andre opptellingen, gjøres det endringer i regler for opptelling. Alle stemmer skal telles av et stemmestyre i den første opptellingen. Forhåndsstemmene telles av et nytt organ, det sentrale stemme-

styret i kommunen. Valgtingsstemmene telles av stemmestyret i valglokalet, med mindre valgstyret har bestemt at det ikke skal telles kretsvis. I så fall er det det sentrale stemmestyret som har ansvaret for å telle opp også valgtingsstemmene.

Det gjøres ikke endringer i hvem som skal ha ansvaret for den siste tellingen. Ved stortingsvalg foreslår utvalget at det skal oppnevnes et distriktsvalgstyre til erstatning for fylkesvalgstyret. Det foreslås et nytt navn på organet for å tydeligere skillet mellom oppgaver knyttet til stortingsvalg og fylkestingsvalg. Dette henger også sammen med at utvalget foreslår at en fylkeskommune kan ha ansvar for flere valgdistrikter ved stortingsvalg.

Utvalget foreslår videre at det ikke lenger skal settes ett felles kryss i manntallet ved kommune- styre- og fylkestingsvalg, men ett kryss hvis velgeren stemmer ved fylkestingsvalg, og ett kryss hvis velgeren stemmer ved kommunestyrevalg.

1.3.18 Praktiske forhold ved valg til Sametinget

Utvalget vurderer i kapittel 18 de ulike sidene ved gjennomføringen av valg til Sametinget. Utvalget mener at sameloven bør endres for å ta inn bestemmelser om folkeregistermyndighetens plikt til å utlevere nødvendige opplysninger ved sametingsvalg, og at det bør innføres sanksjoner for brudd på forbudet om offentliggjøring av valgresultatet. Utvalget mener videre at opptellingsstyrene i større grad bør få dekket utgiftene sine ved valg. I tillegg mener utvalget det bør gjøres språklige og tekniske endringer i sametingsvalgforskriften i tråd med ny valglov og valgforskrift.

1.3.19 Andre temaer

I kapittel 19 foreslår utvalget å regulere forhold som ikke naturlig hører hjemme i andre kapitler, og som etter gjeldende rett i stor grad er regulert i valgloven kapittel 15.

Utvalget foreslår at det blir forskriftsfestet unntak fra arbeidstidsbestemmelsene for valgmedarbeidere i kommunene og fylkeskommunene som har et overordnet ansvar for gjennomføringen av valget, samt for dem som jobber på valgdagen/natten, og for dem som teller opp stemmesedlene. Det bør gjøres tilsvarende unntak for ansatte i Valgdirektoratet, i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og på Stortinget som har oppgaver ved valget.

Flertallet foreslår også at mediene ikke lenger skal få tilgang til valgresultater før klokken 21.00, når de siste valglokalene stenger.

1.3.20 Godkjenning og klage

Utvalget behandler reglene om godkjenning og klage i kapittel 20. Utvalget foreslår nye regler på en rekke områder.

Utvalget foreslår at riksvalgstyret skal behandle klager på feil ved forberedelsen og gjennomføringen av stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, ikke bare ved stortingsvalg slik det er etter gjeldende rett.

Utvalget foreslår et omfattende regelverk for sammensetting av og valgbarhet til riksvalgstyret for å sikre en uavhengig juridisk prøving av klagen. Riksvalgstyret skal etter utvalgets forslag bestå av fem medlemmer, hvorav tre skal være dommere. Utvalget foreslår også at medlemmer av regjeringen, Stortinget, fylkesting og kommunestyre samt statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og på Stortinget ikke skal kunne oppnevnes som medlemmer av riksvalgstyret.

Fylkestinget og kommunestyret skal etter forslaget være bundet av riksvalgstyrets vedtak i klagesaker når de tar stilling til om valget skal godkjennes. For Stortinget gjelder dette bare hvis vedtaket i riksvalgstyret går ut på at valget er ugyldig. Stortinget kan komme til at valget er ugyldig selv om riksvalgstyret har kommet til det motsatte.

Utvalget foreslår å åpne for at det kan klages på Stortingets, fylkestingets og kommunestyrets vedtak om hvorvidt valget er gyldig. Ved stortingsvalg skal slike klager etter forslaget behandles av Høyesterett i plenum. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg er det riksvalgstyret som er klageinstans.

1.3.21 Omvalg

I kapittel 21 foreslår utvalget i stor grad å videreføre regelverket for omvalg.

Utvalget foreslår at det kan gjennomføres omvalg bare når det er sannsynlighetsovervekt for at feilene har påvirket fordelingen av mandatene mellom listene. Dersom feilene kun har påvirket kandidatkåringen, er vilkåret for omvalg etter forslaget ikke oppfylt, i motsetning til hva som er gjeldende rett ved stortingsvalg i dag.

Utvalget foreslår å presisere at vilkårene for omvalg vil kunne være til stede dersom de objek-

tive vilkårene i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt.

Utvalget mener at omfanget av et eventuelt omvalg bør være så lite som mulig. Utvalget foreslår derfor at et omvalg kun kan gjennomføres i de kommunene hvor det er sannsynlighetsovervekt for at antallet stemmer til de ulike listene er blitt påvirket av de ulovlige forholdene.

1.3.22 Beredskapshjemmel

Utvalget foreslår i kapittel 22 et helt nytt sett av regler for situasjoner der det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme. I slike tilfeller kan valgtinget enten utsettes eller forlenges med inntil én dag. Valgtinget skal uansett være avsluttet innen én måned etter den opprinnelig fastsatte valgdagen.

Utvalget foreslår videre at det skal kunne gjennomføres et omvalg dersom det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme.

Valgtinget kan bare utsettes eller forlenges, og det kan bare holdes omvalg så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme.

Forslagene gjelder for alle valg, men myndigheten til å treffe vedtak med hjemmel i bestemmelsene er lagt til ulike organer ved henholdsvis stortingvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Ved stortingsvalg er myndigheten lagt til Stortinget, hvor vedtak om utsettelse eller forlengelse av valget eller omvalg krever stemmene fra to tredjedeler av Stortingets medlemmer for å bli vedtatt. Det foreslås et unntak fra dette dersom Stortinget ikke kan samles. I så fall kan Kongen i statsråd vedta å utsette eller forlenge valget.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er myndigheten etter disse bestemmelsene lagt til Kongen i statsråd.

1.4 Forskrift

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere forholdet mellom hva som reguleres i lov, og hva som skal reguleres i forskrift, og er også bedt om å komme med forslag til ny forskrift. Utvalget har vurdert forholdet mellom valglov og forskrift og har på flere punkter vurdert at regulering kan gjøres i forskrift. I tråd med dette foreslår utvalget forskriftshjemler på en rekke områder i valgloven. Utvalget har imidlertid ikke utarbeidet et forslag til forskrift. Flere steder i utredningen er utvalget delt i et flertall og et mindretall, og det må også påregnes en del innspill til de forslagene utvalget kommer med. Utvalget anser det som mer hensiktsmessig å utarbeide en forskrift i etterkant av vedtak av ny lov. Dette har også gjort det mulig for utvalget å prioritere en grundig utredning av de andre temaene i mandatet.

Kapittel 2

Prinsipielle betraktninger – formålsparagraf

2.1 Demokrati, menneskerettigheter og rettsstat

Demokrati betyr «folkestyre». Dette er styrefor- men i Norge, og det framkommer uten forbehold av Grunnloven § 49 første ledd første punktum: «Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget.»

Grunnlovsbestemmelsen sier deretter at «Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg». Helt kort innebærer dette at formålet med de øvrige bestemmelsene om valg i Grunnloven, formell lov og forskrift er å omforme folkets stemmer til legitimt valgte stortingsrepresentanter.

Valg til kommunestyrene er indirekte forankret i Grunnloven § 49 andre ledd første punktum: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer.»

Også for valg til kommunestyrene blir det derfor valgbestemmelsenes oppgave å «kanalisere folkeviljen» på en slik måte at de riktige folkevalgte representantene blir utpekt. Fylkeskommunene har ingen tilsvarende forankring i Grunnloven.

Valglovutvalgets oppgave er å vurdere de gjeldende rettsreglene for valg til Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene. Dersom det er påkrevd for å sikre gode rammevilkår for demokratiet framover, skal utvalget foreslå rege- lendringer.

Både nasjonalt og internasjonalt er det utviklet en rekke prinsipper for valg til nasjonalforsamlinger og regionale folkevalgte organer. Utvalget vil først se på de prinsippene som følger av gjeldende Grunnlov og internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av. For å få et videre perspektiv vil utvalget også trekke inn noen ikke-bindende prinsipper og målsettinger for valg i et demokrati. Disse prinsippene og målsettingene har betydning både ved en vurdering av gjeldende rett og for de endringsforslagene som fremmes.

I tillegg til folkestyre hviler moderne vestlige demokratier på to andre grunnleggende prinsip-

per: for det første beskyttelse av og respekt for menneskerettighetene og for det andre at staten skal være en rettsstat. Disse to prinsippene er ikke et direkte tema for valglovutvalget, men er en rettslig ramme rundt valgreglene forankret i Grunnloven § 2 andre punktum.

2.2 Grunnlovens valgprinsipper

I Grunnloven § 49 første ledd andre punktum står det at «Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg». Av dette følger to allment anerkjente prinsipper:

- Valget skal være fritt.
- Valget skal være hemmelig.

Av Grunnloven § 54 følger det at det skal være valg hvert fjerde år, og av Grunnloven § 58 at valget til Stortinget skal være direkte. Dette er også i samsvar med allment anerkjente prinsipper om

- at valget skal være direkte
- at valg skal holdes med jevne mellomrom

Av Grunnloven § 57 andre ledd følger at riket er inndelt i 19 valgdistrikter, mens det i § 57 tredje ledd er foretatt en fordeling mellom direktemandater og utjevningsmandater. Dette viser til to andre allment anerkjente prinsipper, som kan stå i motsetning til hverandre:

- Valgordningen må sikre geografisk representasjon.
- Hver stemme skal ha samme vekt.

Noen tilsvarende prinsipper for valg til fylkesnivå og kommunalt nivå finnes ikke i Grunnloven. Flere av prinsippene er imidlertid gjort gjeldende også for lokalvalg i nåværende valglov § 1-1, som lyder: «Formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.»

2.3 Internasjonale forpliktelser

Retten til å delta i beslutningsprosesser, i frie og hemmelige valg og til å danne politiske partier er sentrale rettigheter i moderne, vestlige demokratier. I FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 21 står dette:

1. Enhver har rett til å ta del i sitt lands styre, direkte eller gjennom fritt valgte representanter.
2. Enhver har rett til lik adgang til offentlig tjeneste i sitt land.
3. Folkets vilje skal være grunnlaget for offentlig myndighet. Denne vilje skal komme til uttrykk gjennom periodiske og reelle valg med allmenn og lik stemmerett og med hemmelig avstemning eller likeverdig fri stemmemåte.

Erklæringen er – i kraft av å være en erklæring og ikke en konvensjon – ikke direkte bindende for Norge. Tilsvarende er imidlertid fulgt opp i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 25:

Enhver borger skal, uten noen form for forskjellsbehandling som nevnt i artikkel 2 og uten urimelige begrensninger, ha rett og anledning til:

- a. Å ta del i varetakelsen av offentlige anliggender, direkte eller gjennom fritt valgte representanter.
- b. Å avgi stemme og bli valgt ved frie periodiske valg som skal bygge på alminnelig og lik stemmerett og hemmelig avstemning, som sikrer at velgernes vilje kommer fritt til uttrykk.
- c. På alminnelige og like vilkår å ha adgang til offentlig tjeneste i sitt land.

Borgernes demokratiske rettigheter knyttet til valg er videre nedfelt i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) i protokoll 1 artikkel 3:

De høye Kontraherende Parter forplikter seg til å holde frie valg med rimelige mellomrom ved hemmelig avstemning, under forhold som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling.

Begge disse konvensjonen er bindende for Norge og gjelder som norsk lov, jf. Grunnloven § 92 og menneskerettsloven § 2 nr. 1 og nr. 2. Begge konvensjonene vil dessuten være veiledende ved tolk-

ningen av Grunnloven § 49 første ledd første punktum.¹

Veneziakommisjonen² utarbeidet i 2002 «Regler for god praksis i valgsaker». Anbefalingene bygger på fem prinsipper hentet fra den felleseuropeiske valgtradisjonen:

- *Alminnelig stemmerett*. Alle mennesker skal ha rett til å stemme og til å stille til valg. Denne retten vil være underlagt betingelser knyttet til alder, statsborgerskap og bosted.
- *Lik stemmerett*. Hver velger skal ha én stemme og lik stemmeinnflytelse. Det innebærer at mandatene skal være fordelt tilnærmet likt mellom valgdistriktene etter innbyggerantall, statsborgere eller antall velgere. Avvikene bør ikke være mer enn 10 prosent, og aldri over 15 prosent, unntatt for å beskytte en konsentrert minoritet eller tynt befolket administrativ enhet. Lik stemmerett betyr at alle skal ha like muligheter til å delta ved valg.
- *Frie valg*. Velgerne skal være frie til å uttrykke sine egne meninger og til å stemme. Avstemningsreglene skal være enkle og opptellingen gjennomslutning. Valgfusk skal bekjempes aktivt.
- *Direkte valg*. De stemmeberettigede stemmer selv på kandidater til den folkevalgte forsamlingen.
- *Hemmelige valg*. Det er velgernes rett, men også deres plikt, til å holde valget hemmelig. Det handler ikke bare om hva en velger har stemt, men også informasjon om hvem som faktisk avgir stemme.

I tillegg følger det av retningslinjene at valg må holdes med jevne mellomrom, og at den lovgivende forsamlingen ikke skal sitte i mer enn fem år. Veneziakommisjonens retningslinjer er ikke

¹ Grunnloven § 49 første ledd første punktum ble vedtatt i forbindelse med grunnlovsreformen i 2014 etter mønster fra SP artikkel 25 og især EMK protokoll 1 artikkel 3, se Dokument nr. 16 (2011–2012) s. 251–255 og Innst. 186 S (2013–2014) s. 32. Høyesterett har i en rekke dommer slått fast at tilsvarende grunnlovsbestemmelser skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene og praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene, i første rekke den europeiske menneskerettsdomstolen, se for eksempel Rt. 2014 s. 1105 avsn. 28, Rt. 2015 s. 93 avsn. 57, Rt. 2015 og HR-2016-2554-P avsn. 81. Tilsvarende ble lagt til grunn av Menneskerettighetsutvalget og av Stortinget i forbindelse med grunnlovsreformen i 2014, se respektive Dokument nr. 16 (2011–2012) s. 89–90 og Innst. 186 S (2013–2014) s. 20.

² Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning, også kalt «Veneziakommisjonen», er administrativt underlagt Europarådet. Kommisjonen, som gir juridisk bistand til både medlems- og observatørland i kommisjonen, består av høyt kvalifiserte jurister fra de 61 medlemslandene.

direkte rettslig bindende for Norge, men regnes som en felleseuropeisk standard.³

2.4 Prinsipper særlig framhevet i mandatet

Utvalgets mandat lister ikke konkret opp hvilke prinsipper og målsettinger som skal ligge til grunn for utvalgets arbeid. Mandatet er likevel preget av flere av de prinsippene som er nevnt foran.

Utvalget blir i mandatet blant annet bedt om å legge «til rette for fortsatt høy tillit til valgordningen», og utvalget skal «redegjøre for valg som et grunnleggende trekk ved demokratiet». Videre skal utvalgets forslag til valgordning være «lett forståelig, oppleves som rettferdig, ha legitimitet og sørge for god politisk og geografisk representasjon».

2.5 De grunnleggende rettslige prinsippene

Av Grunnloven, av Norges internasjonale menneskerettslige forpliktelser og av prinsippene fra Venezia-kommisjonen kan følgende prinsipper for selve valgsystemet settes opp:

- Valget skal være fritt.
- Valget skal være hemmelig.
- Valget skal være direkte.
- Stemmeretten skal være allmenn og lik.
- Valg skal holdes med jevne mellomrom.
- Alle med stemmerett skal ha mulighet til å stemme.
- Alle med stemmerett skal kunne velges.
- Hver stemme skal ha lik vekt.
- Valgordningen skal sikre geografisk representasjon.

Det er viktig å merke seg at det er tale om prinsipper, og at det derfor vil kunne være rom for begrensede unntak dersom prinsippene skulle komme i motsetning til hverandre. Rimelige og forstandige avveininger mellom prinsippene – der de måtte stå i motstrid med hverandre – vil være demokratisk forsvarlig.

2.6 Valglovens begrensninger

I tillegg til prinsippene over, som er direkte knyttet til selve valgordningen og valg gjennomføringen, kan en se hen til ideelle målsettinger knyttet til utfallet av valget. Et valgsystem kan ikke alene garantere et stabilt og styringsdyktig demokrati, og en konsekvens av å ha demokrati som styreform er nødvendigvis at utfallet av valget er ukjent. Demokratiet har i siste instans ingen annen beskyttelse enn folkets tilslutning og kollektive fornuft. Det går likevel an – når en valgordning skal utformes – å være opptatt av at ordningen kan bidra til et stabilt demokratisk system. Dette følger også av utvalgets mandat: Valgordningen skal «oppleves som rettferdig» og «ha legitimitet».

Formålet med valgbestemmelsene i Grunnloven, valgloven og valgforskriften er å legge til rette for et velfungerende politisk demokrati med høy tillit. Rettsreglene kan likevel ikke garantere dette sluttproduktet alene. Uansett hvordan et valgsystem er ordnet, vil systemet også være avhengig av hvordan velgerne, partiene og det sivile samfunn ellers opptrer. Valgbestemmelsene kan bare skape de rettslige rammene – det som foregår innenfor disse rammene, avgjøres av folket.

Det er her tale om en vekselvirkning mellom rettslige rammer som har stor legitimitet, og et sivilsamfunn som ønsker å opprettholde denne legitimiteten fordi innbyggerne erfarer at problemene som skal løses innenfor et demokrati, kan løses innenfor valgbestemmelsenes rammer.

Alle de målsettingene en bør ha for et demokrati, kan ikke løses gjennom valgbestemmelsene. Og noen av disse målsettingene er i første rekke avhengig av velgernes og partienes adferd. For eksempel er det grenser for hvor mye valgordningen kan legge føringer for å sikre at det folkevalgte organet er et «speilbilde» av befolkningen, da med tanke på markører som blant annet alder, kjønn og klasse. Hvor grensen går mellom lovgivning og velgers makt, vil være et løpende diskusjonstema.

I forlengelsen av dette må det skilles mellom prinsipper som ubetinget må legges til grunn i valgbestemmelsene, og ideelle målsettinger som kun kan være siktemål. Vedrørende de ideelle målsettingene kan lovverket forsøke å bidra, men det er hva velgerne og partiene foretar seg, som vil være avgjørende.

Det er videre verdt å være klar over at valgbestemmelsene i Grunnloven, formell lov og forskriften gjelder det politiske demokratiet der hver

³ Venezia-kommisjonens «Regler for god praksis i valgsaker» blir også vektlagt ved tolkningen av EMK protokoll 1 artikkel 3, se for eksempel storkammerdommen *Hirst mot Storbritannia* (nr. 2), no. 74025/01 avsn. 71, og *Grosaru mot Romania*, no. 78039/01 avsn. 56.

velger har én stemme. All makt ligger ikke i Stortinget. Handlingsrommet som Stortinget har, er begrenset av blant annet internasjonale avtaler, privat økonomisk makt, organisasjoners makt og innflytelse, mediemakt, kulturell makt osv.⁴ Dette ligger i hovedsak utenfor det valglovutvalget skal ta stilling til, men likevel er det slik at det ved vurdering av den geografiske fordelingen av mandater til Stortinget er tradisjon for å legge vekt på at annen makt enn den politiske ofte er konsentrert i hovedstaden og andre særlig folkerike deler av landet.

2.7 Relativt konfliktfrie prinsipper

De sju første prinsippene i punkt 2.5 – som alle må ansees som grunnleggende og uomstridte i dag – er godt ivaretatt i den gjeldende valglovgivningen i Norge. Disse sju prinsippene står i liten grad i motsetning til andre prinsipper eller målsettinger. Valglovutvalget gir sin tilslutning til prinsippene, og de har vært retningsgivende for de konkrete forslagene som utvalget fremmer.

2.7.1 Fritt valg

At valget er fritt, innebærer at velgerne har meningsfrihet og frihet til å uttrykke sine ønsker. Dette er helt grunnleggende i et demokrati. Det er ikke nok med regler for hvordan valget skal gjennomføres for å sikre frie valg, det kreves også ytringsfrihet, reelle valgmuligheter (et flerpartisystem eller flere lister) og rettssikkerhet. Regelverket skal sikre hemmelig valg blant annet gjennom prosedyrer som sørger for at velgeren stemmer på egen hånd, og for at dette gjøres uten at andre kan kontrollere hva velgeren stemmer.

Prinsippet om fritt valg krever at valglokalet framstår som nøytralt, og at velgeren får være i fred under selve stemmingen.

I prinsippet om frie valg ligger det også et krav om at valgfusk aktivt skal bekjempes. I valgloven er det en rekke prosedyrekrav, blant annet krav til at stemmer skal telles i flere omganger, og krav til protokollering. Dette har til hensikt å motvirke valgfusk og muliggjøre kontroll. Straffeloven har også bestemmelser om valgfusk, men i praksis har disse i liten grad vært anvendt.

Det faller utenfor valglovutvalgets mandat å se nærmere på regler om skjult påvirkning av vel-

gerne fram til det stemmes, selv om problemstillingen er både viktig og svært aktuell.

2.7.2 Hemmelig valg

Hemmelig valg er i utgangspunktet en rettighet for velgeren. Ingen kan kreve å få vite hva vedkommende har stemt. Dersom velgeren vil, kan han eller hun derimot på frivillig grunnlag opplyse om dette til enhver. Dette gjelder likevel ikke i valglokalet. Der er hemmelighold også en plikt. En velger kan ikke i valglokalet – selv om velgeren ønsker dette – vise andre velgere hva vedkommende har stemt. Dersom for eksempel en velger ikke bretter stemmeseddelen riktig slik at partinavnet er synlig, skal velgeren vises tilbake til valgavlukket av en valgfunksjonær.

Hemmelig valg minsker risikoen for kjøp og salg av stemmer eller at et familiemedlem eller en dominerende person bestemmer for andre. Prinsippet sikrer at hver velger kan stemme fritt ut fra egne meninger.

I den praktiske valggjennomføringen er det flere forhold som må vurderes særskilt for å sikre hemmelighold. Både valgloven og valgforskriften har flere bestemmelser som har til hensikt å sikre hemmeligholdet. Først og fremst har ordensreglene stor betydning for å sikre hemmelig valg og unngå press og påvirkning. Her er det blant annet regler om at det ikke er tillatt for uvedkommende å føre kontroll med hvem som møter fram og stemmer, og om at uvedkommende ikke må få kunnskap om forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.

Reglene for opptelling er i stor grad utformet for å sikre hemmelighold. Det er for eksempel bare lov å telle stemmesedler kretsvis der det er mer enn 100 velgere i manntallet. Den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmer kan først startes når det kan gjøres uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg. Dette betyr at dersom en kommune har få forhåndsstemmer, kan de ikke telle opp disse før alle forhåndsstemmegivningene er godkjent. Det samme hensynet ligger bak bestemmelsen om at kommunene må holde igjen noen stemmer i den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmer og blande disse med forhåndsstemmer som eventuelt kommer inn senere. Dette gjøres for å sikre at forhåndsstemmene forblir anonyme ved opptellingen.

Under prinsippene om frie og hemmelige valg kan en også ta med regler om at opptellingen skal være gjennomsiktig (transparent). Reglene om valgorganene skal sikre både åpenhet og folkevalgt kontroll. Samme hensyn ligger bak krav om

⁴ I NOU 2003: 19 *Makt og demokrati* kap. 2, skilles det mellom politisk makt, økonomisk makt og ideologisk makt.

at valgstyrenes møter skal være åpne for allmennheten, og krav til protokollering. Valgloven har også noen bestemmelser som direkte tar for seg sikkerhet, som beredskapsrutinen knyttet til elektronisk avkryssing i manntallet og krav om oppbevaring og transport av valgmateriell.

Åpenhet fører til eierskap, nærhet og tillit. At velgerne forstår – eller i det minste har mulighet til å forstå – valgprosessen, er viktig. Det har en verdi at de avgjørende prosessene kan observeres og kontrolleres uten behov for spesialkompetanse.

Åpenhet og sikkerhet er hensyn som settes høyt. Begge har betydning for tilliten til at valget går riktig for seg. Men det er ikke alltid mulig å sikre ivaretagelsen av begge hensynene. Dersom deler av valggjennomføringen krever kompliserte tekniske løsninger og behov for kryptering og sikkerhetsklareringer, vil det føre til mindre åpenhet og til at valggjennomføringen fjerner seg fra folk flest. Dette kan også få betydning for legitimiteten til valget og folks tillit til valggjennomføringen.

2.7.3 Direkte valg

Direkte valg betyr at velgeren tar stilling direkte til hvem som skal velges til det folkevalgte organet.

Dette står i motsetning til indirekte valg, for eksempel ved bruk av «valgmenn» som i 1814-grunnloven §§ 57 og 58. Før 1975 ble fylkestingsvalg avholdt som indirekte valg, der kommunene utpekte sine representanter til fylkestinget.

2.7.4 Allmenn og lik stemmerett

Utvidelse av stemmerettsreglene, fra at bare noen utvalgte menn hadde stemmerett, til at alle voksne kvinner og menn har det, har foregått gradvis i de fleste land, også i Norge. Det er enighet om at det må være en aldersgrense for å stemme ved valg, men hvor grensen skal gå, er et diskusjonstema. For stortingsvalg kreves det statsborgerskap, mens innbyggere uten norsk statsborgerskap kan stemme ved lokalvalg (dersom krav til botid er oppfylt).

Lik stemmerett innebærer at ingen velger skal ha flere stemmer enn andre. I vårt system er dette regulert ved at hver velger kun har én stemme.

Reglene om stemmerett samt reglene om manntallsføring og utlegging av manntallet har til hensikt å sikre at alminnelig stemmerett fungerer.

2.7.5 Valg skal holdes med jevne mellomrom

Prinsippet er ivaretatt i Grunnloven § 54 og valgloven § 9-4.

2.7.6 Alle med stemmerett skal ha mulighet til å stemme

Det er allmenn enighet om at uavhengig av funksjonsnedsettelse skal alle med stemmerett ha mulighet til å stemme ved valg. I Norge er det godt tilrettelagt for stemming, og alle som ønsker å stemme, har god mulighet til å gjøre det, blant annet gjennom en lang periode med forhåndsstemming. Bestemmelsen om inndeling i stemmekretser skal sikre lik tilgjengelighet og lik mulighet til å stemme. Kravene til legitimasjon må balansere mellom alles rett til å stemme og risikoen for valgfusk.

Velgere med nedsatt funksjonsevne kan ha vanskeligere for å stemme enn øvrige velgere, og ikke alle kan stemme helt uten assistanse fra andre. Noen velgere kan derfor oppleve at lik stemmerett for alle i praksis ikke gjelder dem. Når en velger med behov for bistand blir fulgt av en valgfunksjonær (og eventuelt en egen hjelper) inn i valgavlukket, vil disse få kjennskap til hva velgeren stemmer. Særlig i mindre kommuner der en velger muligens kjenner valgfunksjonæren, vil det kunne oppleves som problematisk.

I mange land er brevstemming utbredt, og flere land tillater at en person kan få fullmakt til å stemme på vegne av en annen. I slike tilfeller settes prinsippet om tilgjengelighet over prinsippet om hemmelighold. Også i Norge er det i noen få tilfeller mulig å brevstemme: Dette gjelder kun velgere som oppholder seg i utlandet og ikke har noen annen måte å stemme på. Det er altså en snever unntaksbestemmelse.

Tilgjengeligheten ville blitt bedre om velgerne kunne stemme hjemmefra. Men da oppstår det problemer med hemmelig valg. I forsøket med elektronisk stemming over internett i 2011 og 2013 var et sentralt spørsmål om hemmelig valg var en rettighet for velgeren, eller om det også var en plikt. Videre ble det diskutert hvem som har ansvaret for at hemmeligholdet overholdes. Der velgeren stemmer andre steder enn i et valglokale (eksempelvis ved elektronisk stemming over internett eller brevstemming), blir det velgeren som har ansvaret for å holde hemmelig hvilken liste vedkommende har stemt på.

2.7.7 Alle med stemmerett skal kunne velges

I Norge er det lave formelle krav for å stille til valg, og det kreves kun et visst nivå av forhåndstilslutning for at en liste skal kunne stille. Kravet til forhåndstilslutning må fastsettes så lavt at retten til å stille til valg ivaretas. Uten regler om en viss forhåndstilslutning vil valget kunne bli svært uoversiktlig. Prinsippet om at alle med stemmerett skal kunne velges – som ville vært fullt ut ivaretatt om det ikke var noen kvalifikasjonskrav for å stille liste – kan derfor sies å stå i visst spenningsforhold til prinsippet om at valgordningen skal være enkel og forståelig.

Norge har fått kritikk av OSSE for at enkeltpersoner ikke har adgang til å stille til valg. OSSE mener det er i strid med Københavndokumentets paragraf 7.5.⁵ Departementet har i sitt svar til OSSE påpekt at det ikke bare er politiske partier som kan stille til valg, men at det må lages en liste med mer enn én kandidat. Bakgrunnen for dette kravet er at valgordningen i Norge er basert på partilister.

2.8 Prinsipper i konflikt

Prinsippet om at alle stemmer skal ha samme vekt, må nødvendigvis stå meget sterkt. Enhver vektforskjell undergraver prinsippet om at alle velgere har lik stemmerett. Prinsippet står i den gjeldende valgordningen i en viss motsetning til prinsippet om geografisk representasjon.

Det er vanskelig få til en valgordning som sikrer bred geografisk representasjon, uten å gjøre stemmevekten noe relativ. Også gjeldende arealfaktor ved beregningen av mandater per valgdistrikt, som gir en viss overrepresentasjon til tynt befolkede områder som ofte har lang avstand til hovedstaden, står i motstrid til prinsippet om lik stemmevekt.

Størst likhet i stemmevekt ved stortingsvalg ville en trolig fått om Norge var ett valgdistrikt og uten sperregrense. Ved fordeling av 169 mandater under slike forutsetninger vil det være tilstrekkelig å få omtrent 0,4 prosent oppslutning for å vinne et mandat. I tillegg til de 9 partiene som ble inn-

valgt i 2017, ville derfor Pensjonistpartiet med 12 855 stemmer (0,44 prosent) fått et mandat på Stortinget, og Helsepartiet med 10 337 stemmer (0,35 prosent) også vært nær å få et mandat.

Fortsatt ville de 30 865 velgerne (1,05 prosent) som stemte på de 13 minste partiene i 2017, vært uten representasjon, men det ville hatt sin forklaring utelukkende i at de hver for seg fikk for liten oppslutning. Valgordningen ville uansett vært så proporsjonal som mulig med de aktuelle stemmetallene i 2017.

En slik valgordning uten valgdistrikter ville ikke gitt noen garanti for at hele Norge var representert, og heller ikke for at de ulike landsdelene, fylkene, byene eller distriktene var representert noenlunde proporsjonalt i lys av innbyggertallet. En kunne lagt ansvaret for å sikre representasjon fra hele landet over på partiene og deres listeoppsett, men det har aldri vært den norske tradisjonen. Prinsippet med valgdistrikter for å sikre geografisk representasjon står sterkt.

Innenfor valgdistriktet er det partienes nominasjonsmøter som har ansvaret for den videre geografiske representasjonen. I de fleste fylkespartier er det tradisjon for at de øverste plassene på listen skal fordeles på de ulike områdene innenfor fylket. Det viser at den gjeldende inndelingen i 19 valgdistrikter ikke er finmasket nok til å sikre ønsket geografisk representasjon. Partiene samarbeider ikke, og sluttresultatet kan derfor bli – særlig i valgdistrikter med få mandater og der ingen av partiene får mer enn 1–2 mandater – at alle representanter kommer fra samme kommune/by eller region eller «fogderi» innen valgdistriktet. Om antall valgdistrikter reduseres fra dagens 19, blir utfordringen med å sikre bred geografisk representasjon større for partiene.

Hensynet til utkantene – i betydningen tynt befolkede områder og områder med lang avstand til sentralmakten – er i gjeldende valgordning ivaretatt ved den såkalte arealfaktoren. Antall mandater per distrikt er i dag en funksjon av innbyggertallet og valgdistriktets areal, jf. Grunnloven § 57 femte ledd.

Det innhugget i lik stemmevekt som følger av inndelingen i valgdistrikter og en ønsket overrepresentasjon fra utkantstrøk, blir i gjeldende valgordning – med tanke på proporsjonaliteten – noe kompensert ved hjelp av ordningen med utjevningsmandater. Om en ser bort fra konsekvensene av sperregrensen for å være med på fordelingen av utjevningsmandater, medfører gjeldende ordning at representantene kommer fra andre geografiske områder enn de ville ha gjort om alle stemmer hadde lik vekt. Fordelingene mellom

⁵ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29. juni 1990, paragraf 7.5, lyder:

To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will – respect the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination.

partiene – med utgangspunkt i de nasjonale stemmetallene – blir i mindre grad rammet.

Ønsket om at valget bør produsere et styringsdyktig flertall, er i seg selv neppe omstridt. Og et styringsdyktig flertall kan bli valgresultatet også i et system med tilnærmet ideell proporsjonalitet. Problemstillingen er i hvilken utstrekning det er legitimt å benytte valgtekniske grep for å favorisere de større partiene på bekostning av de mindre partiene. Det standpunktet en inntar her, vil ha sammenheng med hvor viktig en mener denne målsettingen er, samt hvor sannsynlig en generelt anser det for å være at mange partier på Stortinget gir mindre stabilitet og styringsdyktighet enn når færre partier er innvalgt. Også de ordene en bruker, og hvordan en beskriver de hensynene som står mot hverandre, kan ha stor betydning for det valget en til slutt foretar.

Det er en generell antakelse at muligheten til kompromisser og effektiv styring reduseres med antall partier som kommer inn på Stortinget. Dette kan være et særlig problem dersom ingen regjeringsalternativer er mulig uten at det gis konsesjoner til grupper som representerer svært få velgere, inkludert situasjonsbestemte særgrupperinger. Den langsiktige tilliten til systemet kan svekkes om det – som følge av slike forhandlinger – treffes vedtak som reelt bare har marginal støtte i befolkningen. Mot prinsippet om proporsjonalitet mellom nasjonale stemmetall og representasjon vil det kunne anføres at et stort antall partier kan lede til et lite styringsdyktig storting.

For mange velgere kan regjeringsspørsmålet være viktigere enn den nøyaktige sammensetningen av Stortinget. Med et stort antall partier å velge imellom samt at mulige regjeringskonstellasjoner først vil være kjent etter at valgresultatet foreligger, kan det være vanskelig for velgerne å forutse hvilket parti de skal stemme på for å få ønsket regjering. Når situasjonen er slik, kan prinsippet om lik stemmevekt stå i motsetning både til målsettingen om et enkelt og forståelig valgssystem og til velgerens mulighet til å holde partier og kandidater ansvarlige.

I gjeldende valgssystem bidrar både første delingstall – på 1,4 – ved kåring av distriktsmandater og sperregrensen på 4 prosent for deltakelse i konkurransen om utjevningsmandatene til at stemmevekten kan bli ulik. Ordningene favoriserer de større partiene og omtales gjerne som et «styringstillegg». Hvor skjævt dette styringstillegget slår ut, avhenger av valgresultatet fra valg til valg. I særlig grad medfører inndelingen i valgdistrikter at representasjonen for partier som oppnår mindre enn 4 prosent, ikke blir proporsjonal. Det

kan illustreres ved at Kristelig Folkeparti (KrF) ved valget i 2017 med 122 797 stemmer (4,2 prosent) fikk 8 mandater, mens Miljøpartiet De Grønne (MDG) med 94 778 stemmer (3,2 prosent) fikk 1 mandat. Detaljene rundt dette blir nærmere gjennomgått i kapittel 5 om valgordningen ved stortingsvalg. Første delingstall – 1,4 – benyttes også ved mandatberegningen ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

De fleste partier legger vekt på at nominasjonene skal ivareta hensyn knyttet til kjønn, alder, minoritetsrepresentasjon og representasjon av alle deler av valgdistriktet. Avhengig av graden av personvalg i valgordningen kan velgerne både svekke og forsterke de hensynene som partiene ønsker å ivareta med listeoppsettet sitt. Tilsvarende gjelder om en ønsker å sikre representasjon av andre typer grupper, for eksempel etter samfunnsklasse, næringstilhørighet og ideologisk forankring. Mange av dagens partier har et historisk utspring i nettopp en slik inndeling, og det kan prege bakgrunnen til de kandidatene som er på valglistene også i dag. Igjen er det partiene og velgerne som må ivareta dette hensynet, ikke valgordningen.

Målet om en enkel og forståelig valgordning kan stå i motsetning til flere andre hensyn. Et system med enkeltpersonkretser er lettest å forstå – personen som får flest stemmer, blir valgt. Dette gir imidlertid begrenset representasjonsbredde og få valgalternativer for velgerne. Jo flere hensyn som skal ivaretas i en valgordning, jo mer komplisert vil det være å forstå hvordan stemmetallene blir omregnet til mandater. I gjeldende valgordning framstår trolig både bestemmelsene om hvordan et utjevningsmandat blir plassert i et valgdistrikt, og bruken av «listestemmer» ved kommunestyrevalg som særlig krevende. Det er også en utfordring når reglene er ulike for de ulike valgene, slik det for eksempel er for personvalgreglene.

Målet om høy valgdeltakelse kan utfordres fra flere kanter. Innføring av stemmeplikt ville økt deltakelsen, men står i et spenningsforhold til prinsippet om frie valg dersom friheten også omfatter retten til ikke å delta. Det går trolig også en grense for hvor mye valgmyndighetene kan oppfordre enkeltgrupper til å stemme hvis dette kan påvirke fordelingen av stemmer mellom de ulike partiene.

En komplisert valgordning – som er nødvendig for å ivareta andre hensyn – kan ha som konsekvens at enkelte avholder seg fra å stemme. Den aktuelle politiske situasjonen er trolig det som har størst betydning for valgdeltakelsen.

Også oppgavene til det folkevalgte organet det er snakk om, og kompetansen det har, vil spille inn. Når velgeren vet at et konkret spørsmål som velgeren er opptatt av, blir avgjort etter valget av kommunestyret, er det mer relevant å stemme enn når det er uklart hvilken innflytelse organet reelt har. Fylkeskommunen kan i dag lide under dette, og generelt kan statlig overstyring redusere interessen for lokalvalg.

Blant andre mulige målsettinger for et godt valgssystem finner en ønsket om at de som velges, er godt egnede personer. Det er vanskelig å se for seg at lovgivningen kan sikre dette uten å komme i alvorlig konflikt med mer grunnleggende prinsipper.

Videre kan en tenke seg en målsetting om at valgordningen bør bidra til maktutjevning i samfunnet. Hverken den økonomiske eller den kulturelle makten er jevnt fordelt i Norge. Det er imidlertid vanskelig å forestille seg at et system med én person – én stemme kan bidra med dette. Ordningen med en viss overrepresentasjon fra utkantene og tynt befolkede områder trekker i en slik retning, men viktigere virkemidler for å dempe den politiske makten som kan følge av ujevn økonomisk makt, synes å være blant annet den betydelige offentlige partistøtten og kravet om åpenhet rundt partienes inntektskilder.

2.9 Formålsparagraf

Stortinget vedtok i 2014 å grunnlovfeste sivile og politiske menneskerettigheter, disse inkluderte prinsippene om frie og hemmelige valg, jf. Grunnloven § 49 første ledd.

Bakgrunnen for grunnlovsendringen var utredningen fra Menneskerettighetsutvalget. Utvalget framhevet at å grunnlovfeste disse to prinsippene vil synliggjøre at «frie og hemmelige valg er en overordnet verdi og av grunnleggende betydning for det norske statsstyre».

Menneskerettighetsutvalget presiserte at enkeltindividene har krav på at stemmen deres er hemmelig, og på at stemmen er et uttrykk for egen fri vilje. Utvalget viste til at valgene som holdes i dag, utvilsomt er hemmelige og frie, og at en grunnlovfesting av dette ikke vil medføre annen rettslig endring enn selve grunnlovfesting. En grunnlovfesting vil være en garanti for at et lite flertall ikke kan rive ned eller grunnleggende svekke demokratiet.

Menneskerettighetsutvalget understreket videre at selv om de gikk inn for å grunnlovfeste retten til frie og hemmelige valg, tok de ikke stilling til hvor

god sikkerheten for hemmelighold skulle være ved alternative former for avvikling av valg. For eksempel mente de at spørsmålet om elektroniske valg vil kunne gjennomføres med tilstrekkelig hemmelighold, var noe de ikke hadde nødvendig teknisk innsikt til å kunne vurdere. Likevel la utvalget vekt på at det er viktig å opprettholde kravet om hemmelige valg, også om prosedyrene for å avvikle valg skulle endre seg.

2.9.1 Gjeldende rett

Valgloven § 1-1 slår fast at formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Bestemmelsen kom inn som følge av forslag fra det forrige valglovutvalget. Det daværende utvalget viste til at det kunne være hensiktsmessig å slå fast de grunnleggende prinsippene i valgordningen i en egen paragraf, formålsbestemmelsen. Innholdet i formålsbestemmelsen bygger på prinsipper som også tidligere var retningsgivende for hvordan bestemmelsene om valg ble utformet, selv om disse ikke var tatt inn i lovgivningen.

Departementet sluttet seg til forslaget og pekte på at det er en fordel at de overordnede prinsippene – som frie, direkte og hemmelige valg – kommer til uttrykk i en egen formålsbestemmelse. Departementet pekte videre på at en slik lovfesting vil ha selvstendig betydning i to sammenhenger: For det første vil den fortelle hvilke prinsipper lovens bestemmelser bygger på. For det andre vil den ha relevans ved tolkningen av andre bestemmelser i valgloven, eksempelvis av hvilke forsøk som kan gjennomføres med hjemmel i valglovens forsøksbestemmelse.

2.9.2 Utvalgets vurdering

I dag er tre av de fem prinsippene som er trukket fram av Veneziakommisjonen, løftet fram i formålsparagrafen til valgloven. Dette gjelder prinsippene om at valg skal være frie, direkte og hemmelige. Prinsippene om at valgene skal være frie og hemmelige, er også tatt inn i Grunnloven § 49, da disse to prinsippene har en særlig betydning og er grunnleggende for å kunne holde demokratiske valg.

En formålsbestemmelse i valgloven som stiller opp de viktigste prinsippene, kan bidra til å sikre at valgmyndighetene tar hensyn til disse prinsippene i alle ledd av valg gjennomføringen. Valggjennomføringen er desentralisert i Norge, og lokale

valgstyret har en god del frihet til å bestemme hvordan valget skal gjennomføres praktisk. Det kan innvendes at det er tilstrekkelig at prinsippene om frie og hemmelig valg er tatt inn i Grunnloven, og at det ikke er nødvendig å ha dem med i en formålsparagraf, men da formålsparagrafen ble tatt inn i valgloven, fantes det ikke noen slik bestemmelse i Grunnloven. Hensynet til brukerne av loven tilsa derfor at prinsippene også burde tas inn i valgloven: Det er mange ikke-jurister som leser og bruker valgloven, og det kan være nyttig at de mest sentrale prinsippene bak loven kommer klart fram i den første paragrafen.

Til forskjell fra Grunnloven § 49 er det i valglovens formålsparagraf tatt med at valgene skal være direkte. I Grunnloven følger kravet om direkte valg av § 58. Det framgår ikke klart hva som var bakgrunnen for at det forrige valglovutvalget foreslo å ta inn «direkte» i formålsparagrafen. Det er kjent at bestemmelsen er utformet etter mønster av den danske Grunnloven § 31 nr. 2, og at Menneskerettighetsutvalget ikke diskuterte dette prinsippet for grunnlovfesting.

Utvalget har vurdert å ta ut «direkte» fra formålsparagrafen fordi det at valgene er direkte, følger av valgordningen og oppbygningen av vårt politiske system. Prinsippet om direkte valg utfordres heller ikke av andre prinsipper. Å ha med prinsippet om direkte valg i formålsparagrafen har dermed mindre hensikt enn å ha med prinsippene om frie og hemmelige valg.

Det kan settes spørsmålsteget ved hvorfor prinsippet om direkte valg er løftet fram istedenfor prinsippene om allmenn og lik stemmerett. Når det gjelder allmenn stemmerett, vil mange av de samme vurderinger som for prinsippet om direkte valg være gjeldende. Prinsippet utfordres ikke og står ikke i motstrid med andre prinsipper. Når det gjelder prinsippet om lik stemmerett, er situasjonen noe annerledes. Selv om det er klart at alle kun har én stemme i Norge, har Norge fått

internasjonal kritikk både når det gjelder lik stemmeinnflytelse (mandatfordeling), og med tanke på at alle skal ha like muligheter til å delta i valg (tilgjengelighet for velgere med nedsatt funksjons-evne). Til spørsmålet om mandatfordeling kan det sies at dette imidlertid er politisk og bedre reguleres gjennom valgordningen enn i en formålsparagraf – de internasjonale standardene vil gjelde uansett. Tilgjengelighet og lik mulighet til å delta i valg er derimot et svært viktig og aktuelt hensyn. Spørsmålet er om det sikres best gjennom å ta inn prinsippet om lik stemmerett i formålsparagrafen, eller om dette er et tema som må tilnærmes på andre måter i regelverket.

Utvalgets flertall (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aarnes, Aardal og Aatlo) viser til at det generelt bør være samsvar mellom Grunnlovens formålsbestemmelse vedrørende valg og valglovens tilsvarende formulering. Dersom valgloven avviker og nevner flere og andre prinsipper, kan det gi opphav til usikkerhet og unødvendige tolknings-tvister. Flertallet foreslår på denne bakgrunn at valglovens formålsparagraf endres slik at det kun er prinsippene om at valgene skal være frie og hemmelige, som beholdes i teksten, og at «direkte» tas ut av valgloven.

Et mindretall i utvalget (Holmås, Nygreen og Strømmen) vil peke på at for at demokratiske beslutninger skal ha høy legitimitet, må de som fatter beslutningene, oppfattes å være legitime. Et viktig grunnlag for legitimitet er at beslutningstakerne har fått støtte fra en viss mengde mennesker, og følgelig vil valgdeltakelsen ha betydning for den valgte legitimitet. For å legge til rette for en fortsatt høy tillit til valgordningen er det derfor viktig å sikre høy valgdeltakelse. Disse medlemmene mener derfor at målsettingen om høy valgdeltakelse bør tas inn i valglovens formålsparagraf.

Kapittel 3

Deltakelse

3.1 Innledning

Valg er den primære deltakelsesformen i moderne demokratier.¹ I Norge er det bred enighet om at høy valgdeltakelse er et mål. Begrunnelsen for dette er at valgdeltakelse er et uttrykk for i hvilken grad befolkningen engasjerer seg i politikk. Høy valgdeltakelse gir også et klart mandat til valgte politikere og legitimitet til politiske beslutninger og til det demokratiske representative styresettet. I tillegg kan høy valgdeltakelse indikere at valgdeltakelsen er mer eller mindre lik på tvers av ulike grupper, og dermed bety at den politiske innflytelsen er lik.²

I Europa har valgdeltakelsen gått markant ned siden 1990-tallet.³ I Norge har derimot valgdeltakelsen ved de siste valgene vært relativt stabil. Valgdeltakelsen er likevel betydelig høyere ved stortingsvalg enn ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. I tillegg varierer valgdeltakelsen mellom ulike grupper i samfunnet. Dette kan være problematisk holdt opp mot de momentene som ligger bak målet om høy valgdeltakelse.

Dette kapitlet handler om valgdeltakelse og tiltak som kan øke valgdeltakelsen. Innledningsvis gis en oversikt over status for valgdeltakelsen i Norge. Deretter presenteres ulike faktorer som kan påvirke valgdeltakelsen. Faktorene deles gjerne opp i velgerens individuelle egenskaper, den sosiale og politiske konteksten og, endelig,

det institusjonelle rammeverket for valgordningen og valggjennomføringen. Utvalgets mandat er knyttet til valggjennomføringen og valgordningen, og hovedvekten i framstillingen ligger derfor på disse faktorene.

3.2 Status – valgdeltakelse i Norge

3.2.1 Stortingsvalg

Valgdeltakelsen ved stortingsvalg har vært relativt stabil over flere år. Ved de to siste stortingsvalgene i 2017 og 2013 deltok 78 prosent av personene med stemmerett, mens valgdeltakelsen i 2009 var 76 prosent. Til sammenlikning deltok 84 prosent ved riksdagsvalget i Sverige i 2018. Folkestingsvalget i Danmark i 2019 hadde 85 prosent oppslutning.

Statistikken fra de tre siste stortingsvalgene viser at valgdeltakelsen har vært om lag 25 prosentpoeng høyere hos dem med høyere utdanning enn hos dem med kun grunnskole (se tabell 3.1). Forskjellen i valgdeltakelsen mellom disse gruppene har økt siden 1990-tallet, hvor oppslutningen ved valg var om lag 10 prosentpoeng lavere blant dem med grunnskole sammenliknet med dem med universitets- eller høyskoleutdanning.⁴

Valgdeltakelsen blant stemmeberettigede innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er betydelig lavere enn i befolkningen ellers. Denne gruppen har i hovedsak bakgrunn fra land i Asia og Afrika.⁵ Ved forrige stortingsvalg økte deltakelsen blant innvandrere og norskfødte med

¹ Emilee Booth Chapman, «The Distinctive Value of Elections and the Case for Compulsory Voting», *American Journal of Political Science* 63, nr. 1 (januar 2019): 101–112, <https://doi.org/10.1111/ajps.12393>.

² Johannes Bergh og Atle Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme? Om sammenhengen mellom valgordninger og valgdeltakelse» (Vedlegg 5 til utredningen, 2018) og Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, «Hvem er hjemmesitterne?», i *Lokalvalget 2015: et valg i kommunereformens tegn?*, red. Jo Saglie og Dag Arne Christensen (Oslo: Abstrakt forlag, 2017), s. 61–78.

³ Abdurashid Solijonov, «Voter Turnout Trends around the World» (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2016), s. 24, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>.

⁴ «Unge menn med lav utdanning bruker stemmeretten minst», Statistisk sentralbyrå, 7. desember 2017, <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/unge-menn-med-lav-utdanning-bruker-stemmeretten-minst>.

⁵ Innvandrere fra Norden, Nord-Amerika, Oseania og arbeidsinnvandrere som har kommet etter 1989, bytter sjelden statsborgerskap og har dermed ikke stemmerett ved stortingsvalg. Se «Stadig lavere andel som tar norsk statsborgerskap», Statistisk sentralbyrå, 7. desember 2015, <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/stadig-lavere-andel-som-tar-norsk-statsborgerskap>.

Tabell 3.1 Valgdeltakelse ved stortingsvalg i prosent.

| | 2009 | 2013 | 2017 |
|--|------|------|------|
| <i>Kjønn</i> | | | |
| Begge kjønn | 76 | 78 | 78 |
| Menn | 76 | 77 | 77 |
| Kvinner | 77 | 80 | 80 |
| <i>Alder</i> | | | |
| 18–19 år | 62 | 70 | 73 |
| 20–24 år | 53 | 63 | 64 |
| 25–44 år | 76 | 76 | 74 |
| 45–66 år | 83 | 83 | 84 |
| 67–79 år | 83 | 88 | 86 |
| 80 år eller eldre | | 71 | 69 |
| <i>Utdanning</i> | | | |
| Grunnskole | 64 | 65 | 64 |
| Videregående skole | 79 | 79 | 80 |
| Universitets- og høyskoleutdanning | 87 | 90 | 90 |
| <i>Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre</i> | 52 | 53 | 55 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

innvandrereforeldre noe.⁶ Deltakelsen har økt fra 52 prosent i 2009 til 55 prosent i 2017.

3.2.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er betydelig lavere enn ved stortingsvalg. Deltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 var henholdsvis 13 og 17 prosentpoeng lavere enn deltakelsen ved stortingsvalget i 2017. Hovedtendensen har siden starten av 1960-tallet vært at valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg faller. Deltakelsen ved kommunestyrevalg sank fra 64 prosent i 2011 til 60 prosent i 2015, før den økte igjen til 65 prosent i 2019. Fylkestingsvalgene har gjennomgående hatt lavere deltakelse enn kommunestyrevalgene. Valgdeltakelsen har falt fra 70 prosent siden det første fylkestingsvalget i 1975 til 61 prosent ved fylkestingsvalget i 2019.

I likhet med valgdeltakelsen ved stortingsvalg er forskjellen stor mellom hvor mange velgere med universitets- og høyskoleutdanning og velgere med grunnskole som stemmer. Ved de 3 siste valgene var valgdeltakelsen nesten 30 prosentpoeng lavere blant dem med bare grunnskole enn blant dem med høyere utdanning.

På samme måten som ved stortingsvalg er andelen innvandrere som stemmer ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, mye lavere enn i befolkningen ellers. I 2019 stemte 45 prosent av innvandrere med norsk statsborgerskap. Samme år var valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere 31 prosent.

En oversikt over samlet valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er tatt inn i tabell 3.2, basert på antall kryss i manntallet.

3.3 Generelt om forhold som påvirker valgdeltakelsen

Deltakelsesnivået påvirkes av individuelle, sosiale, politiske og institusjonelle forhold. Det er ikke én

⁶ «Valgdeltakelsen blant innvandrerne økte svakt», Statistisk sentralbyrå, 8. desember 2017, <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/valgdeltakelsen-blant-innvandrere-okte-svakt>.

Tabell 3.2 Valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalg i prosent.

| | 2011 | 2015 | 2019 |
|---|------|------|------|
| <i>Kjønn</i> | | | |
| Begge kjønn | 65 | 60 | 65 |
| Menn | 63 | 57 | 62 |
| Kvinner | 67 | 62 | 67 |
| <i>Alder</i> | | | |
| 18–19 år | 49 | 48 | 58 |
| 20–24 år | 40 | 36 | 47 |
| 25–44 år | 58 | 52 | 56 |
| 45–66 år | 72 | 68 | 72 |
| 67–79 år | 76 | 76 | 79 |
| <i>Utdanningsnivå</i> | | | |
| Grunnskole | 51 | 45 | 51 |
| Videregående skole | 66 | 61 | 67 |
| Universitets- og høyskoleutdanning | 79 | 75 | 79 |
| <i>Innvandrere, norske statsborgere</i> | | | |
| | 43 | 40 | 45 |
| <i>Utenlandske statsborgere</i> | | | |
| | 32 | 29 | 31 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

enkelt faktor som avgjør nivået av deltakelse, men de ulike faktorene virker i et komplekst samspill.⁷ Derfor vil én enkelt endring i valgloven alene neppe ha avgjørende konsekvenser for valgdeltakelsen.⁸

Den antatt viktigste faktoren for deltakelsesnivået er politikkenes innhold.⁹ Når det er usikkerhet knyttet til valgutfallet, regjeringsalternativene er tydelige og velgerne oppfatter at mye står på spill, øker valgdeltakelsen.¹⁰ Dette illustrerer at den sosiale og politiske konteksten spiller en rolle. Andre faktorer innenfor den sosiale og politiske

konteksten er nivået på arbeidsledigheten og hvor en bor i landet. Noen studier har vist en sammenheng mellom antall innbyggere i fylket eller kommunen og valgdeltakelsen.¹¹ Det har vært hevdet at innbyggere i små politiske enheter har mulighet til større nærhet, har bedre oversikt og får større innflytelse.¹² I sin studie av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 basert på registerdata fant imidlertid Christensen og Arnesen at sammenhengen mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse ikke var forårsaket av at kommunene var små, men heller av at velgerne i disse kommunene skilte seg ut på andre egenskaper som er knyttet til valgdeltakelse.¹³ De små kommunene

⁷ Bernt Aardal, red. *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommeforlaget, 2002.

⁸ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?».

⁹ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?».

¹⁰ André Blais, *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory* (Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 2000), Daniel Stockemer, «What Affects Voter Turnout? A Review Article/Meta-Analysis of Aggregate Research», *Government and Opposition* 52, nr. 4 (oktober 2017): 698–722, <https://doi.org/10.1017/gov.2016.30> og Bernt Aardal og Henry Valen, *Konflikt og opinion* (Oslo: NKS-forlaget, 1995).

¹¹ Lawrence Rose, «Normer og roller – borgerpliktens endelikt?», i *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, red. Bernt Aardal (Oslo: Kommeforlaget, 2002), J. Eric Oliver, «City Size and Civic Involvement in Metropolitan America», *American Political Science Review* 94, nr. 2 (juni 2000): 361–73, <https://doi.org/10.2307/2586017>, Dag Arne Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning – Kontinuitet eller endring?», Rapport 9 (Bergen: Rokkansenteret, 2008).

¹² Rose, «Normer og roller – borgerpliktens endelikt?» og Oliver, «City Size and Civic Involvement in Metropolitan America».

hadde altså ikke høyere valgdeltakelse fordi de var små, men heller fordi for eksempel arbeidsledigheten var lavere i disse kommunene.

Individuelle kjennetegn ved den enkelte velgeren kan være utdanningsnivå, hvor tabell 3.1 og 3.2 viser at personer med høyere utdanning har betydelig høyere valgdeltakelse enn personer som ikke har skolegang utover grunnskole. Videre har Bergh og Christensen, på bakgrunn av en analyse av de fire valgene fra 2011 til 2017, påvist at det er særlig unge, personer uten høyere utdanning og innvandrere som blir sittende hjemme over flere valg.¹⁴ Studien viser også at ti prosent av de stemmeberettigede har sittet hjemme i fire valg på rad. Andre hovedkategorier innenfor individuelle forhold er velgerens ressurser (kognitive og økonomiske), egeninteresse (kostnad–nytte-perspektivet) samt opplevd borgerplikt og sosiale normer.

3.4 Særskilt om institusjonelle forhold

Mandatet angir at utvalget skal se på hvordan valgordningen bidrar til deltakelse. Videre sier mandatet at utvalget skal «foreta en helhetlig gjennomgang av hvordan valg gjennomføres». Utvalget vil derfor i dette punktet gjennomgå hvilken effekt ulike institusjonelle forhold har på valgdeltakelsen. Bergh og Haugsgjerd har i et notat skrevet for utvalget gått gjennom forskning om hvilken effekt *institusjonelle forhold* har på valgdeltakelsen, se vedlegg 5.¹⁵

¹³ Dag Arne Christensen og Sveinung Arnesen, «Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2011», i *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*, red. Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (Oslo: Abstrakt forlag, 2013) og Dag Arne Christensen mfl., «Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011», Rapport 1 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2013).

¹⁴ Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, «Hvem er hjemmesitterne?», i *Lokalvalget 2015: et valg i kommunereformens tegn?*, red. Jo Saglie og Dag Arne Christensen (Oslo: Abstrakt forlag, 2017) og Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, «Sporadiske velgere eller permanente hjemmesittere? Om sosiale forskjeller i valgdeltakelse og velgermobilisering», i *Velgere og valgkamp: En studie av stortingsvalget i 2017*, red. Johannes Bergh og Bernt Aardal (Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2019).

¹⁵ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?», s. 4–7.

3.4.1 Valgordning

Flertallsvalg versus forholdstallsvalg

Det går et grunnleggende skille mellom valgordninger med flertallsvalg og forholdstallsvalg. I flertallsvalg er det som regel bare ett mandat per valgdistrikt, og det største partiet i hvert distrikt vinner mandatet. Flertallsvalg gir derfor som regel få partier, og partiet som blir størst nasjonalt, vinner ofte mange ekstra mandater. Ved forholdstallsvalg er det alltid flere mandater per distrikt, og disse blir fordelt forholdsmessig etter partienes oppslutning i distriktet. Forholdstallsvalg leder som regel til mer proporsjonale parlamenter der partienes andel av representantene avspeiler andelen av stemmene i større grad enn ved flertallsvalg.¹⁶

I gjennomsnitt er valgdeltakelsen noe høyere i land med forholdstallsvalg enn i land med flertallsvalg. Selv om det er usikkert om forholdstallsvalg generelt vil ha en slik effekt, påviser flertallet av studier i vestlige demokratier en positiv sammenheng mellom proporsjonale valg og valgdeltakelse.¹⁷ Likevel er det vanskelig å fastslå sikkert at det er valgordningen – og ikke andre faktorer i landet – som har påvirket deltakelsen. Enkelte studier på dette punktet går likevel i retning av at forholdstallsvalg har en viss positiv effekt på valgdeltakelsen.

Grad av proporsjonalitet

Valgdeltakelsen er gjennomsnittlig høyere i mer proporsjonale systemer. Høy grad av proporsjonalitet betyr at et parti får omtrent like mange mandater som partiets andel av stemmene skulle tilsi. Mer enn proporsjonalitet i seg selv virker det som at det er størrelsen på valgdistriktene som har betydning.¹⁸ Dette har sannsynligvis sammenheng med at store valgdistrikter gir flere valgmuligheter for velgerne, gjør at det sjeldnere er gitt hvem som tar mandatene, og gir en mer sammensatt gruppe kandidater fra partiene.¹⁹ Slik som ved flertallsvalg finner forskningen at grad av proporsjonalitet og den positive betydningen for valg-

¹⁶ Sven G. Simonsen, *Over sperregrensen: hvordan verdens valgordninger gjør stemmer til politisk makt* (Oslo: Universitetsforlaget, 2019), s. 40.

¹⁷ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?», s. 4–7.

¹⁸ Stockemer, «What Affects Voter Turnout?», s. 704–705. Samtidig er valgdeltakelsen i systemer som har mange partier lavere enn i systemer med færre partier, se Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?», s. 7.

deltakelsen ikke gjelder i alle deler av verden. Det er også her usikkert hvorvidt andre faktorer enn grad av proporsjonalitet kan ha ført til utslagene i valgdeltakelsen i vestlige land. Antakelig gir høy grad av proporsjonalitet noe høyere valgdeltakelse i vestlige land.²⁰

Personvalg og strykninger

Effekten av at velgerne kan påvirke hvem som blir valgt, er usikker. De få empiriske studiene av temaet som finnes, viser sprikende resultater. I hovedsak viser studiene ingen systematisk sammenheng mellom personvalg og valgdeltakelse. Blais og Aarts sammenliknet valgdeltakelsen i land med forholdstallsvalg og personvalg (Finland, Irland, Luxemburg, Nederland, Polen og Sveits) med valgdeltakelsen i systemer med forholdstallsvalg uten mulighet for å påvirke personvalget (Bulgaria, Norge, Portugal, Spania og Romania).²¹ Resultatet viste at den gjennomsnittlige valgdeltakelsen er tilnærmet lik (66 prosent i systemer med personvalg og 67 prosent uten). Renwick og Pilet finner tilsvarende ikke sikre tegn på at innføring av personvalg øker valgdeltakelsen.²² På samme måte fant evalueringen av forsøket med direkte valg av ordførere i 48 norske kommuner i 2007 at en slik mulighet for velgerne ikke førte til høyere valgdeltakelse.²³

Et beslektet spørsmål er hvorvidt strykninger ved kommunestyrevalg vil øke valgdeltakelsen. Bergh, Christensen, Hellevik og Aars har analysert effekter av å gjeninnføre strykninger ved kommunestyrevalg i Norge.²⁴ Å gjeninnføre strykninger kan ifølge analysen muligens ha en

kortvarig positiv effekt på valgdeltakelsen. Dette er fordi en slik endring kan bidra til en generelt positiv holdning til det kommende valget. En varig økning i valgdeltakelsen er det ifølge analysen liten grunn til å forvente.

3.4.2 Hvor enkelt det er å stemme

Hvor enkelt det er å stemme, kan ha betydning for valgdeltakelse. Bergh og Haugsgjerd konkluderer imidlertid med at vi «trolig i Norge har kommet så langt i retning av å gjøre stemmegivning tilgjengelig at det er lite mer å hente».²⁵ Forfatterne viser til at forskere som analyserte effekten av todagersvalg i Norge med data fra lokalvalget i 2011, ikke fant noen effekt på valgdeltakelsen på kommunalt nivå.²⁶ Tilsvarende ledet ikke forsøket med internetstemming i Norge i 2011 og 2013 til høyere valgdeltakelse på tross av at forsøket gjorde det svært enkelt å stemme.²⁷ Selv om det ikke har vært effekter av å gjøre det enklere å stemme i disse tilfellene, kan det tenkes at det ville hatt en negativ effekt på valgdeltakelsen å gjøre det vanskeligere å stemme enn i dag. En studie av deltakelse ved sametingsvalg i Norge fant støtte for dette.²⁸

Når den norske valgordningen sammenliknes med ordningene de andre nordiske landene har, ser det heller ikke ut til at det er en direkte sammenheng mellom lengde på forhåndsstemmeperioden og valgdeltakelse. Både Danmark og Sverige har en vesentlig kortere periode for forhåndsstemming enn Norge. I Danmark kan en velger normalt forhåndsstemme de siste tre ukene før valgdagen. I Sverige startet forhåndsstemmeperioden ved valget i 2018 22. august og varte fram til valgdagen 9. september. Begge land har likevel høyere valgdeltakelse enn i Norge.

¹⁹ Daniel Stockemer, «District Magnitude and Electoral Turnout: A Macro-Level Global Analysis», *Acta Politica* 50, nr. 1 (januar 2015): 84–85, <https://doi.org/10.1057/ap.2013.35>.

²⁰ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?», s. 9.

²¹ André Blais og Kees Aarts, «Electoral Systems and Turnout», *Acta Politica* 41, nr. 2 (juli 2006): 180–96, <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500148>.

²² Alan Renwick og Jean-Benoît Pilet, *Faces on the ballot: The personalization of electoral systems in Europe*, First edition (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016), s. 251–265.

²³ Marcus Buck, Helge O. Larsen, og Tord Willumsen, *Når folket får velge: forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform* (Oslo: Kommuneforlaget, 2006) og Dag Arne Christensen og Jacob Aars, «Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning – En empirisk analyse av ordførervalgene i 48 norske kommuner i 2007», Rapport 2 (Bergen: Rokkansenteret, 2008).

²⁴ Johannes Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg», Rapport 5 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2009).

²⁵ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?», s. 13.

²⁶ Dag Arne Christensen mfl., «Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011», Rapport 1 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2013). Analysen av valgdeltakelsen i norske kommuner ved stortingsvalget i 1997 hadde tilsvarende funn, se Dag Arne Christensen og Tor Midtbø, «Norsk valgdeltakelse i et makro-perspektiv», vedlegg til NOU (2001: 3) *Velgere, valgordning, valgte*, 2001.

²⁷ Signe Bock Seggaard mfl., «Internettvalg – Hva gjør og mener velgerne», ISF rapport 2014:07 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2014), s. 46, og Signe Bock Seggaard, Harald Baldersheim, og Jo Saglie, «E-valg i et demokratisk perspektiv», ISF rapport 2012:5 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2012).

²⁸ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?» og Johannes Bergh og Jo Saglie, «Valgdeltakelsen ved sametingsvalg: hvor viktig er tilgjengelighet?», i *Sametingsvalg: velgere, partier, medier*, red. Eva Josefsen og Jo Saglie (Oslo: Abstrakt forlag AS, 2011).

Velgerregistrering har på sin side, ikke overraskende, en negativ effekt på valgdeltakelsen. Tilsvarende reduserer strenge krav til identifikasjon deltakelsen og påvirker særlig minoriteters valgdeltakelse.²⁹

3.4.3 Felles valgdag

Fordi valgdeltakelsen er høyere ved stortingsvalg, er det grunn til å tro at å innføre en felles valgdag vil føre til økt valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. En metastudie fra 2016 finner at faktoren felles valgdag som regel påvirker valgdeltakelsen i lokalvalg positivt.³⁰ Illustrerende er Danmark som har separate valgdager for nasjonale og lokale valg. I 2001 skrev statsministeren ut nyvalg til Folketinget slik at tidspunktet for nasjonale valg sammenfalt med tidspunktet for lokale valg. Valgdeltakelsen dette året ble om lag 15 prosent høyere enn gjennomsnittlig deltakelse for kommunalvalg. Sverige har felles valgdag for de tre valgene og har også relativt høy valgdeltakelse ved lokalvalgene.

Se utvalgets omtale av spørsmålet om å innføre felles valgdag i kapittel 6.

3.4.4 Stemmeplikt

Forskning viser at stemmeplikt utvilsomt har en positiv effekt på valgdeltakelsen. Sammenliknet med land som ikke praktiserer stemmeplikt, var valgdeltakelsen ifølge IDEA i gjennomsnitt 8,7 prosent høyere i land med stemmeplikt.³¹ Den positive effekten av stemmeplikt varierer imidler-

tid mellom landene. Valgdeltakelsen kan være lavere dersom stemmeplikten ikke er sanksjonsbelagt, slik tilfellet er i Paraguay med under 70 prosent valgdeltakelse. I Belgia sanksjoneres manglende deltakelse blant annet med bøter, og valgdeltakelsen har tradisjonelt vært på over 90 prosent.

Stemmeplikt fører til større likhet i valgdeltakelsen på tvers av ulike sosioøkonomiske grupper. Dette kan bety at den politiske innflytelsen mellom grupper i samfunnet er lik. Selv om stemmeplikt direkte fører til høyere valgdeltakelse, er tiltakets effekt på engasjement og kunnskap om det politiske styresettet imidlertid uklart. Enkelte studier påviser negative effekter, eksempelvis ved at politisk uinteresserte belgiske velgere i liten grad stemmer i tråd med sine politiske preferanser.³² Dette viser at den politiske representasjonen ikke nødvendigvis blir lik, selv ved stemmeplikt. Andre studier viser positive effekter av stemmeplikt. I en amerikansk studie fikk en tilfeldig gruppe velgere i San Francisco betalt om de stemte, mens en kontrollgruppe ikke fikk betalt.³³ Tiltaket er riktignok ikke en stemmeplikt, men kan heller betegnes som en insentivordning og førte, ikke overraskende, til en sterk økning i valgdeltakelsen. Det er likevel interessant at tiltaket resulterte i at velgerne som ble tilbudt insentivet, orienterte seg mer om politiske spørsmål og oppdaterte seg mer på valgkampen enn velgere i en kontrollgruppe.

Utvalget vurderer spørsmålet om å innføre stemmeplikt i punkt 9.6.

²⁹ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?».

³⁰ João Cancela og Benny Geys, «Explaining Voter Turnout: A Meta-Analysis of National and Subnational Elections», *Electoral Studies* 42 (juni 2016): 264–275, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>.

³¹ Abdurashid Solijonov, «Voter Turnout Trends around the World» (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2016), <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>, s. 37.

³² Peter Selb og Romain Lachat, «The More, the better? Counterfactual Evidence on the Effect of Compulsory Voting on the Consistency of Party Choice», *European Journal of Political Research* 48, nr. 5 (august 2009): 591, <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01834.x>.

³³ Victoria Anne Shineman, «If You Mobilize Them, They Will Become Informed: Experimental Evidence That Information Acquisition Is Endogenous to Costs and Incentives to Participate», *British Journal of Political Science* 48, nr. 1 (januar 2018): 189–211, <https://doi.org/10.1017/S0007123416000168>.

Kapittel 4

Teknologi og sikkerhet

4.1 Innledning

Valglovutvalget skal lage forslag til en valglov som legger til rette for fortsatt høy tillit til valggjennomføringen. For å belyse dagens situasjon og hva som bør gjøres i framtiden for å ikke sette denne tilliten på spill, har utvalget hatt møter med flere sikkerhetsekspertene og med sentrale virksomheter. Utvalget har også fått utarbeidet en ekstern utredning av sikkerheten i demokratiske prosesser.¹

Teknologi spiller i dag en stor rolle i valggjennomføringen i Norge og bidrar til at valget gjennomføres på en god og effektiv måte. I Norge bruker vi mer teknologi ved valg enn i de fleste andre sammenliknbare land. Særlig er vi langt framme med å bruke elektronisk manntall og maskinell optelling, dette omtales nærmere i kapittel 12, som handler om bruk av teknologi i valggjennomføringen.

De senere årene har sikkerheten i valggjennomføringen fått økt oppmerksomhet, både internasjonalt og i Norge. Det har også vært tilfeller i flere andre land av ulike former for skjult påvirkning, dataangrep og uønskede hendelser i forbindelse med valg. I tillegg til presidentvalget i USA i 2016, Brexit-avstemningen og det franske presidentvalget samme år har det også vært hendelser i de nordiske landene. Ved riksdagsvalget i Sverige i 2018 ble det avdekket flere forsøk på skjult påvirkning av de politiske prosessene.² Det var stor aktivitet på sosiale medier, og den svenske

Valmyndigheten mottok et uvanlig stort antall klager på valget. Det var også stor medieoppmerksomhet knyttet direkte til den praktiske valggjennomføringen, og valgmyndighetene både lokalt og sentralt var under sterkt press. Også Finland opplevde angrep mot valgprosessen ved valget våren 2019. Den sentrale nettsiden med valgresultater ble flere ganger utsatt for store tjenestenektangrep.³

Det er ikke noe nytt at valg er en viktig prosess som kan være interessant for ulike aktører å påvirke utfallet av. Bruk av digital teknologi i valggjennomføringen eksponerer valgprosessen for både tilfeldige feil og målrettede digitale angrep fra aktører i og utenfor Norge. Når valgprosessen blir digitalisert, medfører det et endret behov for kompetanse hos valgmedarbeidere og velgere, og at valgmyndighetene må arbeide målrettet med å sikre de digitale systemene som understøtter valgprosessen.

I dette kapitlet har utvalget sett på hvilke konsekvenser bruk av teknologi har for sikkerhet og sårbarhet. Som del av dette har utvalget sett nærmere på sikkerheten i den demokratiske prosessen i Norge. Et sentralt spørsmål for utvalget har vært om det bør åpnes for elektronisk stemming. Konklusjonen på dette spørsmålet vil ha stor betydning for utformingen av en ny valglov, og utvalget har derfor sett det som hensiktsmessig å avklare dette spørsmålet innledningsvis.

4.2 Sikkerhet i demokratiske prosesser

4.2.1 Generelt om digital sårbarhet

I dagens samfunn er internett og IKT-systemer integrert i bortimot alle deler av samfunnet. Det har ført til sterk avhengighet av IKT og høy grad av kompleksitet i form av lange og komplekse

¹ Vurdering av trusselbildet mot Norge er gjort av Proactima, se Anne-Kari Valdal mfl., «Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge». Vedlegg 6 til utredningen (Proactima, 2019). Vurderingen av aktører baserer seg på åpne etterretningskilder/trusselvurderinger fra eksempelvis PST og Etterretningstjenesten, og det refereres også fortløpende i teksten til andre informasjonskilder.

² Chloe Colliver mfl., «Smearing Sweden: International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election» (London: Institute for Strategic Dialogue (ISD) og LSE Institute of Global Affairs, 2018), <https://www.isdglobal.org/isd-publications/smearing-sweden-international-influence-campaigns-in-the-2018-swedish-election/>.

³ Kati Pohjanpalo, «Finland Detects Cyber Attack on Online Election-Results Service» (Bloomberg, 10. april 2019), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-10/finland-detects-cyber-attack-on-online-election-results-service>.

digitale verdikjeder. Kompleksitet og sammenkoblede systemer er krevende å sikre mot både tilsiktede og utilsiktede hendelser. I komplekse systemer skal både teknologi og mennesker virke sammen, og både teknologi og mennesker vil kunne feile. Konsekvensene kan ramme systemets funksjonalitet.

Det har de siste årene vært flere norske utredninger om digital sårbarhet. Allerede i Sårbarhetsutvalgets utredning fra 2000 slås det fast at IKT-systemene er blitt en av samfunnets bærebjelker, og at samfunnet er blitt mer sårbart for svikt i disse systemene.⁴ Infrastrukturutvalget fulgte opp utredningen i 2006 med å kartlegge landets kritiske infrastruktur og samfunnsfunksjoner.⁵ Digitalt sårbarhetsutvalg fra 2015 gjennomførte en helhetlig studie av samfunnets digitale sårbarhet, inkludert flere viktige samfunnssektorer. Utvalget anbefalte 10 tverrsektorielle tiltak for å redusere den digitale sårbarheten og 40 andre tiltak som var spesifikt rettet mot enkelte samfunnssektorer, inkludert elektronisk kommunikasjon og felleskomponenter, for eksempel offentlige registre. Generelt vektlegger rapporten beskrivelse av de digitale verdikjedene og sårbarhetene som følger med disse.⁶

Ifølge Digitalt sårbarhetsutvalg kjennetegnes digitale verdikjeder av at feil forplanter seg momentant og noen ganger på uforutsigbare måter. Tjenestene som inngår i de digitale verdikjedene, spenner gjerne over flere sektorer, og de er underlagt forskjellige lovverk og tilsynsregimer. For dem som utvikler en tjeneste på toppen av en slik verdikjede, er det svært utfordrende å skaffe seg oversikt over alle de digitale sårbarhetene tjenesten er eksponert for lenger ned i verdikjeden. På samme måte som at ingen sektor kan kontrollere sin sårbarhet alene – alle arver sårbarheter fra andre sektorer – kan få land kontrollere sin egen digitale sårbarhet alene: De aller fleste arver sårbarheter fra andre land. Avhengigheten av IKT gjør samfunnet mer sårbart for utilsiktet svikt og angrep på grunn av utilstrekkelig IKT-sikkerhet. Mens digitaliseringen på den ene siden har bidratt til mer effektiv kommunikasjon og tilgang til informasjon for alle, har de negative konsekvensene av digitaliseringen oftest vært mulig å

oppdage først etter lengre tids bruk. NOU 2015: 13 sier følgende om utviklingen:⁷

Denne [digitale] sårbarheten eksponeres ytterligere når stadig nye programvarer kobles til gamle systemer i kombinasjon med bruk av Internett som infrastruktur. Mange IKT-systemer representerer en vesentlig grad av usikkerhet og sårbarhet på grunn av dette. I et sårbarhetsperspektiv kan man spørre seg om det har vært en utilsiktet aksept av risiko i både privat og offentlig sektor.

Ifølge flere ulike rapporteringer av sårbarheter og uønskede hendelser er det lite som tyder på at mengden digital sårbarhet er på retur, eller på at cyberangrep som politisk virkemiddel er i tilbakegang.⁸ Dette bildet bekreftes også av Etterretningstjenesten i deres rapporter *Fokus 2018* og *Fokus 2019*. I rapportene beskriver de vedvarende etterretningsaktivitet mot Norge og opptrapping av russisk påvirkningsaktivitet mot demokratiske prosesser og offentlig opinion.⁹ De peker også på fortsatt utvikling av kapasiteter for digital sabotasje. I rapporten for 2020 bekrefter Etterretningstjenesten at trusselen mot demokratiet fortsatt er til stede, og at angrep mot digitale systemer og kritisk infrastruktur er en vedvarende fare.¹⁰

I sin trusselvurdering for 2020 peker Politiets sikkerhetstjeneste (PST) på at stadig mer av trusselaktiviteten rettet mot grunnleggende nasjonale interesser foregår i det digitale rom. Et digitalisert samfunn og dets avhengighet av elektronisk kommunikasjon fører også til økt sårbarhet og gir muligheter for spionasje, manipulasjon og sabotasje. Datanettverksoperasjoner kan påføre staten og samfunnet svært stor skade, økonomisk og sikkerhetsmessig så vel som politisk. PST vurderer at potensialet for skade forårsaket av den digitale trusselaktiviteten samlet sett er stort.¹¹

Utfallene av valg kan ha store kommersielle og politiske konsekvenser. En kan derfor anta at det kan finnes aktører som har stor interesse av å påvirke utfallet av demokratiske valg i sin favor.

⁴ NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*.

⁵ NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*.

⁶ NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*.

⁷ NOU 2015: 13 s. 26.

⁸ Rapporteringer fra for eksempel US-CERT, NSM, NorCERT, norske sikkerhetsmyndigheter og Næringslivets sikkerhetsråd.

⁹ *FOKUS 2018: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer* (Etterretningstjenesten, 2018) og *FOKUS 2019: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer* (Etterretningstjenesten, 2019).

¹⁰ *FOKUS 2020: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer* (Etterretningstjenesten, 2020).

¹¹ *Nasjonal trusselvurdering 2020* (Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 2020).

Når vinningsmulighet, motiv og kapasitet er til stede, er også risikoen betydelig.

Digitalt sårbarhetsutvalg skriver at «dagens IKT-systemer er fremdeles umodne, og risikoen for at uvedkommende får innsyn i sensitiv informasjon, har økt i takt med digitaliseringen. Det er fremdeles mangelfulle mekanismer for å bekrefte identitet over digitale kommunikasjonskanaler».¹²

Sikker identifisering og verifisering av identiteten til velgeren samt én velger – én stemme er en forutsetning for tillit til valgsystemet. Biometri, slik som fingeravtrykk, ansiktsgjenkjenning mv., er tatt i bruk av mange land for identifisering og verifisering av velgere. Så langt har teknologien størst utbredelse i Asia og Afrika. Bruk av biometri kan forhindre doble stemmer og effektivisere arbeidet med å registrere velgere. Teknologien har imidlertid svakheter som kan resultere i at velgere som skulle blitt registrert, ikke blir verifisert, og at velgere som ikke skulle blitt registrert, blir feilaktig verifisert. I tillegg er det en risiko for å låse seg til en teknologileverandør. Antall land som bruker biometri og elektronisk registreringsutstyr, øker imidlertid stadig.¹³ I Norge har det pågått et arbeid med elektronisk ID-kort siden 2007, og nasjonalt ID-kort er lovet å komme innen utgangen av 2020.¹⁴

IKT-sikkerhet handler om å beskytte IKT og informasjonen i informasjonssystemer mot uønskede hendelser. Spørsmålet er da hvilke målsetninger – sikkerhetsmål – vi har når vi sikrer oss. De tre mest kjente er konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet.

Konfidensialitet innebærer beskyttelse mot at informasjon blir kjent for uvedkommende, og dermed at bare dem vi gir lov til å se informasjonen, faktisk får se den. Det er verdt å merke seg at konfidensialitetsbrudd i praksis medfører uopprettelig skade for dem som eier opplysningene.

Tilgjengelighet innebærer at informasjon og tjenester er tilgjengelige når de trengs. Nedetid kan oppstå som følge av brudd på infrastruktur, teknisk feil eller grunnet tjenestenektangrep der store mengder falsk trafikk lammer tilgangen til den digitale tjenesten.

Integritet innebærer at informasjon er til å stole på, og at systemer og tjenester fungerer slik

det er tenkt. Integritetsbrudd kan forekomme ved at for eksempel en utro tjener med vide fullmakter manipulerer systemet eller endrer dataene som er lagret i systemet. Dersom systemet blir infisert med skadevare, kan skadevaren endre dataene eller algoritmene.

Relatert til integritet har vi *autentisitet*, som handler om å sikre opphavet til informasjonen, for eksempel bekrefte identiteten til en sendt melding. Nært relatert har vi også *ikke-fornekning*, som handler om at en digital handling ikke skal kunne benektes i etterkant.

4.2.2 Regulering av sikkerhet

Det har vært gjennomført to sentrale utredninger om regulering av IKT-sikkerhet i kritisk infrastruktur i Norge. Sikkerhetsutvalget (Tråvikutvalget) utredet ny sikkerhetslov og ga sin innstilling i NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet*.

Ny lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) trådte i kraft 1. januar 2019. Lovens formål er å trygge Norges suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser, å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet og å sørge for at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn.

Sikkerhetsloven gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer og for leverandører av sikkerhetsgraderte anskaffelser. Sikkerhetsloven er sektorovergripende, men det er det enkelte fagdepartementet som har ansvaret for forebyggende sikkerhet i egen sektor. I dette ansvaret inngår også ansvaret for å velge ut virksomhet og systemer som skal omfattes av loven. Sikkerhetsloven pålegger videre myndighetene en rådgivningsplikt overfor de virksomheter som omfattes av loven, og en plikt til å legge til rette for at sikkerhetsrelevant informasjon deles.

De nasjonale sikkerhetsinteressene ivaretas gjennom å beskytte grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Slike funksjoner er tjenester, produksjon og andre former for virksomhet der et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vurdert at gjennomføring av valg er en grunnleggende nasjonal funksjon. Valgdirektoratet har i 2020 fått i oppdrag å foreta en skadevurdering som grunnlag for arbeidet med klassifisering av skjermingsverdige objekter og infrastruktur etter sikkerhetsloven.

¹² NOU 2015: 13 s. 31.

¹³ Peter Wolf, «Introducing Biometric Technology in Elections» (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017).

¹⁴ «Status for prosjektet nye pass og nasjonale ID-kort», Politiet, 16. august 2019, <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2019/08/16/status-for-prosjektet-nye-pass-og-nasjonale-id-kort/>.

Boks 4.1 Eksempler på risiko

- Systemer kan bli kompromittert fysisk mens de er på vei til mottakeren. Forpakninger kan bli brutt opp, maskiner åpnet opp og avlyttingsutstyr bli installert, uten at mottakeren tenker på å kontrollere innmaten i maskinene. Dette vil bryte med konfidensialitet som sikkerhetsmål, men kan også påvirke integriteten dersom for eksempel regneregler endres (stemmetelling).
 - Programvare kan være levert med bakdører som gjør det mulig for leverandøren å få tilgang på et senere tidspunkt. Dette vil bryte med konfidensialitet som sikkerhetsmål dersom leverandøren som administrerer systemet, kan lese dataene. Løsningen er å kryptere data (stemmene) slik at kun stemmegiver og programmet som teller opp stemmene, kan lese dem.
 - Alle systemer som kommuniserer over trådløst nett, vil forsøke å koble seg opp mot den sterkeste antennen. Denne fysiske egenskapen utnyttes for eksempel i tilfeller med falske basestasjoner, jf. saken i *Aftenposten* i 2014. I 2018 brukes denne muligheten for avlytting også mange ganger i Norge av politiet.¹ Benyttes slik teknologi mot elektroniske valgmaskiner lokalisert i valglokaler, vil det kunne bryte med konfidensialitet som sikkerhetsmål dersom stemmingen ikke er kryptert.
 - Et IKT-system vil kunne være levert med standard administratorpassord. Dersom kjøperen ikke endrer dette, er det en mulig vei inn for utenforstående som kjenner til standardpassordene. Dette vil bryte med konfidensialitet som sikkerhetsmål.
 - Angripere kan la mottakeren åpne opp systemene sine ved å åpne vedlegg i e-post eller klikke på lenker i e-poster. Dette kalles phishing-angrep, eller spear-phishing når e-posten er målrettet mot enkelte mottakere.
- Denne angrepsvektoren er rettet mot mennesker og er den mest vanlige i dag.
- Angripere kan utnytte nettsider som eieren av valgmaskinen besøker, eksempelvis leverandørsider, og legge inn skadevare på disse slik at eieren av valgmaskinen får installert skadevaren når hun besøker nettsiden. Denne typen angrep omtales som vannhullsangrep. Dette vil bryte med konfidensialitet som sikkerhetsmål, eventuelt også integritet og tilgjengelighet, dersom skadevare blir installert og manipulerer systemet slik at det ikke lenger er tilgjengelig.
 - Angripere kan infisere IKT-systemer med skadevare gjennom falske programvareoppdateringer. Denne angrepsmåten går rett på et av de grunnleggende IKT-sikkerhetstiltakene som Nasjonal sikkerhetsmyndighet har anbefalt – nemlig å ha alltid oppdaterte operativsystemer og programvare. Dette angrepet vil bryte med konfidensialitet som sikkerhetsmål, eventuelt også integritet dersom skadevare blir installert og denne manipulerer dataene eller algoritmene i systemet.
 - Angripere, gjerne avanserte med gode ressurser, kan utnytte innsidere med vide fullmakter og tilganger slik at disse gir rettigheter til angripere, som i sin tur kan utnyttes fra utsiden. Innsidere kan være både egne ansatte, innleide konsulenter eller andre samarbeidspartnere med tilgang til systemet.
 - Et lokalt IKT-system som er avhengig av å kommunisere med en sentral server utenfor lokalet, er avhengig av at internett er oppe, og at hele den digitale verdikjeden som dette systemet henger på, er forsynt med elektrisitet.

¹ Andreas Bakke Foss, «Kraftig vekst i politiets rapportering om bruk av falske basestasjoner», *Aftenposten*, 22. januar 2018, <https://www.aftenposten.no/article/ap-zLrGr9.html>.

IKT-sikkerhetsutvalget (Holte-utvalget) utredet og anbefalte en ny tverrsektoriell IKT-sikkerhetslov som skulle gjelde for samfunnskritiske funksjoner.¹⁵ Valg og valggjennomføring er imid-

¹⁵ NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd*.

lertid ikke opplistet blant de 14 nevnte samfunnskritiske funksjonene som er tatt med i dette utvalgets rapport. De samfunnskritiske funksjonene er utviklet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennom KIKS-prosjektet.

IKT-sikkerhetsutvalget anbefalte en risikobasert tilnærming til IKT-sikkerhet. Sikkerhetsarbeidet skal innrettes slik at vesentlig risiko blir prioritert. Siden risiko endrer seg over tid, må risiko evalueres jevnlig. Videre anbefalte IKT-sikkerhetsutvalget at det må være en fleksibilitet i reguleringen, og at IKT-sikkerhet bør balanseres mot økonomi og grunnleggende menneskerettigheter. Det er i skrivende stund ikke utviklet lovtekst basert på utvalgets arbeid.

Nasjonal strategi for digital sikkerhet kom i 2019. Strategien har som visjon at det i Norge skal være trygt å bruke digitale tjenester. Privatpersoner og virksomheter skal ha tillit til at den nasjonale sikkerheten, den enkeltes velferd og demokratiske rettigheter blir ivaretatt i et digitalisert samfunn. Nasjonal strategi for digital sikkerhet har som primær målgruppe myndigheter og virksomheter i privat og offentlig sektor, også kommunene. Strategien har flere mål, blant annet at myndighetene skal sørge for at det finnes rammeverk og metoder for å identifisere kritisk digital infrastruktur. Strategien skisserer også et mål om at offentlige og private virksomheter som eier kritisk digital infrastruktur, gjennomfører risikovurderinger for å identifisere sårbarheter og gjensidige avhengigheter mellom infrastrukturer. Målsettingen er å oppnå en helhetlig sikring av digitale verdikjeder. Myndighetene skal videre stille krav til sikkerhet i kritisk digital infrastruktur, veilede og føre tilsyn med at sikkerheten er forsvarlig. Offentlige og private virksomheter som eier kritisk digital infrastruktur, skal gjennomføre tiltak som sørger for forsvarlig sikkerhet i disse. I tillegg er det et mål at offentlige og private virksomheter deltar i beredskapsøvelser knyttet til kritisk digital infrastruktur.¹⁶

4.2.3 Særlige hensyn ved bruk av teknologi i valggjennomføringen

Åpenhet er et viktig element i valggjennomføringen. Å legge til rette for valgobservasjon bidrar til å øke gjennomsiktigheten og til å øke tilliten til valget. Teknologi og sikkerhet er komplisert, og det er krevende å sikre at alle borgere har full forståelse av sikkerhetselementene. Dette er også blitt problematisert av internasjonale valgobservatører:

The degree to which a system involves cryptography or sophisticated, distributed software and hardware architecture decreases the prospects that voters can take part in the verification and validation process. Some technical concepts are too complicated for an average voter to be expected to understand.¹⁷

Et annet forhold som gjør valg noe annerledes enn en del andre oppgaver, er at det kun gjennomføres valg hvert andre år. Det betyr at kompetansen ikke automatisk holdes ved like på samme måte som om det var en daglig oppgave. Systemene er ikke i kontinuerlig drift, og det er mindre muligheter for å oppdage feil gjennom reell bruk. Testing i testmiljøer kan ikke fullt ut erstatte erfaring fra bruk av systemet. Det at det kun er valg en gang hvert andre år, har dessuten implikasjoner for hvilke investeringer som kan forsvares å bruke på utstyr og systemutvikling.

Valg er også bundet opp til en bestemt tidsplan hvor det ikke er mulig å skyve på fristene. Dette stiller særlige krav til utviklingen og testingen, og dersom en stor feil/mangel oppdages kort tid før valget, vil det være krevende å løse.

Det at kommunene har ansvaret for gjennomføringen av valget, betyr også mye for sikkerhetsvurderingene. Det er kommunene som har ansvaret for utstyr, prosedyrer, oppbevaring, sikring av nett etc. Valggjennomføring er også en svært desentralisert prosess, der det er valgmedarbeidere rundt om i hele landet som utfører oppgavene. Dette stiller store krav til kompetanse og organisering.

Bruk av teknologi i valggjennomføringen, som digitale valgmaskiner, skannere som er koblet til internett, stemming utenfor valglokalet over internett mv., vil i tillegg til egne innebygde sårbarheter arve sårbarheter fra andre systemer og digital infrastruktur som de er avhengige av for å fungere. Systemene henger videre på digitale verdikjeder som kan strekke seg over landegrensene, for eksempel til leverandører og underleverandører. Ofte oppdages ikke feil og sårbarheter før etter lengre tids bruk. Digitalt sårbarhetsutvalg pekte på at sårbarheter i digitale verdikjeder kunne være en utfordring for sikkerheten.

¹⁶ *Nasjonal strategi for digital sikkerhet* (Departementene, 2019).

¹⁷ «Internet Voting Pilot: Norway's 2013 Parliamentary Elections», Expert Study Mission Report (The Carter Center, 19. mars 2014), https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/kampanjer/valgportal/valgobservatorer/2013/rapport_cartersenteret2013.pdf.

4.2.4 Trusselvurdering og utredning av sikkerheten

I *Nasjonal trusselvurdering 2019* skriver PST at dagens trusselbilde preges av stabile og relativt varige utviklingstrekk. Samtidig peker de på at enkelthendelser og episoder plutselig vil kunne inntreffe og få en stor og ofte uforutsigbar innvirkning på samfunnet.¹⁸

Det er mulig å se for seg flere årsaker til at det ikke er attraktivt å påvirke valgresultater og valg i Norge. Norge er et lite land med begrenset innflytelse og makt på mange internasjonale felter. Utenrikspolitikken er preget av en høy grad av konsensus, slik at det er lite å vinne på å endre sammensetningen av Stortinget. Det norske samfunnet er preget av en høy grad av tillit til demokratiet, til prosesser rundt valg og til politikere – noe som gjør det mer krevende å påvirke gjennom eksempelvis falske nyheter. Det er begrenset tilstedeværelse av radikalisererte grupperinger, og det er også stor grad av åpenhet og gjennomsiktighet i et så lite samfunn – noe som også gjør påvirkningskampanjer vanskeligere å gjennomføre.¹⁹

Samtidig er Norge og Norden noen av de fremste eksemplene av liberale demokratier. Flere stater med helt andre styresett kan ha interesse av å demonstrere hvor uegnet dette er som styreform. Norge er medlem av FN og NATO og er slik sett en del av et internasjonalt engasjement. Det norske engasjementet i nordområdene og Arktis er av interesse for flere aktører, både av politiske og kommersielle årsaker. Et langt på vei gjennomdigitalisert samfunn gir trusselaktører en stor angrepsflate på sosiale medier og i det digitale rommet generelt. I kombinasjon med det som ofte beskrives som en lav årvåkenhet i sikkerhetsanliggender («naivitet»), kan det gi et potensial for påvirkning.

I *Nasjonal trusselvurdering 2020* peker PST på en økende bekymring knyttet til ytringer som fremmer myndighetshat og bruk av vold mot politikere. Myndighetshat, sjikane, personlig uthenging og truende ytringer mot enkeltpersoner på sosiale medier er blitt dagligdagse. Særlig utsatt er unge politikere eller politikere som er engasjert i innvandrings-, miljø- og avgiftspolitik. Også lokale enkeltsaker eller saker som får innvirkning på enkeltmennesker, vil kunne medføre et svært

belastende personlig press, truende ytringer og/eller ulovlige, personrettede handlinger. Den samlede uønskede belastningen for myndighetspersoner og politikere fører i ytterste tilfelle til at enkelte avstår fra å stille til valg, slutter i politikken eller blir påvirket til å ta beslutninger de ellers ikke ville tatt. Det kan også resultere i at folkevalgte avstår fra å delta i offentlig debatt om temaer de vet er betente. PST anser dette som en trussel mot demokratiet.²⁰

Når det gjelder trusselvurdering knyttet til selve valggjennomføringen, er det hovedsakelig trusler og angrep rettet mot politiske aktører og påvirkningsaksjoner nasjonale sikkerhetsmyndigheter er bekymret for. Det har ikke vært konkrete trusler mot den tekniske gjennomføringen av det norske valget.

Arbeidet med sikkerhet i valggjennomføringen har blitt stadig viktigere, og det er i dag tett samarbeid mellom ulike etater og fagdepartementet. Regjeringen satte våren 2019 ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle samordne tiltak for å øke sikkerheten ved valget. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ledet arbeidsgruppen, som bestod av representanter fra Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Medietilsynet, Valgdirektoratet, Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). NSM, Etterretningstjenesten og PST har ved de to siste valgene utarbeidet en brosjyre som ble sendt til alle listekandidater, med konkrete tips for å unngå påvirkning og hindre at sensitiv informasjon kommer på avveie. Andre tiltak har vært gjennomføring av et dialogmøte med mediene og utlysning av et forskningsoppdrag knyttet til kartlegging av mulig utenlandsk påvirkning. Medietilsynet har også kampanjer for å bevisstgjøre om muligheten for falske nyheter.

For å belyse sikkerhetsrelaterte spørsmål knyttet til valg har utvalget fått kartlagt sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge, inkludert den praktiske gjennomføringen og sikkerheten i de tekniske løsningene som brukes.²¹ Utredningen identifiserer og vurderer trusler, sårbarheter og risiko knyttet både til politiske påvirkningskampanjer, den faktiske gjennomføringen av valget, sårbarheter i den digitale verdikjeden og

¹⁸ *Nasjonal trusselvurdering 2019* (Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 2019).

¹⁹ Valdal mfl., «Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge».

²⁰ *Nasjonal trusselvurdering 2020* (Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 2020).

²¹ Se Valdal mfl., «Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge».

konsekvenser av bruk av teknologi i valggjennomføringen.

Valdal mfl. viser at systemene som brukes, inkludert valgadministrasjonssystemet EVA, er godt sikret. Til tross for dette er det sårbarheter i den digitale verdikjeden som er knyttet til teknologiske endringer, kompleksitet, utfordringer med kompetanse og lange verdikjeder. Likevel vurderes risikoen på dette området som begrenset, mye grunnet at det er et betydelig innslag av manuelle prosesser i valggjennomføringen som gir mulighet for kontroll. Kravet om at alle stemmer skal telles manuelt i den foreløpige opptellingen, er et eksempel på dette. Manuelle prosesser bidrar også til at avhengigheten av teknologi reduseres.

Vurderingen til Valdals mfl. er at den største risikoen knyttet til den demokratiske valgprosessen er påvirkning av kandidater og velgere i forkant av valggjennomføringen.²²

En utfordring som pekes på av Valdals mfl., og som er tatt opp med utvalget av representanter fra NSM, er at kommunene ikke er pålagt å bruke EVA. En annen utfordring de peker på, er at departementet og direktoratet ikke har mulighet til å stille krav om teknisk utstyr i kommunene.

Valdal mfl. understreker også i sin rapport at dersom det innføres mer teknologi i valggjennomføringen, eventuelt i form av elektronisk stemming eller at krav om manuelle prosesser fjernes, så vil det åpne for mer risiko. Dette støttes av anbefalingene NSM har gitt til utvalget om sikkerhet.

4.3 Elektronisk stemming

4.3.1 Ulike former for elektronisk stemming

I Norge stemmer velgerne med papirstemmesedler. I en del andre land er det tatt i bruk ulike former for elektronisk stemming. Velgeren stemmer da digitalt enten ved hjelp av internett eller stemmemaskiner.²³

Det går et vesentlig skille mellom løsninger der velgeren stemmer via stasjonære stemmemaskiner eller internettløsninger inne i valglokalet, og løsninger som åpner for at velgerne kan stemme utenfor valglokalet ved hjelp av internett. Dersom velgeren stemmer elektronisk i et valglokale, foregår valghandlingen i kontrollerte omgivelser. Det

sikrer i stor grad at velgeren stemmer alene, og at velgeren ikke blir utsatt for utilbørlig påvirkning. I ukontrollerte omgivelser foregår stemningen over internett utenfor et fastsatt valglokale, for eksempel via en datamaskin hjemme i egen stue.²⁴ I ukontrollerte omgivelser er det ikke mulig for valgmyndighetene å påse at valghandlingen foregår i samsvar med lovverket. Sentrale momenter her er om det er rett person som stemmer, at stemmingen skjer i enerom, og at velgeren ikke utsettes for press.

Elektronisk stemming har mange fordeler. Elektronisk stemming kan bidra til at opptellingen av stemmene kan automatiseres. Det kan forklare hvorfor land med svært mange innbyggere, som India og Brasil, velger å ta i bruk elektroniske stemmemaskiner i valglokalene. Elektronisk stemming vil med brukervennlig utforming kunne gjøre det enklere å stemme for enkelte velgere med ulike funksjonsnedsettelse. Elektroniske stemmemaskiner i valglokalet vil kunne sikre at velgere med nedsatt funksjonsevne kan stemme alene.

Både elektronisk stemming i valglokalet og elektronisk stemming hjemmefra innebærer sikkerhetsutfordringer. En felles sikkerhetsutfordring ligger i programvaren og maskinvaren som benyttes i systemene ved elektronisk stemming. Utfordringene en ikke kommer utenom, er knyttet til mangel på transparens og mulighet for mennesker til å verifisere sikkerheten i systemet og dermed også for velgere til å kontrollere at stemmen er levert og telt riktig. Dermed kommer fort spørsmålet om tillit opp. Testing av flere valgmaskiner som skulle brukes i det amerikanske valget 2020, hadde sårbarheter i passord og svak kryptering.²⁵ Dersom valgmedarbeideren gjorde feil eller tok snarveier, kunne maskinene i tillegg bli infiltrert av hackere utenfor valglokalet maskinene var lokalisert i.

En annen utfordring er knyttet til brukervennligheten og funksjonaliteten til valgapplikasjonen eller stemmemaskinen, som for noen velgere kan

²² Se Valdals mfl., «Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge».

²³ I en del sammenhenger internasjonalt brukes begrepet elektronisk stemming videre enn her. Bruk av maskinell opptelling, skanning, vil da også bli omfattet. Begrepet brukes her kun om bruk av teknologi i selve stemmingen.

²⁴ Det er også mulig å ha papirstemming fra ukontrollerte omgivelser, eksempelvis gjennom brevstemming. I enkelte land er dette en utbredt måte å stemme på. Det er også mulig å brevstemme ved norske valg, men da kun som en unntaksordning for velgere som oppholder seg utenriks og ikke har mulighet for å stemme på ordinær måte. Ordningen brukes lite og må ansees som en sikkerhetsventil for å sikre alle en mulighet til å stemme. Ved valget i 2017 ble det avgitt 762 brevstemmer totalt.

²⁵ Christine Fisher, «Researchers Easily Breached Voting Machines for the 2020 Election», Engadget, 27. september 2019, <https://www.engadget.com/2019/09/27/us-voting-machines-hackers-2020-election/>.

framstå som god og intuitiv, men som for andre framstår som uforståelig.

Fordelene og utfordringene henger også sammen med hvor stemmingen finner sted, hjemmefra eller i et valglokale. For enkelte velgergrupper vil muligheten for å stemme hjemmefra over internett bety en stor forbedring i tilgjengelighet. Slike løsninger vil også innebære en generell økt tilgjengelighet. Om det stemmes i valglokalet eller hjemmefra, har imidlertid også betydning for myndighetenes mulighet til å sikre at velgeren stemmer alene. Dette hensynet kan kun ivaretas dersom stemmingen foregår i et lokale og på systemer som myndighetene har ansvaret for.

4.3.2 Forsøk med internettstemming i Norge

Forsøk med elektronisk stemming har blitt gjennomført to ganger i Norge, ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 og ved stortingsvalget i 2013. En egen forskrift, gitt med hjemmel i valgloven § 15-1, regulerte forsøkene.²⁶ Forsøkene innebærer at velgerne kunne stemme over internett, fra en hvilken som helst datamaskin. Elektronisk stemming var bare et supplement til vanlig papirstemming og kun tilgjengelig under forhåndsstemmeperioden.

Ti kommuner ble valgt ut til å gjennomføre det første forsøket ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011.²⁷ Fire av kommunene deltok samtidig i forsøket med nedsatt stemmerettsalder. Da det andre forsøket med internettstemming ble gjennomført, deltok to større kommuner²⁸ i tillegg til de ti kommunene som hadde deltatt i 2011.

For å sikre at stemmingen foregikk uten press eller tvang, ble det lagt inn en rekke sikkerhetsmekanismer. Blant disse var muligheten for å stemme på nytt over internett flere ganger i løpet av forhåndsstemmeperioden og at en papirstemme avgitt i et valglokale (enten på forhånd eller på valgdagen) alltid ville overstyre en elektronisk stemme. Tanken bak disse mekanismene var at dersom en velger ble utsatt for press eller tvang da han eller hun stemte, kunne vedkommende stemme på nytt og i siste instans i et valglokale med valgmyndighetene til stede. I tillegg var det ment som en forsikring mot kjøp og salg av stemmer. Ettersom en kjøper aldri ville kunne

vite om den avlagte stemmen var den endelige og tellende, ville det ikke ha noen verdi å betale for den.

Den allerede eksisterende ID-porten (som blant annet brukes til innlogging i bank og Skatteetaten) ble brukt til å autentisere velgerne som deltok i forsøket.

Stemmen ble kryptert idet velgeren sendte den inn. Det innebar at den var uleselig for både mennesker og datamaskiner. For å forsikre velgeren om at stemmen faktisk ble registrert riktig i datasystemet, fikk velgeren en «kvittering» i form av en SMS med en personlig returkode, som viste at stemmen var blitt registrert og med riktig innhold. Koden ga ingen informasjon i seg selv, men kunne sjekkes mot et spesiallaget valgkort. Stemmen forble kryptert helt fram til opptelling på valgnatten. For å sikre de elektroniske stemmene mot dataangrep utenfra under opptellingen ble hele opptellingen utført på maskiner som ikke var eller hadde vært tilkoblet internett. Dette er likevel ingen garanti for at maskinene ikke kan være manipulert under transporten fra leverandør til kunde.

I 2013 ble et internettvalgstyre opprettet med ansvar for å påse at stemmingen og opptellingen foregikk på korrekt vis. Internettvalgstyret fikk også ansvaret for å stanse muligheten til å stemme over internett dersom det inntraff en hendelse som medførte at valget ikke kunne gjennomføres i samsvar med regelverket.

4.3.3 Erfaringer fra forsøkene

De to forsøkene ble grundig evaluert av flere uavhengige forskningsmiljøer.²⁹ Evalueringene utredet blant annet hvilken betydning internettstemming hadde for tilgjengelighet og valgdeltakelse, hvorvidt velgerne hadde tillit til forsøket, og hvilke holdninger velgerne hadde til hemmelig valg og internettstemming. En del av evalueringsoppgavet så videre på om forsøket førte til en mer effektiv stemmeopptelling og raskere valgresultat, og redegjorde for internasjonale erfaringer med internettstemming.³⁰

²⁶ Valgloven § 15-1 første ledd gir adgang til «forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av denne lov».

²⁷ Bodø, Bremanger, Hammerfest, Mandal, Radøy, Re, Sandnes, Tynset, Vefsn og Ålesund.

²⁸ Larvik og Fredrikstad.

²⁹ Et forskningsteam bestående av forskere fra Institutt for samfunnsforskning (ISF), i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionforskning, Uni Rokkansenteret, Universitetet i Oslo og Norsk Regnesentral, fikk i oppdrag å gjennomføre evalueringene. Funn fra evalueringene ble oppsummert i to sluttrapporter: Signe Bock Seggaard, Harald Baldersheim, og Jo Saglie, «E-valg i et demokratisk perspektiv», ISF rapport 2012:5 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2012) og Signe Bock Seggaard mfl., «Internettvalg – Hva gjør og mener velgerne», ISF rapport 2014:07 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2014).

Valgdeltakelse og oppslutning om forsøket

Et sentralt funn var at valgdeltakelsen ikke økte som følge av muligheten for å stemme over internett. Forsøket førte altså ikke til økt valgdeltakelse til tross for den økte tilgjengeligheten det ga velgerne. Forskerne fant at de som stemte over internett, i stor grad var de samme som vanligvis stemte med papirsedler. Dette samsvarer med forskning på feltet og funn fra andre land, som viser tilsvarende: Det er ikke hjemmesitterne som mobiliseres til å stemme ved innføring av elektronisk stemming, men heller personer som pleier å stemme på tradisjonelt vis.³¹

Ulikheter i valgdeltakelsen knyttet til variabler som utdanning, inntekt og etnisk bakgrunn ble hverken forsterket eller utjevnet av muligheten for å stemme over internett. Andelen som stemte over internett, steg i takt med stigende inntekt, og personer med liten eller ingen utdanning stemte i langt mindre grad over internett enn personer med høyere utdanning.

Forsøkene viste at det var mange som ønsket å teste muligheten for å stemme over internett. I 2011 var andelen 26 prosent, mens i 2013 var den økt til 37 prosent i de «gamle» forsøkskommunene og 33 prosent i de to nye forsøkskommunene. Dette er høyt sammenliknet med andre land med liknende erfaringer.

Ettersom fire av forsøkskommunene også deltok i forsøket med nedsatt stemmerettsalder, muliggjorde det mer rettede studier mot stemmeadferden til 16- og 17-åringer. Evalueringen viste at flere av de aller yngste velgerne valgte å stemme på papir sammenliknet med andre unge velgere. For dem var det å stemme en sosial handling som de ønsket å gjøre i et valglokale. Også førstegangselgere i 18-årsalderen foretrakk å stemme på tradisjonelt vis.

Selv om ikke valgdeltakelsen økte, så var det en tydelig økning i hvor mange som forhåndstemte i forsøkskommunene, både sammenliknet med tidligere valg og med landet som helhet. Av

dem som valgte å stemme på forhånd, stemte over 70 prosent via internett.

Tilgjengelighet

For å undersøke om stemming via internett førte til økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, utførte forskerne i 2013 en brukerstudie med 30 personer. Flere av deltakerne opplevde at den tekniske løsningen ikke var enkel å ta i bruk, og noen mente den til og med var utilgjengelig. Noen opplevde at det var for liten skriftstørrelse på veiledende tekst, andre at det var manglende kompatibilitet med egne IKT-hjelpemidler. Men til tross for praktiske hindre var det flere som var villige til å bruke tid for å klare å internettstemme i eget hjem. Flertallet ønsket seg derfor muligheten til å stemme via internett. Ifølge forskerne var en forklaring på dette at mange personer med nedsatt funksjonsevne opplevde at de for første gang klarte å stemme på egen hånd og alene. Å stemme via internett ga dem en form for verdighet som de ikke hadde opplevd tidligere i et valglokale, ettersom de nå kunne stemme uten assistanse fra andre.

Holdninger til internettvalg

Evalueringen viste at et stort flertall av velgerne var positive til at det ble gjennomført et forsøk med internettstemming, spesielt de som hadde tatt del i forsøkene. Støtten til internettstemming forble stor, selv da det ble lagt til motargumenter i spørsmålsformuleringen. Påstanden om at «[p]rinsippet om hemmelig valg er så viktig at e-valg ikke bør innføres», sa godt over 70 prosent av de spurte i forsøkskommunene seg nokså eller helt uenig i. Likevel var det over halvparten av de spurte som var helt eller nokså enig i at «[d]et å stemme i valglokalet har en verdi i seg selv». Det var minimale partipolitiske forskjeller mellom velgernes holdninger til internettstemming.

Ved begge valg var det et overveldende flertall av de spurte som sa at en viktig grunn for at de stemte via internett, var at det var en enkel måte å stemme på. En stor andel begrunnet det også med at de var nysgjerrige på denne stemmemåten, eller med at de var tilhengere av elektronisk stemming. Fire prosent av dem som stemte over internett, oppga at de gjorde det fordi de hadde en funksjonsnedsettelse eller sykdom som gjorde det vanskelig å komme til valglokalet.

Av dem som valgte å stemme i et valglokale, oppga flertallet at en viktig grunn for dette var at de likte å stemme på tradisjonelt vis. Mange

³⁰ Denne delen ble utført av International Foundation for Electoral Systems (IFES).

³¹ I Estland for eksempel, som er et av få land som har innført elektronisk stemming over internett, er det også først og fremst personer som allerede pleier å stemme, som stemmer over internett. Se: Mihkel Solvak og Kristjan Vassil, *E-Voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005–2015)* (Tartu, Estland: Johan Skytte Institute of Political Studies University of Tartu in cooperation with Estonian National Electoral Committee, 2016), <http://citis.ut.ee/articles/other/book-e-voting-in-estonia>.

oppgå også som grunn at de bodde i nærheten av et valglokale. Langt færre begrunnet at de stemte i et valglokale, med å være motstander av elektronisk stemming, eller med at de opplevde praktiske hindre rundt internettstemmingen.

Hemmelige valg

I forskriften til forsøket med internettvalg var det presisert at «velgeren skal selv påse at stemmegivningen foregår i enerom og usett». Dersom de stemte via internett, var det dermed velgernes eget ansvar å påse at valget foregikk usett, og at de befant seg alene. Et stort flertall av de spurte i forsøkskommunene var likevel nokså eller helt enig i påstanden om at det var staten, og ikke den enkelte velgeren, som måtte sikre at valget var hemmelig.

En fjerdedel av dem som stemte via internett, oppga i evalueringen at de gjorde det med andre personer til stede i rommet. Hvorvidt stemmingen foregikk uten at andre så på, vites ikke. Rundt halvparten av dem som svarte på undersøkelsen, sa seg enig i at det *ikke* burde være andre i rommet dersom en skulle stemme via internett. Mindre enn en halv prosent av dem som stemte via internett, oppga at andre som var til stede i rommet, forsøkte å påvirke stemmingen deres.

Sikkerhetsmekanismene som ble lagt til systemet, var en forutsetning for å kunne ivareta prinsippet om frie og hemmelige valg. Likevel var det mindre enn halvparten av de spurte som oppga riktig svar på hva som var den siste tellende stemmen. Sentrale sikkerhetsmekanismer for å ivareta hemmelig valg var altså ikke kjent for mange av velgerne som deltok i forsøket, til tross for informasjon om dette på blant annet valgkort og i selve løsningen.

4.3.4 Avslutning av forsøket

Etter det andre forsøket besluttet departementet at forsøk med internettstemming ikke skulle videreføres grunnet manglende politisk enighet rundt internettstemming. I pressemeldingen het det:

Regjeringen ønsker å sikre den høye tilliten som finnes til valg gjennomføringen i Norge, og mener at det er uheldig med politisk uenighet knyttet til selve gjennomføringen av valget. [...] Forsøkene som har vært gjennomført i 2011 og 2013 har gitt interessant og verdifull kunnskap og erfaring. Når det ikke er et bredt politisk ønske om å innføre internettstemmegivning, har regjeringen konkludert med at det

ikke hensiktsmessig å bruke penger og tid på flere forsøk.³²

Det var ingen påfølgende debatt i Stortinget ved behandlingen av saken. I sin innstilling bemerket kontroll- og konstitusjonskomiteen at evalueringsrapporten hadde kommet fram til at det ikke var mulig å sikre hemmelig valg over internett:

[...] komiteen [har] merket seg hovedkonklusjonen om at det ikke er mulig i tilstrekkelig grad å sikre betryggende omgivelser for hemmelig stemmegivning over nettet – nettopp av den grunn at man ikke kontrollerer, og det er vel heller ingen som ønsker et samfunn som kontrollerer avstemningsforholdene i de tusen hjem. Så komiteen antar med dette at internettstemming som et alminnelig alternativ til forhåndsstemming og fremmøte på valgting for tiden ikke er realiserbart, og tar til etterretning departementets vurdering.³³

4.3.5 Europarådets anbefalinger og internasjonal erfaring

Europarådet har kommet med internasjonale standarder for elektronisk stemming. De er ikke rettslig bindende, men gir noen generelle retningslinjer. En viktig forutsetning er at systemet skal være like pålitelig og sikkert som demokratiske valg som holdes uten bruk av elektroniske hjelpemidler. Hensikten med retningslinjene er å gi land som ønsker å innføre elektroniske valg, noen minimumsstandarder å se hen til for å sikre at prinsippene for gjennomføring av demokratiske valg blir ivaretatt.

Da anbefalingene fra Europarådet kom ut i 2004, var det få land i Europa som hadde erfaring med elektronisk stemming. De var således basert mer på teoretiske prinsipper enn på praktisk erfaring. Etter hvert som flere land fikk samlet erfaringer, enten gjennom forsøk (som i Norge og Sveits) eller ved full innføring (som i Estland), ble det behov for å oppdatere standardene i lys av utviklingen som var skjedd. I 2017 kom en oppdatert versjon som utvidet definisjonen av elektroniske valg til å omfatte også maskinell opptellingen av stemmer (skanning). Nye, strengere krav til risikohåndtering er tatt inn, samt at det nå kre-

³² «Ikke flere forsøk med stemmegivning over Internett», Pressemelding, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 23. juni 2014, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Ikke-flere-forsok-med-stemmegivning-over-Internett-/id764300/>.

³³ Innst. 287 L (2014–2015).

ves løsninger som gir mulighet for både universell og individuell etterprøvningsbarhet.³⁴ Standardene anbefaler også at elektroniske valgsystemer innføres gradvis, med en mulighetsstudie og grundig testing før det anvendes ved valg.

Stemm maskiner i kontrollerte omgivelser anvendes i dag i en del land, som USA, Brasil og India. Valg i ukontrollerte omgivelser over internett har også blitt utprøvd noen steder, men så langt er det svært få land som har innført dette som en permanent ordning. Det er redegjort nærmere om internasjonale erfaringer med ulike former for elektronisk stemming i tekstboks 4.2.

4.3.6 Utvalgets vurdering av elektronisk stemming

Utvalget har diskutert muligheter og konsekvenser av elektronisk stemming opp mot fire sentrale aspekter ved valg: tilgjengelighet, sikkerhet, hemmelighold og åpenhet. Utvalget har vurdert muligheter for elektronisk stemming både i valglokalet og utenfor valglokalet.

4.3.6.1 Tilgjengelighet

Tilgjengelighet handler om at alle velgerne skal ha mulighet til å stemme. I dagens system innebærer det at velgerne stemmer enten ved personlig oppmøte i et valglokale eller andre steder der det tas imot stemmer, ved brevstemming (utenlands) eller ved ambulerende stemming. Tilgjengelighet til valg handler også om å tilrettelegge slik at grupper med særlige behov kan stemme uten assistanse fra andre.

Utvalget har notert seg at Blindeforbundet og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) mener at elektronisk stemming kan øke tilgjengeligheten for flere brukergrupper. Utvalget mener det er viktig å kunne tilrettelegge slik at alle personer, også de med funksjonsnedsettelse, kan stemme alene. Utvalget mener at elektronisk stemming kan gjøre det mulig for blinde og svaksynte å stemme alene. Det forutsetter imidlertid at den digitale utformingen er brukervennlig og kompatibel med ulike IKT-hjelpemidler. Utvalget er også opptatt av å legge til rette for høy valgdelaktelse. Forskning og erfaring viser imidlertid at internettvalg ikke – slik en kunne anta – øker valgdelaktelsen.

4.3.6.2 Sikkerhet

Sikkerhet ved valg innebærer at velgerne skal kunne være trygge på at stemmene ikke manipuleres på noen måte, at valget er hemmelig, at sensitiv data ikke spres, og at alle stemmer telles slik de blir avgitt. Utvalget anser sikkerheten ved valg gjennomføringen som helt vesentlig for et demokratisk, fritt og trygt valg. Dersom sikkerheten rundt valg gjennomføringen svekkes, vil det få svært alvorlige konsekvenser både for valget som en sentral demokratisk ordning, for tilliten til valg gjennomføringen og for valgresultatet. Utvalget peker på at det er sikkerhetsutfordringer knyttet til å stemme elektronisk både i valglokalet og hjemmefra.

IKT-systemer er i utgangspunktet sårbare for dataangrep. Både angrep fra ytre og indre hold kan plante skadevare (datavirus) i systemet, som igjen vil kunne manipulere og endre eller slette data. Sensitiv data kan gå tapt, stjeles, modifiseres og/eller spres. Skadepotensialet ved slike angrep er stort og vil kunne ramme både enkeltindivider og samfunnet som helhet. Utvalget understreker at det også i dagens papirbaserte system gjøres feil som kan påvirke valgresultatet. Men det er stor forskjell på tilfeldige feil fra valgmedarbeidere og systematisk manipulering i retning av et bestemt utfall. Det må normalt gjøres feil fra flere valgmedarbeidere for at feilen(e) skal kunne påvirke valgresultatet. Ved tvil kan dessuten resultatet etterprøves ved at papirstemmene telles på nytt. Ved elektronisk stemming rekker det at kun én person hacker systemet for at valget kan påvirkes. Slik sett er skadepotensialet og -omfanget mye større ved digitale valgsystemer enn ved manuelle systemer.

Sikkerhetsutfordringene ved et digitalt valgssystem gjelder ikke bare det sentrale systemet, men også de ulike leddene i leveranse- og forvaltningskjeden, inkludert enhetene (PC-ene, telefonene mv.) som er koblet til systemet, og kommunikasjonen dem imellom. Ved elektronisk stemming blir det umulig for myndighetene å ivareta sikkerheten i alle ledd, og dermed er det en økt risiko for at systemet kan utsettes for uønskede hendelser uten at dette oppdages.

På den internasjonale konferansen for valgmyndigheter i Europa, EMB-konferansen, som i 2018 handlet om sikkerhet i valg, argumenterte flere eksperter på datasikkerhet og nettangrep at en aldri kan garantere for sikkerheten ved digitale stemmesystemer.³⁵ Dette skyldes at den teknologiske utviklingen skjer så raskt at myndigheter og teknologiekspertene vil ha svært vanskelig for å

³⁴ Dette var noe Norge, som første land i Europa, forsøkte å innarbeide i den e-valgløsningen som ble brukt i 2013.

Boks 4.2 Erfaring med internettstemming og andre former for elektronisk stemming internasjonalt

Estland

Estland var det første landet i verden som tilbydde alle stemmeberettigede å stemme over internett ved valg. Det ble innført som en permanent del av valgsystemet ved lokalvalgene i 2005, uten at landet hadde hatt noen forsøk med denne typen valg i forkant. Siden ble ordningen utvidet til å gjelde ved nasjonale valg og valg til Europaparlamentet. Internettstemming er kun et supplement til ordinært valg med papirsedler og tillates kun i forhåndsstemmeperioden (på sju dager). Andelen som stemmer over internett, har økt gradvis, fra like i underkant av 2 prosent av stemmene ved lokalvalget i 2005 til 32 prosent ved lokalvalget i 2017. Også andelen som stemmer over internett ved parlamentsvalgene, har økt, fra rundt 5 prosent ved valget i 2007 og til om lag 44 prosent ved parlamentsvalget i 2019.¹

Innføringen av elektronisk stemming i Estland må sees i sammenheng med landets teknologiske utvikling. Helt siden tidlig på 1990-tallet har Estland vært langt framme i utviklingen av teknologisk infrastruktur. Landet ansees i dag som et av de mest avanserte i verden hva gjelder informasjonsteknologi. I 2002 ble digitale ID-kort innført og er nå obligatorisk for alle estlendere å ha. Kortene brukes blant annet ved elektronisk stemming.

Frankrike

I 2012 fikk franskmenn bosatt i utlandet for første gang lov til å stemme elektronisk over internett ved nasjonale valg (kun parlamentsvalg, ikke presidentvalg). Elektronisk stemming var et supplement til å bruke papirstemmesedler, men velgerne fikk kun lov til å stemme én gang. I 2017 ble muligheten for internettstemming for personer bosatt i utlandet suspendert etter bekymringer om sikkerheten i systemet og faren for hackerangrep og manipulasjon av valget.⁴

Sveits

Sveits har hatt forsøksordning med internettvalg i ukontrollerte omgivelser. Men til forskjell fra Norge har forsøksordningen i Sveits pågått i nær 15 år. Sveits skiller seg betydelig fra Norge hva gjelder hyppighet av valg og bruken av stemmemetoder. I Sveits er det svært vanlig med brevstemming, og de har valg i form av folkeavstemninger eller ordinære valg flere ganger per år.

Den føderale valgloven åpner for å innføre internettstemming som en prøveordning for de delstatene (kantonene) som ønsker det, som et supplement til bruk av papirstemmesedler. Flere kantoner har prøvd ut elektronisk stemming over internett for sveitsere bosatt i utlandet, og i noen kantoner har det også vært tillatt for stemmeberettigede bosatt i Sveits.² Våren 2019 var det planer for å implementere e-valg som en av tre måter å stemme på i Sveits. Etter at det ble funnet store svakheter i et system utviklet på oppdrag av det sveitsiske postvesenet, noe som aktualiserte bekymringen for valgfusk, valgte regjeringen likevel ikke å gå videre med denne lovendringen, men heller å fortsette med utprøving av e-valg fram mot årsslutt 2020.³

Tyskland

Tyskland startet forsøk med elektroniske stemmemaskiner i 1998. Sju år senere, etter valget i 2005, ble det reist sak om lovligheten av slike stemmemaskiner for den tyske forfatningsdomstolen. I dom 2. mars 2009 kom domstolen til at bruken av elektroniske stemmemaskiner var i strid med grunnloven § 38, jf. § 20.⁵ Tysklands grunnlov slår fast at alle valg må være offentlige, og at de sentrale delene av et valg, fra selve stemmingen og til opptellingen, må være forståelige og observerbare for enhver velger. Domstolen mente bruken av stemmemaskinene ikke oppfylte disse kravene og dermed ikke overholdt grunnlovens bestemmelser.⁶

Boks 4.2 forts.

Nederland

I Nederland var det, fra slutten av 1990-tallet og fram til og med 2006, vanlig med stemmemaskiner i valglokaler. I 2006 ble det også lov for personer bosatt i utlandet å stemme via internett.⁷ Men etter at det i 2006 ble oppdaget store svakheter rundt sikkerheten ved flere stemmemaskiner, satte regjeringen ned en kommisjon for å vurdere bruken av elektroniske stemmesystemer. Rapporten var svært kritisk til regjeringens håndtering av elektronisk stemming. På basis av denne, og en etterfølgende rapport om valg gjennomføringen i Nederland, besluttet regjeringen i 2007 å forby alle former for elektroniske valg og kun ha papirstemmesedler. Ved valget i 2017, etter nye bekymringer rundt data-sikkerhet, ble det gjort ytterligere grep for å sikre valget mot dataangrep, og all bruk av teknologi ble forbudt tre måneder før valget.⁸

Sverige

I 2013 kom det ut en SOU: *E-röstning och andra valfrågor*. Ifølge utredningen var det

ett värde i sig att göra det enklare och mindre kostnadskrävande för väljarna att utöva sina demokratiska rättigheter. Ett sätt att uppnå det målet är att – under förutsättning att de höga säkerhetskrav som måste ställas på valförfarandet kan uppfyllas – tillåta e-röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler.⁹

Utredningen, som var skrevet av en parlamentarisk sammensatt komité oppnevnt av regjeringen, anbefalte at det så snart som mulig ble sett nærmere på hvilke forutsetninger som måtte på plass for å innføre elektronisk stemming via internett i ukontrollerte miljøer. Den anbefalte videre at innretningen av arbeidet burde gjøres slik at forsøk med internettstemming kunne finne sted ved valgene i 2018 i et representativt utvalg av kommuner. Utredningen viste til at internettvalg kunne gi velgere med funksjons-

nedsettelser likere vilkår til å delta i valg og gjøre det enklere for velgere som stemte utenfor sin hjemkommune eller fra utlandet. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp av regjeringen.

I dag er det ingen diskusjon om innføring av elektronisk stemming. Tvert imot understrekes det i nye rapporter om demokratiets tilstand i Sverige at valgsystemet deres er robust, blant annet fordi det er manuelt, desentralisert og transparent.¹⁰

Åland

Ved lagtingsvalget og kommunalvalget i Åland 2019 skulle det for første gang åpnes for elektronisk stemming over internett for alle velgere som er bosatt utenfor Åland. Valgloven ble endret for å innføre dette som en permanent ordning. Løsningen som skulle brukes, svarte til den som ble brukt i de norske forsøkene, og det skulle bare stemmes over internett i forhåndsstemmeperioden. Dagen før internettstemmingen skulle starte, ble det vedtatt å ikke gjennomføre elektronisk stemming over internett likevel. Bakgrunnen var at flere feil ble avdekket, mangelfull testing og usikkerhet knyttet til sikkerheten i ordningen.¹¹

Finland

I desember 2017 ble en mulighetsstudie om elektronisk stemming i Finland publisert. Den var skrevet av en arbeidsgruppe oppnevnt av Justisdepartementet. Arbeidsgruppen konkluderte med at risikoene ved å innføre elektronisk stemming var større enn fordelene, og at spesielt tilliten til valgsystemet og dets gjennomføring ville kunne gå tapt dersom noe gikk galt. De frarådet derfor innføring av internettstemming ved valg. Arbeidsgruppen viste til at teknologien fortsatt ikke befinner seg på et tilstrekkelig høyt nivå for å kunne imøtesee alle kravene til sikkerhet som valg gjennomføringen må imøtekomme. De mente det også ville være vanskelig å sikre korrekt identifikasjon uten bruk av elektroniske ID-kort.¹²

Boks 4.2 forts.

Danmark

I Danmark har det vært lav interesse for elektronisk stemming. Elektronisk stemming har blitt prøvd ut i lokale folkeavstemninger, og i 2012 kom regjeringen med et forslag om å la de kommunene som ønsket det, ha slik stemming som et supplement til å bruke papirstemmesedler ved valg til Folketinget, Europaparlamentet og kommuner og regioner. Men forslaget fikk ikke støtte i Folketinget.¹³ Selv om elektronisk valg diskuteres i Danmark, er det i dag ingen planer om å innføre elektronisk stemming.¹⁴ Heller ikke maskinell opptelling av stemmer er aktuelt i Danmark.

- ¹ Se «Statistics about Internet Voting in Estonia», Elections in Estonia, åpnet 31. januar 2020, <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>.
- ² «Swiss e-Voting Poised for Expanded Roll-Out», SWI swissinfo.ch, 5. april 2017, https://www.swissinfo.ch/eng/politics/digital-democracy_swiss-e-voting-poised-for-expanded-roll-out/43087404.
- ³ «e-Voting: Federal Council to reframe trial phase and delay introduction as a regular voting channel», 27. juni 2019, <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/dokumentation/medienmitteilung.msg-id-75615.html>.
- ⁴ «France Drops Electronic Voting for Citizens Abroad over Cybersecurity Fears», *Reuters*, 6. mars 2017, <https://www.reuters.com/article/us-france-election-cyber-idUSKBN16D233>.

- ⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. März 2009 - 2 BvC 3/07.
- ⁶ «The Constitutionality of Electronic Voting in Germany», National Democratic Institute, 25. november 2013, <https://www.ndi.org/e-voting-guide/examples/constitutionality-of-electronic-voting-germany>.
- ⁷ Leontine Loeber, «E-voting in the Netherlands; past, current, future?» (Proceedings of the 6th international conference on electronic voting (EVOTE). TUT Press, Tallin, 2014).
- ⁸ Presentasjon fra J.G.C. (Jan-Kees) Wiebenga, leder av Nederlands Electoral Council, gitt på EMB-konferansen i Oslo 19. og 20. april 2018.
- ⁹ SOU 2013:24 *E-röstning och andra valfrågor*.
- ¹⁰ «Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara» (Regeringskansliet, 2018), <https://www.regeringen.se/49f2a8/contentassets/64308b0cc8a14ddb8532ff541369c602/strategi-for-en-stark-demokrati-framja-forankra-forsvara.pdf>.
- ¹¹ «Rösta via internet – om du är bosatt utanför Åland», Ålands landskapsregering, åpnet 5. november 2019, <https://www.val.ax/sa-har-rostar-du/rosta-internet-om-du-ar-bosatt-utanfor-aland>.
- ¹² «Nettiäänestys Suomessa. Esiselvitys» (Nettiäänestyöryhmä, 2017), <http://julkaisut.valtionneuvosto.fi/handle/10024/160413>.
- ¹³ L 132 (2012–2013), Forslag til lov om ændring af lov om valg til Folketinget, lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og lov om kommunale og regionale valg. (Digital stemmeafgivning og stemmeoptælling m.v.). Framsatt 31. januar 2013 av økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager.
- ¹⁴ Jakob Skaaning, «Derfor kommer du ikke til at stemme digitalt de næste mange år», DR, 21. november 2017, <https://www.dr.dk/nyheder/politik/kv17/derfor-kommer-du-ikke-til-stemme-digitalt-de-naeste-mange-aar>.

lage et system som med sikkerhet kan motstå eller avverge angrep. I praksis gir dette seg utslag i at sikkerheten til sist hviler på muligheten for å oppdage og respondere på angrep og å ha gode manuelle beredskapsrutiner og -tiltak. Denne erkjennelsen lå til grunn i det norske forsøket og i den estiske løsningen. Det kommer også til uttrykk i Europarådets anbefaling om elektroniske valg.

Utvalget understreker at det ikke bare er konkrete dataangrep som kan påføre skade. Dersom noen *påstår* at de har fått tilgang til systemet på en

uautorisert måte, kan det være nok til å svekke eller ødelegge tilliten til valg gjennomføringen. Det vil være vanskelig å bevise at ikke noe har skjedd, uten grundige og tidkrevende analyser, og selv da kan skaden allerede være et faktum. Utvalget mener at dersom det skal åpnes for elektronisk stemming, må myndighetene være beredte til å møte de sikkerhetsutfordringene som vil dukke opp, reelle eller påståtte, og villige til å bære risikoen ved slike utfordringer.

Utvalget peker på forskning og internasjonal erfaring som viser at elektronisk stemming over internett bare vil kunne være et supplement til å bruke papirstemmesedler på det nåværende tidspunktet, og at det fremdeles vil være behov for papirstemmer og valglokaler. Det skyldes både at de sikkerhetsmekanismene en har så langt for å unngå utilbørlig påvirkning ved internettstem-

³⁵ Informasjon hentet fra presentasjoner fra flere sikkerhetsekspert som deltok på EMB-konferansen (15th EMB Conference) i Oslo 19. og 20. april 2018. Venezia-kommisjonen var arrangør av konferansen, i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

ming, forutsetter muligheten for å gå i et valglokale, og at ikke alle velgere vil ønske eller har mulighet til å stemme over internett. Utvalget understreker at det fortsatt må være gode manuelle beredskapsrutiner. I en slik situasjon må et «papirbasert system» være dimensjonert for, på kort varsel, å håndtere alle velgerne. Kommunene må dermed opprettholde sin bemanning, opplæring og fullgode, tilrettelagte valglokaler.

4.3.6.3 Hemmelig valg og utilbørlig påvirkning

Utvalget viser til at det er et grunnleggende prinsipp at valget skal være hemmelig. Tilsvarende er det et prinsipp at hver velger skal ha kun én stemme. I dagens system er det valgmyndighetene som skal garantere for disse prinsippene. I et valglokale vil en valgmedarbeider kunne si fra dersom en person kommer sammen med en annen person og ønsker å stemme for denne eller å være med inn i stemmeavslukket, og dermed avverge en slik hendelse. I det øyeblikket stemmingen flyttes ut av kontrollerte omgivelser, vil det ikke lenger være mulig for valgmyndighetene å kontrollere at stemmeavgivningen foregår i enebol og usett. Ved internettstemming er det velgeren selv som må påse at hun eller han stemmer usett (slik tilfellet også er når velgeren brevstemmer). Det vil derfor være vanskelig å hindre at personer stemmer sammen.

Utvalget ser at stemming i ukontrollerte omgivelser utfordrer prinsippet om hemmelig valg. Risikoen for at noen påvirkes på utilbørlig måte, eller for at det foregår kjøp og salg av stemmer, vil også øke dersom stemmingen foregår uten oppsyn fra valgmyndighetene. Forsøkene med elektronisk stemming i Norge søkte å redusere disse utfordringene gjennom en rekke sikkerhetsmekanismer. Interessen for å kjøpe stemmer antas å være avhengig av muligheten til å få en «kvittering» på stemmen, slik at kjøperen vet at han får det han betaler for. I de norske forsøkene ble det innført mekanismer som skulle forhindre muligheten for å gi en slik kvittering, gjennom at det var mulig å stemme flere ganger på internett i forhåndsstemmeperioden. I tillegg ville en papirstemme avgitt i et valglokale (enten på forhånd eller på valgdagen) alltid overstyre eventuelle elektroniske stemmer. Eventuelle kjøpere av stemmer ville dermed aldri vite om den stemmen de kjøpte, var den «gjeldende». Disse mekanismene var også ment som en sikkerhetsmekanisme for å unngå at personer avga stemme under press. Personer som var redd de skulle bli utsatt for tvang, kunne stemme på papir i forkant eller

etterkant uten at dette ville bli oppdaget av den som utøvde tvang. Evalueringen viste imidlertid at det var krevende å formidle sikkerhetsmekanismene til velgerne, og at det var få som var kjent med dem.

4.3.6.4 Åpenhet og ansvar

Utvalget mener det er viktig for demokratiet at valg blir gjennomført på en åpen og observerbar måte som er lett forståelig for folk flest. Dette var noe forfatningsdomstolen i Tyskland la vekt på da den konkluderte med at elektroniske stemmemaskiner var i strid med landets grunnlov. Også Veneziakommisjonens nye standarder for elektronisk stemming vektlegger transparens og mulighet for å observere alle delene av et elektronisk stemmesystem.

Ved elektronisk stemming kan personer uten spesialkunnskap i liten grad forstå hva som skjer med stemmen etter at den er levert. Det vil ikke være mulig for den alminnelige velgeren å forstå algoritmene og sikkerhetselementene som ligger innbakt i det elektroniske systemet. Det kreves spesialkompetanse for å observere og kontrollere at stemmingen og opptellingen foregår korrekt. Når stemmer avlegges i et datasystem, med datafiler som eneste verifiseringskilde, vil kun et fåtall teknologiekspertene reelt forstå de tekniske mekanismene bak systemet og kunne verifisere resultatene. Dette står i motsetning til papirbaserte valg, der stemmen er fysisk sporbar og opptellingen av stemmesedlene observerbar og kan kontrolleres. Dessuten kan stemmene telles på nytt ved tvil, tellingen er enkel og krever ikke spesialkompetanse.

Elektronisk stemming over internett har blitt sammenliknet med nettbank ved at det er et sted en gir fra seg sensitiv (personlig) informasjon i et datasystem over internett. De fleste som bruker nettbank, føler seg trygge på at sikkerheten rundt personopplysninger og egne penger ivaretas. Dette beror i stor grad på at hver enkelt har mulighet for å sjekke sin egen nettbank og dermed selv kunne følge med på og oppdage om noe er feil. I tillegg vil det i ettertid være mulig å rette eventuelle feil som oppdages. Skulle en feil i det elektroniske stemmesystemet oppdages, vil det kunne være umulig å rette, og selv feil som kan rettes, vil kunne få stor betydning for tilliten til valget.

Ved det norske forsøket var det innført flere mekanismer som skulle gi velgeren mulighet til å sjekke om stemmen var avgitt korrekt. Evalueringen viste imidlertid at velgerne ikke forstod hvordan disse mekanismene fungerte. For å kontrollere om stemmen ble telt korrekt, krevdes det

spesialkompetanse. I sum er skadepotensialet langt større dersom noe går feil ved valg, enn dersom en feil skjer i forbindelse med en personlig tjeneste over internett.

I Norge er det lang tradisjon med desentralisert ansvar på valgområdet. Det er lokale folkevalgte organer som har ansvaret for at valget gjennomføres på en korrekt måte, og som godkjenner valgoppgjørene. Innføring av internettvalg utfordrer denne ansvarsdelingen. Lokale valgansvarlige vil måtte gi fra seg myndighet og ansvar til et annet organ, som et sentralt internettvalgstyre med bistand fra teknologiekspertene. Stemmer som er avgitt over internett, blir overført til kommunenes valgoppgjør, men uten at de lokale valgmyndighetene vil kunne ha kontroll eller mulighet til å etterprøve eller vurdere om stemmene har blitt avgitt korrekt. Dersom en feil eller et angrep skjer, vil det med stor sannsynlighet være de tekniske ekspertene som oppdager feilen/bruddet først. Ansvar og kontroll flyttes i stor grad fra valgmyndighetene og til teknologiekspertene ansatt i private selskaper som leverer teknologien. Utvalget mener det bør utredes nærmere hvilken betydning dette kan ha for tilliten til valget dersom elektronisk stemming innføres.

4.3.6.5 Utvalgets vurdering av om elektronisk stemming bør innføres i Norge

Utvalget mener at den høye graden av tillit som vi har til valggjennomføring i Norge i dag, er av stor verdi, og at det er nødvendig å opprettholde og beskytte den. Tillit tar lang tid å bygge opp, men kan svekkes raskt, noe også erfaringer fra andre land viser. For å opprettholde høy tillit til valget og for å sikre at valgene går rett for seg, er sikkerheten og påliteligheten i stemmesystemet svært viktig. Like viktig er det å kunne etterprøve og kontrollere at ingen manipulasjon eller sikkerhetsbrudd har skjedd ved stemmingen.

Flertallet i utvalget (alle unntatt Aarnes) mener det er viktig å få mer kunnskap om elektronisk stemming for å kunne gjøre gode vurderinger om hvilke muligheter og risikoer elektronisk stemming kan innebære. Disse medlemmene mener imidlertid at sikkerheten ved elektronisk stemming over internett ikke er god nok til å innføre en slik måte å stemme på i Norge på nåværende tidspunkt. Det at stemmer avgis på papir, som oppbevares, kontrolleres og telles flere ganger, er et grunnleggende element som gjør valget sikrere. Dette støttes også av vurderinger gjort av Valdal mfl. og NSM.³⁶

Den teknologiske utviklingen går raskt, og disse medlemmene ser ikke bort fra at det vil kunne utvikles tekniske løsninger som er tilstrekkelig sikre til å kunne brukes til selve stemmingen. Disse medlemmene mener det bør utredes sikre løsninger som muliggjør elektronisk stemming i valglokalene, for å tilrettelegge bedre for velgere med funksjonsnedsettelse. I forkant av en mulig innføring må det gjennomføres grundige mulighetsstudier, i tråd med Europarådets anbefalinger, og det må gjøres sikkerhetsanalyser av hele verdikjeden.

Fem medlemmer av flertallet (Christensen, Holmås, Storberget, Aardal og Aatlo) mener at elektronisk stemming over internett der velgeren kan stemme hjemmefra, på sikt bør vurderes innført når sikkerheten er god nok. Videre mener disse medlemmene at løsningen som brukes, må inneholde mekanismer som skal sikre at velgeren stemmer hemmelig. Det bør eksempelvis være mulig for velgeren å stemme elektronisk flere ganger og å stemme på papir i et valglokale. Internettstemming bør også kun foregå i forhåndsstemmeperioden.

Tolv medlemmer av flertallet (Anundsen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Nygreen, Røhnebak, Stokstad, Strømmen og Tørresdal) mener at stemming prinsipielt bør foregå i et valglokale, og at det heller ikke på sikt bør åpnes for stemming hjemmefra. Disse medlemmene mener at hemmelige valg ikke vil kunne ivaretas i tilstrekkelig grad dersom stemmingen flyttes ut av valglokalene og over i det private hjemmet. Det er myndighetene som må sørge for at prinsippet om hemmelig valg overholdes, dette vil det ikke være mulig å sikre ved elektronisk stemming hjemmefra. Disse medlemmene mener det ikke fullt ut vil være mulig å kontrollere at ingen blir presset til å stemme mot sin vilje, så lenge stemmingen ikke foregår i et valglokale.

Utvalgsmedlem Aarnes mener datasikkerheten er god nok i dag til at elektronisk stemming over internett kan innføres i Norge på det nåværende tidspunktet. Dette medlemmet mener at tiden er moden for å innføre en enklere måte å gjennomføre valg på, og viser blant annet til at teknologi brukes på mange andre viktige områder i samfunnet. Dette medlemmet peker videre på at velgerne forventer å kunne gjennomføre valg over internett, spesielt velgere med nedsatt funksjonsevne, og at valgmyndighetene ute i kommunene

³⁶ Valdal mfl., «Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge».

er klare for å møte utfordringen med å håndtere et sikkert elektronisk valgsystem.

Forsøk med elektronisk stemming for utvalgte velgere

Utvalget mener at det er svært viktig å sikre god tilgjengelighet og legger vekt på at flere brukergrupper har uttalt at elektronisk stemming over internett vil kunne bidra til å øke deres tilgjengelighet ved valg. Utvalget mener imidlertid at slike fordeler må veies opp mot andre hensyn, som sikkerheten ved valget og prinsippet om hemmelige valg.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal og Aatlo) mener at å tilby elektronisk stemming over internett kun for noen velgergrupper, ut fra praktiske så vel som prinsipielle hensyn, vil være problematisk. Disse medlemmene peker på at elektronisk stemming over internett vil støte på de samme sikkerhetsutfordringene og dilemmaene knyttet til å sikre at valget er hemmelig, uavhengig av om det tilbys kun for en utvalgt velgergruppe eller for hele befolkningen. Det vil også ut fra personvern hensyn være svært betenkelig å merke av i manntallet for enkeltpersoner som på bakgrunn av særlige behov skal være berettiget til internettstemming. Dessuten vil det å tilby elektronisk stemming over internett kun for noen utvalgte brukergrupper stride mot prinsippet om universell utforming. Disse medlemmene viser videre til at det også vil være om lag like kostnadskrevende og risikofylt å innføre elektronisk stemming over internett, enten ordningen tilbys alle eller kun noen utvalgte velgergrupper.

Mindretallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Holmås, Høgestøl, Storberget, Aardal og Aarnes) mener at det allerede på nåværende tidspunkt bør utredes om det er mulig å gjennomføre forsøk med elektronisk stemming over internett for enkelte velgergrupper. Dette kan være en måte å lære mer og høste erfaringer på. Prinsippet om hemmelig valg overholdes ikke for velgere som ikke kan stemme alene uten hjelp. I tillegg mener disse medlemmene at ordningen med brevstemmer fra velgere i utlandet er mindre sikker enn det en løsning med elektronisk stemming vil kunne være. Denne typen stemming er derfor egnet for forsøk.

Utvalgsmedlem Giertsen vil anbefale at eventuelle forsøk i første omgang skjer ved kommune- styrevalg i et mindre antall kommuner.

4.4 Utvalgets vurdering av teknologi og sikkerhet

4.4.1 Tillit og åpenhet

Tillit til at valg gjennomføres på en korrekt måte i tråd med regelverket, er grunnleggende for å ha et velfungerende demokrati. Både velgerne og de politiske partiene har et berettiget behov for å kunne stole på valgmyndighetene, dette inkluderer også teknologien som brukes. I Norge har befolkningen høy tillit til valggjennomføringen og til de politiske institusjonene. Dette er en viktig verdi og gjør det både enklere å gjennomføre valg og enklere å tilrettelegge godt for velgerne.

Når internasjonale valgobservatører besøker Norge, er det første de peker på, den høye graden av tillit. I mange andre land er det ikke en tilsvarende tillit, og det medfører behov for en rekke andre kontrollmekanismer som det ikke har vært behov for i Norge. I Norge kan valgstyrene bestå av politikere uten at noen politiske partier reiser tvil om valgstyret fatter de rette beslutningene uten å ta partipolitiske hensyn. I mange andre land er det ikke mulig å forhåndsstemme, da ingen har tillit til at valgmyndighetene oppbevarer stemmene på en betryggende måte. Dette er ingen problemstilling i Norge. Mange land har gjennomført valgurner, slik at alle kan se at ingen i valgadministrasjonen har jukset og fylt opp valgurnen før stemmingen begynte.

Åpenhet har vært en viktig bærebjelke i valggjennomføringen i Norge og en viktig forutsetning for den høye tilliten. I Norge er mye av ansvaret for valggjennomføringen desentralisert. Kommunene har det største ansvaret for den praktiske gjennomføringen, mesteparten av dette gjøres av valgstyret i kommunen. Alle valgstyrets møter er åpne, og dette gjelder også møtet der opptellingen av stemmesedlene skjer. Det legger til rette for god kontroll på lokalt nivå, fra både lokale medier og befolkningen. Utvalget mener det er viktig at økt bruk av teknologi ikke fører til redusert åpenhet.

Det lokale ansvaret medfører også at løsninger kan tilpasses lokale behov. Dette er praktisk og nødvendig, all den tid det er svært stor forskjell på kommunene både når det gjelder areal og innbyggertall. Kommunene kan blant annet velge å organisere opptellingen i hver enkelt krets eller sentralt for hele kommunen. Kommunene kan også selv velge om de bare vil telle manuelt eller ved hjelp av skanning. Stemming, opptelling og kontroll skjer dermed på ulike måter i ulike kommuner. Utvalget ser at det kan være en motsetning

mellom lokalt ansvar og mulighet for lokale tilpasninger og nødvendige tiltak for å gjøre bruken av teknologi sikrere, blant annet behov for å kunne stille tekniske krav til utstyr som skal brukes.

4.4.2 Risiko og sårbarhet

Utvalget peker på at det er noen særegne problemstillinger knyttet til valg. Dette skiller valg fra andre områder. Et forhold som gjør sikkerhet særlig viktig og krevende ved valg, er at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig at feilen oppdages, dersom den oppdages for sent. Er det slik at det ett år etter valget kommer fram at noen på en eller annen måte har klart å få tilgang til og eventuelt påvirket de tekniske systemene, og det ikke er de riktige personene som er valgt inn på Stortinget, vil det innebære store problemer både for tilliten til demokratiet og for legitimiteten til de vedtak dette Stortinget har fattet. En annen utfordring er at det ikke bare er et reelt brudd på sikkerheten som vil kunne føre til lavere tillit. Dersom noen klarer å sannsynliggjøre at de *kan få (eller har fått)* tilgang til systemet på en uautorisert måte, kan det være uheldig for tilliten til systemet.

På bakgrunn av de diskusjoner utvalget har hatt, og de innspill utvalget har fått fra blant annet sikkerhetsmyndighetene, mener utvalget at sikkerheten i valggjennomføringen er god. Utvalget merker seg at både NSM og utredningen til Proactima tydelig uttrykker at innføring av elektronisk stemming generelt sett, enten den foregår over internett eller via stemmemaskiner i valglokalet, vil øke sårbarheten. I tillegg merker utvalget seg at betydningen av å ha manuelle prosesser i tillegg til de tekniske løsningene bidrar til bedre kontroll og økt sikkerhet, men også til at avhengigheten av tekniske løsninger reduseres.

Utvalget mener at en viktig utfordring for våre demokratiske prosesser er desinformasjon og skjult påvirkning av kandidater og velgere i forkant av valggjennomføringen. Erfaringer fra valg i andre land viser at desinformasjon i tilknytning til valg er en utfordring.³⁷ Teknikkene som blir brukt, omfatter automatiserte robotnettverk, menneskestyrte kontoer på sosiale medier og hybrider av de to. I framtiden kan en forvente at

³⁷ En rapport viste at det i hele 70 land er brukt algoritmer og målrettede propagandakampanjer via sosiale medier for å polarisere politiske meninger, forsterke meninger, skape mistillit eller svekke demokratiet. Se Samantha Bradshaw og Philip N. Howard, «The Global Disinformation Order: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation», Working Paper 2019.3 (Oxford: The Computational Propaganda Project, 2019), <https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/cybertroops2019/>.

propagandateknikkene og algoritmene videreutvikles ved hjelp av kunstig intelligens, virtuell virkelighet og tingenes internett.³⁸ Det er imidlertid til nå lite dokumentasjon på hvilken effekt desinformasjon og skjult påvirkning i praksis har hatt på valg.

Videre framhever utvalget at tiltak mot desinformasjon eller skjult valgpåvirkning er juridisk krevende. Det er vanskelig å trekke et klart skille mellom påvirkning som skjer gjennom demokratisk deltakelse og ytringsfriheten, og påvirkning som skjer gjennom desinformasjon, polarisering og forsterking av hatytringer, og som kan være skadelig for demokratiske prosesser. Både bruk og regulering av sosiale medier som arena for politisk påvirkning reiser dessuten spørsmål om personvern.

Utvalget mener regjeringen må se på hvordan desinformasjon påvirker risikoen for både selve valggjennomføringen og for samfunnet og demokratiet som helhet. Det er et paradoks at politisk TV-reklame er forbudt enten det er fordekt eller ikke, mens det er tillatt å kjøpe politisk reklame fra store teknologiselskaper som når ut til mange mennesker, og som kan målrettes på individnivå.

For at folk skal kunne ha tillit til demokratiet, er det derfor nødvendig med kunnskap om og forsvaret mot desinformasjon. Utvalget er kjent med at det også arbeides med ulike tilnærminger knyttet til desinformasjon og valg i andre land, og mener regjeringen må se nærmere på erfaringer fra dette arbeidet. Utvalget mener også det er viktig med mer kunnskap om hvilken effekt desinformasjon og påvirkningsaksjoner faktisk har. Selv om noen ønsker å påvirke velgeren til å skifte standpunkt eller til å ikke bruke stemmeretten, er det ikke gitt at påvirkningsteknikkene alltid fungerer. Når det gjelder påvirkning av kandidater som stiller til valg, mener utvalget det er avgjørende for demokratiet vårt at folk ønsker å stille til valg og ikke presses eller trues til taushet og passivitet. Det er av den grunn viktig å arbeide for å redusere hatefulle ytringer og trusler mot kandidater og politikere generelt.

Utvalget ser positivt på at det arbeides tverrsektorielt med disse problemstillingene. Gjennom opplæring og bevisstgjøring kan både velgere og kandidater gjøres mer motstandsdyktige mot desinformasjon og påvirkningsaksjoner. Desinformasjon og påvirkningsaksjoner generelt er et kompli-

³⁸ Tingenes internett, også kjent under det engelske begrepet Internet of Things (IoT), er nettverket av identifiserbare gjenstander som er utstyrt med elektronikk, programvare, sensorer, aktuatorer og nettverk som gjør gjenstandene i stand til å koble seg til hverandre og utveksle data.

sert tema som myndigheter i en rekke land arbeider med å sikre seg mot nå. Det faller utenfor dette utvalgets mandat og kompetanse å foreslå lovregulering og konkrete tiltak for å motvirke falske nyheter og andre former for påvirkningsaksjoner, trusler og press.

Utvalget ser med bekymring på at valgdata kan kobles til annen type informasjon. Slik sammenkobling av informasjon vil både kunne påvirke personvernet og kunne brukes til politisk påvirkning. Utvalget er kjent med at regjeringen arbeider med å nedsette en personvernkomisjon, og har spilt inn denne problemstillingen til dette arbeidet.

4.4.3 Regulering av sikkerhet

Utvalget mener det er viktig å sørge for at den digitale sikkerheten i demokratiske prosesser blir ivaretatt på en god måte og dekker hele verdikjeden. Utvalget observerer at både sikkerhetsloven og den nasjonale strategien for digital sikkerhet omtaler demokratiske prosesser spesifikt.

Kommunene i Norge er selvstendige rettssubjekter og et demokratisk folkevalgt nivå med ansvar for egen valgorganisering og egen IKT-sikkerhet. Utvalget mener det er fornuftig å lovfeste generelle krav til IKT-sikkerhet i hele verdikjeden til valggjennomføring. Et slikt lovkrav vil bidra til å redusere risiko for uønskede IKT-hendelser og styrke tilliten til de demokratiske prosessene og den digitale infrastrukturen som understøtter disse prosessene. Det vil også kunne bidra til å avklare ansvarsforhold knyttet til sikring og bruk av IKT-systemer i valggjennomføringen. Et slikt lovkrav vil også kunne støtte opp under den nasjonale strategien for digital sikkerhet.

Ettersom det på det nåværende tidspunkt er en del usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser ny sikkerhetslov vil få for valgområdet, har utvalget valgt å ikke utrede forslag til et lovkrav for IKT-sikkerhet. Utvalget mener det er viktig å kartlegge konsekvenser av et slikt lovkrav, og det må gjøres vurderinger knyttet til tilsyn, kontroll og eventuelle sanksjoner. Utvalget ber derfor departementet utrede denne problemstillingen videre. Utvalget viser videre til omtalen av bruken av EVA i valggjennomføringen i kapittel 12.

Utvalget understreker at dersom det i framtiden skulle bli bestemt at større deler av valgprosessen skal digitaliseres enn i dag, vil det være viktig å ha på plass regulering av IKT-sikkerheten i forkant.

4.4.4 Teknologinøytral lov

Utvalget mener teknologi er en sentral del av dagens valggjennomføring og at det er nødvendig å følge med på hvilke muligheter ny teknologi kan by på. Utvalget ønsker å lage en valglov som kan vare lenge, og mener at det derfor er viktig å ikke legge unødige begrensninger i lovverket på hvordan enkelte oppgaver skal løses. I mandatet er utvalget bedt om å lage en teknologinøytral lov. Utvalget mener imidlertid at valget mellom digitale eller manuelle rutiner i enkelte tilfeller har konsekvenser for sikkerheten i valggjennomføringen. Utvalget er av den oppfatning at loven på slike områder ikke kan være teknologinøytral.

Ettersom det er et stort flertall i utvalget som på det nåværende tidspunkt ikke ønsker å innføre elektronisk stemming, tar utvalget i den videre drøftingen utgangspunkt i at valget også framover skal gjennomføres med papirstemmesedler. Dette gjenspeiles også i lovforslaget utvalget fremmer.

Del II
Valgordning

Kapittel 5

Valgordning ved stortingsvalg

5.1 Innledning

Den norske valgordningen nyter høy legitimitet i befolkningen og fungerer godt. Utvalget har blitt bedt om å vurdere valgordningen i lys av den nye fylkesinndelingen. Utvalget mener at en diskusjon om å endre valgordningen bør starte med å finne ut hva en ønsker å oppnå. En problemstilling som har stått sentralt i diskusjonene til tidligere valglovutvalg, og som aktualiseres av endringene i fylkesinndelingen, er avveiningen mellom distrikts-hensyn og hensynet at hver stemme skal ha lik vekt. Denne problemstillingen berører også spørsmål knyttet til styringstillegg, proporsjonalitet, fragmentering og ansvarliggjøring.

5.1.1 Demokratiske hensyn

Et sentralt demokratisk prinsipp er at alle skal ha lik mulighet til å delta i utformingen av samfunnet.¹ Dette gjelder både deltakelse i diskusjonen om hvordan samfunnet bør være, og deltakelse i selve utformingen av samfunnet.² Dette prinsippet tilsier at innflytelsen hver velger får i valg, skal være like stor uavhengig av andre forhold. Altså skal alle velgere ha samme mulighet til å påvirke i valg, og hver stemme skal telle like mye. Selv om dette prinsippet ligger til grunn for det norske demokratiet, har andre hensyn, og praktiske årsaker, ledet til at valgordningen ikke følger dette prinsippet fullt ut.

Den følgende diskusjonen tar utgangspunkt i prinsippet om at alle stemmer skal veie like mye, før den omtaler noen av begrensningene som er satt for dette prinsippet i den norske valgordningen.

Helt proporsjonal representasjon leder til representasjon av mange ulike interesser og at stemmene har lik vekt. Dette sikrer at velgernes preferanser i stor grad speiles i parlamentet. I tillegg får velgerne mange alternativer å velge mellom. Dermed kan velgerne lettere finne et parti som står for de samme sakene som dem selv. Jo lavere terskelen er for å bli representert, jo større representasjonsbredde vil det være, og endringer i tersklene har konsekvenser både for hvor mange partier som forsøker å få mandater, og for hvor små partier velgerne er villige til å stemme på.³

Proporsjonalitet og fragmentering vil samtidig ofte gjøre det vanskeligere å oppnå styringsdyktige koalisjoner. Med flere partier og mer proporsjonal representasjon blir det ofte nødvendig å inkludere flere partier i et samarbeid for å oppnå flertall i parlamentet, og det blir mer å bli enige om i forhandlingene. Regjeringsdannelser blir dermed mer komplisert, og det kan bli mer utfordrende å bygge flertall bak beslutninger.⁴ Dette kan ramme evnen til å gjennomføre nødvendige politiske tiltak og samtidig gjøre det vanskelig for velgerne å stille politikere til ansvar for politikken som føres.

Den politiske kulturen kan være avgjørende for om dette blir en utfordring eller ikke. Om den politiske kulturen er orientert mot konsensus og brede flertall eller er mer konfliktorientert, har stor betydning. Hvis det er store forskjeller mellom partiene, kan det også være mer komplisert å finne kompromisser enn om flere partier har gan-

¹ David Held, *Models of Democracy*, 3. utg. (Cambridge: Polity Press, 2006), s. 263–264, og Mark E. Warren, «Democracy and the State», i *The Oxford Handbook of Political Theory*, red. John S. Dryzek, Bonnie Honig, og Anne Phillips (Oxford: Oxford University Press, 2009), s. 386.

² Individenes rettigheter og plikter legger i tillegg begrensninger på hvordan samfunnet kan utformes.

³ Effekten valgdistriktsinndeling har på partisystemet, drøftes i Bjørn Erik Raschs notat: Bjørn Erik Rasch, «Betydningen av inndeling i valgdistrikter», Vedlegg 3 til utredningen, 2018. Se også John M. Carey og Simon Hix, «The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems». *American Journal of Political Science* 55, nr. 2 (april 2011): 383–397. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00495.x> og Matthew Singer og Zachary Gershman, «Do Changes in District Magnitude Affect Electoral Fragmentation? Evidence over Time at the District Level», *Electoral Studies* 54 (august 2018): 172–181, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.06.003>.

⁴ Rasch, «Betydningen av inndeling i valgdistrikter».

ske like verdier og kun skiller seg fra hverandre i enkelte spørsmål. Den norske politiske kulturen er konsensusorientert, og sammen med flere andre liknende nordeuropeiske demokratier har det norske demokratiet vist seg å være styringsdyktig til tross for et mer fragmentert politisk landskap enn for eksempel det land med topartisystemer har.⁵ Ved at politiske beslutninger blir tatt som kompromisser med bred støtte i Stortinget, blir det i tillegg ført en mer stabil politikk enn i politiske systemer der politikken som blir ført, bestemmes av det rådende flertallet til enhver tid, og der det dermed er stadige skifter i retningen på politikken.⁶

En annen utfordring med å ha et stort antall partier kan være at det blir vanskelig å avgjøre hvilket parti som «vinner» valget. Det kan gjøre det vanskeligere for velgerne å se for seg hvordan deres stemme vil påvirke hvilke partier som til slutt havner i regjering, og gjøre det vanskeligere å holde partiene ansvarlige. Det er et viktig prinsipp i representative demokratier at velgerne peker ut representanter som får mandat til å ta beslutninger *på vegne* av dem. Dersom representantene ikke gjør dette på en god måte, kan velgerne ved neste valg gi sin stemme til andre. For at dette skal være mulig, må velgerne vite hvem som har ansvaret for politiske avgjørelser. Dette er mer krevende for velgerne når det er brede koalisjonsregjeringer med mange deltakere eller mindretallsregjeringer med varierende støttegrunnlag i Stortinget.

Det er lang tradisjon i Norge for å ta distriktspolitiske hensyn i fordelingen av mandater. I dagens valgordning brukes både innbyggertall og areal i mandatfordelingen mellom valgdistriktene for å sikre distriktshensyn. Dette gjør at det står færre velgere bak mandatene i valgdistrikter med stort areal enn i valgdistrikter med lite areal. Dermed kan en stemme i valgdistrikter med stort areal få større betydning enn en stemme i valgdistrikter med lite areal. Målsettingen har både vært å sikre representasjon fra hele landet og å sikre at befolkningen bosatt lenger unna hovedstaden får kompensert distansen til makten. OSSE uttalte i 2009 at Norge burde vurdere å endre reglene for fordeling av mandater for å sikre at prinsippet om

lik stemmerett overholdes, med henvisning til overrepresentasjonen av Finnmark.⁷ Som det blir diskutert under, er likevel den viktigste konsekvensen av ordningen at representantene kommer fra andre geografiske områder enn det de ville gjort om alle stemmer telte like mye.

I mange demokratier, deriblant det norske, har ønsket om å sikre styringsdyktige parlamenter og regjeringskoalisjoner ledet til at valgordningene favoriserer store partier, og at det er en terskel for å bli representert for å hindre fragmentering.⁸ I representative demokratier vil uansett bare grupperinger av en viss størrelse bli representert. I tillegg til denne naturlige terskelen er det altså ytterligere elementer ved ordningen som gjør det vanskeligere for små partier å bli representert i den norske valgordningen, slik som et høyere første delingstall og inndelingen av landet i valgdistrikter. Dette hindrer at det blir svært mange partier på Stortinget, og gir store partier et visst styrings tillegg.

Styringstillegget i dagens norske valgordning fungerer på to måter. For det første vil partiene som kommer over sperregrensen, (nesten alltid) få større uttelling for stemmene sine enn partier som er under sperregrensen. Denne sperregrensen fratar dermed de minste partiene representasjon.

For det andre vil partier som er store, vinne flere direktemandater på grunn av inndelingen i flere valgdistrikter og et forhøyet første delingstall. Partier som står sterkt i valgdistriktene som er overrepresentert, slik som Finnmark, kan også bli overrepresentert. Disse tilleggene hadde større betydning før det ble innført utjevningsmandater, og ble ytterligere redusert med økningen til 19 utjevningsmandater i 2005.⁹ I dag gir valgordningen et visst styringstillegg til svært store partier. Dette har mindre betydning i dagens politiske landskap der det ikke er noen veldig store partier. Hvis en kun ser på partiene over sperregrensen, har mandatfordelingen mellom disse partiene vært identisk med det mandatfordelingen ville vært dersom hele landet var ett valgdistrikt de siste to valgene. Sist gang et parti fikk flere mandater enn det partiet skulle hatt i en slik fordeling, var da Arbeiderpartiet fikk et ekstra

⁵ Arend Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, 2nd ed (New Haven: Yale University Press, 2012).

⁶ Norske regjeringer har ikke mulighet til å oppløse Stortinget og utlyse nyvalg, noe som er vanlig i andre land. Stortinget er dermed tvunget til å finne en regjeringløsning uansett valgresultat, og dette kan tenkes å bidra til konsensuskulturen.

⁷ «Norway Parliamentary Elections 14 September 2009», OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2009), s. 5.

⁸ Rasch, «Betydningen av inndeling i valgdistrikter».

⁹ Bernt Aardal, «Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 26, nr. 02 (2010): 75–103.

mandat i 2009.¹⁰ Styringstillegget har altså mindre betydning så lenge de største partiene ikke er svært store, og så lenge ingen av partiene har en skjev geografisk fordeling av stemmene i favør av valgdistrikter med mange direktemandater per stemme.

At velgerne forstår valgordningen, er også sentralt for at velgerne skal kunne delta på likt grunnlag i valg. For å kunne delta i valg må velgerne forstå hvordan de kan uttrykke sine meninger gjennom å stemme. Det bør dermed ikke være for komplisert å stemme. I tillegg bør velgerne ha en overordnet forståelse av hvordan stemmene blir til representasjon. Samtidig er ikke detaljkunnskap om alle elementene i valgordningen nødvendig for å delta på like vilkår.

5.1.2 Valgordningene i de andre skandinaviske landene

Den norske valgordningen likner på valgordningene i de andre skandinaviske landene, men hvert land har noen særtrekk. Sammenliknet med Sverige og Danmark er den norske ordningen mindre proporsjonal, den gir distriktshensyn større vekt og gir velgerne mindre mulighet til å påvirke personsammensetningen av parlamentet.

Terskelen for representasjon varierer, den er lavere i Danmark og høyere i Sverige enn den er i Norge. Danmark og Sverige har mer proporsjonale valgordninger enn Norge, men alle tre landene har relativt proporsjonale ordninger i internasjonal sammenheng.

I Danmark skyldes den høye proporsjonaliteten en kombinasjon av lav terskel for utjevningsmandater (sperregrensen på utjevningsmandater er 2 prosent)¹¹ kombinert med et stort antall utjevningsmandater. I tillegg er terskelen for å stille til valg i Danmark høy. Partiene må samle inn signaturer fra omtrent like mange velgere som det kreves for å vinne ett mandat i Folketinget. Danske partier kan dermed ikke stille til valg uten å dokumentere en relativt god sjanse til å komme inn. Som følge av dette er det få stemmer som går til partier som ikke kommer inn i Folketinget.

I Sverige er terskelen for å få mandater høyere. Kun partier som får mer enn 4 prosent nasjo-

nalt (eller mer enn 12 prosent i valgdistriktet), kommer inn i Riksdagen. Blant partiene som får mandater, er fordelingen svært proporsjonal. Første delingstall er på 1,2, og partier som har blitt overrepresentert i fordelingen av mandater i valgdistriktene, mister disse mandatene i fordelingen av utjevningsmandater. Den svenske valgordningen leder også til færre «bortkastede stemmer» enn den norske, men på en annen måte enn i Danmark. I Sverige har partier som er mindre enn sperregrensen på fire prosent, vanskelig for å overleve over tid fordi de ikke oppnår representasjon i det hele tatt. Partier kan få nesten 4 prosent av stemmene nasjonalt uten å bli representert.¹² Velgerne er også mindre villige til å stemme på partier som er langt fra å klare sperregrensen, fordi disse stemmene ikke vil lede til representasjon. Dermed er det færre stemmer som går til partier som ikke får proporsjonal representasjon, og dette gir en høy grad av proporsjonalitet.

Standardmålet som brukes i faglitteraturen for å måle grad av proporsjonalitet, er Gallaghers minste kvadraters metode, LSq.¹³ Den måler avvik fra full proporsjonalitet på en måte som gjør at store avvik teller mer enn små avvik. Jo høyere verdi LSq har, jo større avvik fra full proporsjonalitet. Det er imidlertid ikke bare valgordningen som avgjør hvor proporsjonalt et valgresultat er, men også partisystemet og det faktiske valgresultatet. Valget i Danmark i 2019 er et interessant eksempel. To partier var nær ved å nå sperregrensen, og siden partiene heller ikke oppfylte noen av de to andre kriteriene for utjevningsmandater, kom de ikke inn. Som figur 5.1 viser, økte disproporsjonaliteten dermed fra 0,79 til 2,39. Dette er den høyeste disproporsjonaliteten i et dansk valg siden valget i 1990. LSq kan altså variere mellom valg selv når valgordningen er lik.

Utviklingen i Norge over tid har gått mot mer proporsjonalitet, og LSq har siden endringene som ble gjort av det forrige valglovutvalget, ligget på mellom 2,8 og 3,2.

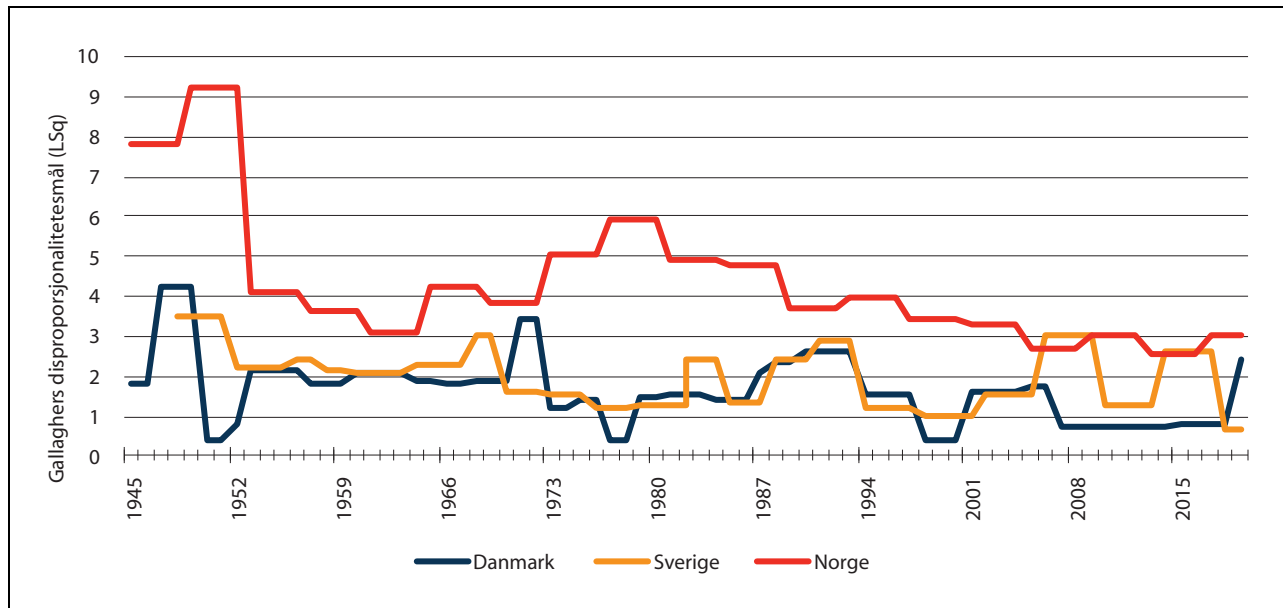
Den norske ordningen med et stort innslag av areal i mandاتبeregningen er et særtilfelle. Sverige fordeler mandater mellom valgdistrikter kun basert på innbyggertall, mens Danmark i tillegg har en lav arealfaktor som gir små utslag. Begge landene har imidlertid også spesielle valgdistrik-

¹⁰ Valgresultatet er sammenliknet med et valgresultat der mandatene ble fordelt mellom partiene over sperregrensen med landet som ett valgdistrikt. Arbeiderpartiet hadde ved dette valget en oppslutning på 35 prosent.

¹¹ I tillegg kan partier få utjevningsmandater om de vinner et distriktsmandat, eller om de i minst to av tre landsdeler har fått like mange stemmer som i gjennomsnitt står bak et distriktsmandat.

¹² Feministisk initiativ fikk for eksempel 3,1 prosent i 2014 og fikk dermed ikke representasjon i Riksdagen.

¹³ Michael Gallagher, «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems», *Electoral Studies* 10, nr. 1 (mars 1991): 40–41, [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C).



Figur 5.1 Disproporsjonaliteten i den norske, svenske og danske valgordningen (1945–2019).

Kilde: Tallene er hentet fra Michael Gallaghers oversikt over «election indices» på hans hjemmeside https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/. I denne figuren er disproporsjonaliteten regnet ut fra samtlige partiers stemmetall. I øvrige beregninger i denne utredningen slås stemmetallene til partiene som ikke vinner mandater sammen til et felles tall for «andre partier». Når ikke-representerte partier regnes samlet, får disse partiene større betydning, og LSq blir høyere. LSq for det norske stortingsvalget i 2017 blir henholdsvis 3,0 (om alle partiene regnes individuelt) og 3,2 (om ikke-representerte partier regnes samlet).

ter som er sikret et gitt antall mandater uavhengig av innbyggertall.

Mens valgordningen ved norske stortingsvalg kun har et teoretisk innslag av personvalg, har velgerne i Sverige og Danmark innflytelse over hvem som blir valgt ved riksdagsvalg og folketingsvalg. I Sverige brukes en ordning som likner den norske fylkestingsvalgordningen for valg til Riksdagen. Denne gir velgerne en viss innflytelse, men fører ikke til store utskiftninger i hvilke kandidater som blir valgt. I Danmark har partiene en viss grad av handlingsrom i valget av personvalgordning, men de fleste partiene bruker ordninger med sterkt innslag av personvalg også ved valg til Folketinget. Dermed er det primært velgernes prioriteringer som bestemmer hvilke politikere på hver liste som blir valgt i Danmark.

De andre skandinaviske landene har personvalg ved alle valg, og valgordningene ved valg til de forskjellige nivåene i disse landene er dermed likere enn det som er tilfellet i Norge. Personvalgordningene ved valg til alle de tre folkevalgte nivåene i de to andre skandinaviske landene er i all hovedsak like. Det antas at dette kan gjøre det enklere for velgerne å forstå disse ordningene enn det er i Norge, der hvert av de tre valgene har forskjellige personvalgordninger.

5.2 Valgdistrikter

Før den nye fylkesstrukturen fulgte inndelingen i valgdistrikter fylkesgrensene. Endringene i fylkesinndelingen som følge av strukturreformen gjorde det nødvendig å ta stilling til om antallet valgdistrikter skulle endres, eller om valgdistriktene skulle løsrives fra fylkesinndelingen.

Under blir det redegjort for den historiske utviklingen i norske valgdistrikter. I tillegg blir strukturreformen i Norge og andre lands valgdistriktinndeling presentert. Etter dette følger en drøfting av sentrale hensyn og konsekvenser av inndelingen i valgdistrikter før utvalgets vurdering blir presentert.

Den dynamiske fordelingen av mandater mellom valgdistriktene vil føre til endringer før neste stortingsvalget i 2021. Først og fremst skjer dette på bakgrunn av endringer i innbyggertallene siden 2012. I tillegg gjør strukturreformen at noen av valgdistriktene har fått endret grensene sine. Diskusjonen i dette kapitlet tar utgangspunkt i en mandatfordeling beregnet på grunnlag av innbyggertall per andre kvartal 2019 i de endrede valgdistriktene. Dette skaper en del endringer i forhold til hva som var tilfelle ved forrige valg i 2017. Det vil også kunne være avvik fra den reelle mandatfordelingen som blir fastslått våren 2020, og som skal gjelde ved stortingsvalget i 2021.

5.2.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 57 andre ledd slår fast at det skal være 19 valgdistrikter ved stortingsvalg. Videre slår Grunnloven fast at det skal velges 19 representanter gjennom utjevningsmandatorordningen, og at hvert distrikt skal ha ett utjevningsmandat, jf. Grunnloven § 57 tredje og fjerde ledd. Grunnloven regulerer ikke hva som skal utgjøre valgdistriktene.

I valgloven § 11-1 er landet delt inn i 19 valgdistrikter, og etter lovendring i 2018 er de enkelte valgdistriktene nevnt ved navn. Departementet gir forskrift om hvilke kommuner som inngår i de ulike valgdistriktene.

Grunnloven inneholder også bestemmelser om hvor mange mandater som skal velges, og hvordan mandatene skal fordeles mellom valgdistriktene. I fordelingen tas det hensyn til både areal og antall innbyggere. For å fange opp demografiske endringer fordeles de 169 mandatene på nytt hvert åttende år, jf. Grunnloven § 57 femte ledd. Neste gang det skal gjøres, er i 2020, med virkning fra stortingsvalget i 2021.

5.2.2 Historisk utvikling

Siden 1814 har Norge vært delt inn i valgdistrikter med flere mandater per distrikt med unntak av perioden med enmannskretser fra 1906 til 1921. Fra 1921 til 1952 var landet delt inn i 29 valgdistrikter der fylkene (amtskommunene) utgjorde 18 av valgdistriktene, og der de siste 11 var byvalgdistrikter som delvis bestod av flere byer koblet sammen. Denne ordningen var basert på en antakelse om en grunnleggende interessemotsetning mellom by og land.¹⁴

Flertallet i den parlamentariske valgordningskommissjon av 1948¹⁵ foreslo å endre inndelingen til å følge fylkene, men holde Stavanger og Trondheim utenfor sammen med Oslo og Bergen, som alt var egne fylker. I behandlingen i Stortinget ble fylkene valgt som grunnlag for valgdistriktene og har vært valgdistrikter siden. Antallet valgdistrikter ble redusert fra 29 til 20. Etter dette har det ikke vært gjort endringer i valgdistriktsinndelingen, med unntak av at sammenslåingen av Bergen

og Hordaland i 1972 førte til at antallet valgdistrikter ble redusert fra 20 til 19.

Utover at fylkene eksisterte som administrative enheter, er det vanskelig å finne tydelige begrunnelser for at de ble valgdistrikter ved stortingsvalg.¹⁶ I ettertid har det blitt argumentert med at å knytte valgdistriktene til fylkene kan styrke identitetsfølelsen til fylket.¹⁷ I dag er Norge det eneste landet i Norden der det er fullstendig samsvar mellom fylkene og valgdistriktene.

Fra 1919 og fram til 2003 var valgdistriktene nevnt ved navn i Grunnloven sammen med det antall mandater som skulle velges fra hvert distrikt. Det var dermed ingen dynamikk som kunne justere for endringer i demografien, og det var vanskelig å endre på mandatfordelingen. I 2003 ble både navnet på valgdistriktene og hvor mange mandater hvert valgdistrikt skulle ha, fjernet fra Grunnloven. Antallet valgdistrikter er fortsatt spesifisert.

5.2.3 Venezia-kommisjonens retningslinjer

Veneziakommisjonens «Code of Good Practice in Electoral Matters» slår fast at «seats must be evenly distributed between the constituencies».¹⁸ Dokumentet understreker at fordelingen av mandater på de ulike distriktene må følge klare og objektive kriterier (eksempelvis ut fra folketall, statsborgere, eller stemmeberettigede).¹⁹ I tillegg kan det tas geografiske hensyn, hensyn til administrativ inndeling og i spesielle tilfeller også hensyn til historisk inndeling. Venezia-kommisjonen anbefaler også at valgdistriktene bør sammenfalle med administrative grenser.

Veneziakommisjonen har lagd en egen rapport om valgdistriktsinndeling og mandatfordeling.²⁰ Manipulasjon av grensene for å oppnå et ønsket politisk resultat er en utfordring i flere land. I rapporten diskuteres problemet med slik manipulasjon, såkalt *gerrymandering*, og hva som kan gjøres for å unngå dette. Bruk av administrative inn-

¹⁴ Yngve Flo, «'... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet'. Dei historiske føresetnader for valgdistriktsinndeling ved stortingsvalg», Vedlegg 2 til utredningen, 2018.

¹⁵ «Den grunnlovbestemte valgordning», Innstilling I, Den parlamentariske valgordningskommissjon nedsatt ved Stortingets vedtak 6. februar 1948, 4. april 1949.

¹⁶ Flo, «... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet».

¹⁷ Se St.meld. nr. 64 (1969–70) s. 50–52 og Flo, «... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet».

¹⁸ «Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report» (Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen), 2002), CDL-AD(2002)023rev2-cor, s. 6.

¹⁹ Dette er ikke et juridisk bindende dokument, men en omforent faglig standard som bygger på europeisk demokratitradisjon.

²⁰ «Report on Constituency Delineation and Seat Allocation» (Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen), 2017), CDL-AD(2017)034-e.

Boks 5.1 Fylkesgrensejusteringer

Rissa kommune (fra Sør-Trøndelag fylke) og Leksvik kommune (fra Nord-Trøndelag fylke) ble slått sammen til Indre Fosen kommune med virkning fra 1. januar 2018. Dersom tidligere fylkesinndeling blir brukt som valgdistrikt, skal den nye kommunen tilhøre Sør-Trøndelag.

Stortinget vedtok i juni 2017 sju kommunesammenslåinger som får betydning for fylkesgrensene:

- Rømskog ble slått sammen med Aurskog-Høland og flyttes fra Østfold til Akershus.
- Røyken og Hurum slås sammen med Asker og flyttes fra Buskerud til Akershus.
- Svelvik slås sammen med Drammen og Nedre Eiker og flyttes fra Vestfold til Buskerud.
- Hornindal slås sammen med Volda og flyttes fra Sogn og Fjordane til Møre og Romsdal.
- Halså slås sammen med Hemne og deler av Snillfjord og flyttes fra Møre og Romsdal til Trøndelag.

- Tjeldsund slås sammen med Skånland og flyttes fra Nordland til Troms.

Stortinget vedtok¹ i juni 2018 at Lunner og Jevnaker kommune (begge i Oppland fylke) overføres til det nye fylket Viken, og at Rindal kommune (i Møre og Romsdal fylke) overføres til Trøndelag fylke. Dersom tidligere fylkesinndeling skal brukes som valgdistrikter ved stortingsvalget i 2021, skal Lunner til Akershus, Jevnaker til Buskerud og Rindal til Sør-Trøndelag.

¹ Bakgrunn for vedtaket er forslag fra departementet i Kommuneproposisjonen for 2019. Saken ble behandlet i Stortinget 10. juni. I Kommuneproposisjonen for 2019 varslet samtidig regjeringen at departementet vil sette i gang en prosess for å vurdere ytterligere fylkesgrensejusteringer med sikte på at eventuelle endringer kan gjennomføres fra 1. januar 2024.

delinger og forankring av distriktsinndelingen i Grunnloven blir trukket fram som viktig for å beskytte mot manipulering. Venezia-kommisjonen peker videre på at endringer i folketallet bør lede til en ny fordeling av mandater heller enn til en ny inndeling i valgdistrikter.

5.2.4 Strukturereform i Norge

Stortinget vedtok i juni 2017 en ny regional struktur. Fra 1. januar 2020 er det 11 fylker i Norge istedenfor de tidligere 19 fylkene.²¹ S sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag ble vedtatt våren 2016 og trådte i kraft 1. januar 2018.²² Det er kun fire fylker som ikke ble berørt av reformen: Oslo, Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland.

Kommunereformen har ført til flere kommunesammenslåinger, og noen av disse går på tvers av valgdistriktene og har betydning for valgdistriktsinndelingen. Disse endringene regnes med

når ny mandatfordeling skal beregnes i 2020. For alle kommuner som berøres av dette, er det slått fast hvilket valgdistrikt den nye kommunen skal regnes med til, ettersom de 19 tidligere fylkene skal benyttes som valgdistrikter ved stortingsvalget i 2021.

Endringen i den regionale strukturen får direkte konsekvenser for valgordningen ved stortingsvalg ettersom fylkene har vært valgdistrikter. I sitt forslag til ny fylkesstruktur uttalte departementet at problemstillingen bør utredes grundig, og at de ulike hensynene bør veies mot hverandre.

Departementet fremmet våren 2018 en proposisjon med forslag til endringer i valgloven. Her pekte departementet på at det var behov for en tidlig avklaring av spørsmålet om hva som skal utgjøre valgdistriktene ved stortingsvalget i 2021. Departementet understreket at det er viktig å sette av tilstrekkelig tid til tilpasninger i regelverket, rutinen og valgadministrasjonssystemet som brukes i gjennomføringen av valget, og tilrødde at Stortinget innen våren 2018 avklarte hva som skulle være valgdistriktene ved valget i 2021.

Departementet pekte også på at inndeling i valgdistrikter er et prinsipielt viktig spørsmål, og at det var viktig med en grundig utredning. Valg-

²¹ Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*, Innst. 385 S (2016–2017), vedtatt i Stortinget 8. juni 2017.

²² Prop. 130 LS (2015–2016) *Sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke og endringer i lov om forandring av rikets inndelingsnavn*.

lovutvalget ble derfor nedsatt for å utrede valgordningen. Utredningen fra utvalget sendes på en bred høring, før departementet sender forslag til endringer i valgloven til Stortinget. Dette vil legge til rette for en åpen og forutsigbar prosess som vil kunne bidra til å sikre legitimitet og tillit til valgsystemet. I påvente av valglovutvalgets innstilling mente departementet at det er hensiktsmessig å gjennomføre stortingsvalget i 2021 med 19 valgdistrikter.

Stortinget sluttet seg til departementets vurdering, og forslag til endringer ble enstemmig vedtatt. I sitt innlegg uttalte saksordfører:

Når denne saken nå ser ut til å bli enstemmig vedtatt, legger den til rette for at vi kan gjennomføre stortingsvalg, også neste gang, med utgangspunkt i de samme valgdistriktene, slik at en får tid på seg til å se hvordan en skal gjøre dette i framtiden, for det er jo ingen løsning av situasjonen i seg selv. Det er intensjon om å behandle dette grundig, med tanke på hvordan det skal være i framtiden.²³

I løpet av utvalgets virke er det flere forhold som har endret seg, og som kan påvirke synet på hvor varig den nye fylkesinndelingen vil komme til å bli. For det første har et stort mindretall på Stortinget gjort det klart at de ikke ønsker å beholde gjeldende fylkesinndeling. For det andre har politikere i fylkestingene i både Viken og Troms og Finnmark uttalt at de har til hensikt å søke om at fylkene blir delt så snart det finnes et flertall på Stortinget som vil kunne akseptere en slik søknad. Utvalget peker på at den usikkerheten som knytter seg til den framtidige fylkesinndelingen, kompliserer spørsmålet om hvordan valgdistriktene bør deles inn ved stortingsvalg.

5.2.5 Distriktsinndelingen i andre nordiske land

De siste 10–15 årene har alle de nordiske landene gjennomført justeringer i valgdistriktsinndelingen i større eller mindre grad, enten grunnet endringer i den regionale inndelingen eller som følge av den demografiske utviklingen. Både i Danmark og Finland har det de siste ti årene skjedd endringer i den regionale organiseringen, men det er stor variasjon i hvilke konsekvenser dette har hatt for inndelingen i valgdistrikter. I

Danmark ble valgdistriktene redusert fra 17 til 10, men valgdistriktene følger ikke regioninndelingen fullt ut. I Finland ble regionene endret, men ikke valgdistriktene. På Island og i Sverige er det den demografiske utviklingen som er årsaken til endringene. Gjennomgangen viser også at det i de andre nordiske land ikke er fullstendig samsvar mellom folkevalgt regional inndeling og valgdistriktene.

Danmark

Amtene har historisk vært det sentrale nivået i det danske valgsystemet, og de utgjorde etter 1920 også valgdistriktene.²⁴ I 2007 endret Danmark den regionale inndelingen og gikk fra 14 amt til 5 regioner. Landet ble samtidig delt inn i tre hovedlandsdeler.

Som følge av reformen ble også valgdistriktene endret. Folketinget nedsatte en parlamentarisk arbeidsgruppe som skulle utarbeide et forslag til nye valgdistrikter i forbindelse med reformen. Premisset som ble lagt til grunn, var at alle andre forhold i valgordningen skulle være som før, med unntak av endringer som ble nødvendige på grunn av strukturreformen. Endringene i valgdistriktsinndelingen skulle ikke gjøre det hverken enklere eller vanskeligere å oppnå representasjon.

Dette arbeidet førte til at antall valgdistrikter ble redusert fra 17 til 10. Bare to av de fem nye regionene ble brukt som valgdistrikter, Sjælland og Nordjylland, mens de resterende tre regionene ble delt opp i flere valgdistrikter. København ble delt opp i fire valgdistrikter, mens de to andre regionene ble delt i to valgdistrikter hver.²⁵

Endringen fra 17 til 10 valgdistrikter ville ført til at valgsystemet ble mer proporsjonalt, og at det ville bli lettere å bli valgt inn fra valgdistriktene. I tråd med premisset om at endringen ikke skulle gjøre det enklere å bli valgt inn, ble fordelingsmetoden derfor endret fra den modifiserte Sainte-Laguë-metoden til d'Hondt. Denne fordelingsformelen favoriserer de store partiene i større grad og bidro slik til å demme opp for den økte proporsjonaliteten som fulgte av større valgdistrikter.

Valgdistriktene i Danmark har bare delvis fulgt den administrative inndelingen. Det er likevel ingen valgdistrikter som krysser de administrative grensene. Det fordeles 135 distriktsmandater på de 10 valgdistriktene. Bornholm er også et

²³ Saksordfører Svein Harberg, behandling i Stortinget 29. mai 2018 av Prop. 76 L *Endringer i vallova*, jf. Innst. 291 L (2017–2018).

²⁴ Det var 14 amt. Siden 3 valgdistrikter dekket København og Frederiksberg, var det 17 valgdistrikter til sammen.

²⁵ De tre nye hovedlandsdelene brukes i fordelingen av de 40 utjevningsmandatene.

eget valgdistrikt og er distriktet med færrest mandater. Bornholm er i valgloven garantert å ha minst to mandater og med det sikret stor grad av overrepresentasjon.²⁶ De øvrige valgdistriktene har mellom 10 og 20 mandater hver.

Sverige

Sverige hadde fram til 1909 flertallsvalg, og i prinsippet skjedde dette i enmannskretser. Noen valgdistrikter var imidlertid større enn andre, og i disse ble det valgt flere representanter. I 1911 ble det innført forholdstallsvalg med små valgdistrikter. Fra 1921 ble länene brukt som valgdistrikter, og det har i prinsippet skjedd få endringer etter dette.

Sverige har i dag 29 valgdistrikter,²⁷ mens de har 21 län. Det er dermed ikke sammenfall mellom länene og valgdistriktene. Flere län er delt opp i valgdistrikter, eksempelvis er Stockholms län delt inn i to. Det er 310 faste mandater og 39 utjevningsmandater.

Det er stor forskjell på valgdistriktenes størrelse i Sverige. Gotland er det minste valgdistriktet med 46 000 innbyggere og 2 faste mandater. De største distriktene er Stockholms län, som har over 900 000 innbyggere og 38 mandater, og Stockholms kommun, som har om lag 650 000 innbyggere og 29 mandater.

Finland

Dagens valgdistriktinndeling i Finland bygger på den inndelingen i län som ble avskaffet i 1997. De senere årene har det vært vedtatt en regionreform i Finland, der 18 direktevalgte landskaper (regioner) skal bygges ut fra dagens 18 *landskapsförbund*. Det har ikke vært noen justering av valgdistriktene som følge av denne reformen. De siste endringene kom i 2015, da fire valgdistrikter ble slått sammen til to.

Det er tolv valgdistrikter i Finland i tillegg til et eget valgdistrikt for Åland. Det er 200 mandater totalt, og alle fordeles som distriktsmandater. Det er ikke samsvar mellom regionene og valgdistrik-

tene. Noen landskaper har sitt eget valgdistrikt (seks tilfeller), noen valgdistrikter dekker to eller tre landskaper (fem tilfeller), og et landskap er delt opp i to valgdistrikter.²⁸

Antall mandater per valgdistrikt varierer mellom 35 og 7, med unntak av Åland som har 1 fast mandat. Det er 2 valgdistrikter som har mer enn 20 mandater, og 3 som har 10 eller færre (i tillegg til Åland).

Antall statsborgere varierer også mye mellom distriktene. I de største valgdistriktene, Nyland og Helsingfors, er det henholdsvis 920 000 og 565 000 statsborgere.²⁹ De 3 minste valgdistriktene har mellom 180 000 og 270 000 statsborgere, i tillegg kommer Åland som har 26 000 statsborgere.

Island

Historisk var det 20 enkeltmannskretser på Island. Fra 1959 var landet delt inn i åtte store valgdistrikter, og fram til 2003 var det samsvar mellom regionene og valgdistriktene. Valgdistriktinndelingen ble da endret for å sikre bedre balanse mellom de ulike distriktene og som følge av store demografiske endringer. Det er store forskjeller i befolkningstettheten, og befolkningen er i stadig større grad konsentrert rundt hovedstadsområdet. De åtte regionene brukes først og fremst av statistiske grunner, og det utgjør ikke et eget folkevalgt nivå.

Siden 2003 har Island hatt seks valgdistrikter, tre i hovedstadsområdet og tre som dekker resten av landet. Det velges totalt 63 mandater, 9 av disse er utjevningsmandater. Det er liten forskjell på hvor mange mandater de ulike distriktene har. Det største har elleve, mens det minste har 7.

Det er imidlertid stor forskjell i hvor mange velgere som bor i de ulike distriktene. I det største distriktet er det cirka 4 800 velgere bak hvert mandat, mens i det minste distriktet er det bare 2 600 velgere bak hvert mandat. Det er flest velgere i de tre hovedstadsdistriktene, og disse distriktene er underrepresentert.

5.2.6 Betydning av distriktinndeling

5.2.6.1 Innledning

Ved valg til nasjonalforsamlinger er det vanlig å dele inn landet i valgdistrikter og fordele manda-

²⁶ I 2015 var det 31 439 stemmeberettigede på Bornholm. Gjennomsnittlig antall stemmeberettigede per kredsmandat er rundt 30 000.

²⁷ På svensk brukes betegnelsen valgkrets om det som i denne utredningen kalles «valgdistrikt» (et område som utgjør en enhet med et felles valgoppgjør). Valgdistrikt brukes om det som vi i Norge kaller «stemmekrets» (administrativ inndeling for den praktiske gjennomføringen, ikke eget valgoppgjør). For sammenhengens skyld bruker vi her valgdistrikt som begrep for det som tilsvarer de norske valgdistriktene.

²⁸ Nyland landskap som dekker Helsingfors-området, er delt i to valgdistrikter (Helsingfors valgkrets og Nylands valgkrets).

²⁹ Tall per 31. desember 2014.

tene som skal velges, mellom disse. Dette sikrer at ulike deler av landet får sine «egne» representanter i parlamentet, og legger til rette for nærhet mellom velger og representant. Inndelingen i valgdistrikter har også praktiske og administrative konsekvenser.

Det går et grunnleggende skille mellom valgordninger med enmannskretser og valgordninger der det er flere representanter fra hvert distrikt. I systemer med forholdstallsvalg vil det alltid være mer enn ett mandat i valgdistriktet. Når det gjelder flertallsvalg, finnes det imidlertid både eksempler på enmannskretser og flermannskretser. Det er også noen land med valgsystemer som blander disse to ordningene og både har enmannskretser og flermannskretser (såkalte blandede valgordninger, som eksempelvis brukes i Tyskland og Italia). Valgdistrikter er som oftest geografiske, men trenger ikke være det. I Kroatia og Slovenia er det for eksempel egne distrikter som sikrer representasjon for minoritetsgrupper. Det finnes også eksempler på land som ikke bruker valgdistrikter, og der hele landet utgjør ett valgdistrikt, slik som Israel, Nederland og Slovakia.³⁰

Valgdistrikter varierer langs to akser. Den ene aksene representerer hvor mange distrikter det er, og den andre hvor mange mandater som skal velges fra hvert distrikt. Kombinasjonen av disse to elementene har viktige konsekvenser for hvordan valgsystemet fungerer.³¹ I det følgende diskuteres ulike hensyn som kan ha betydning for inndelingen i valgdistrikter.

5.2.6.2 Geografisk representasjon og nærhet mellom velger og representant

Hovedmotivasjonen bak oppdelingen av landet i valgdistrikter er ønsket om å sikre representasjon fra hele landet og legge til rette for større nærhet mellom velger og representant. Ved å dele inn landet i mange valgdistrikter sikres representasjonen av ulike deler av landet gjennom selve valgordningen.

Et sentralt spørsmål er om den inndelingen som brukes, er egnet, og om den er finmasket nok til å fange opp relevante hensyn. Både dagens inndeling i valgdistrikter og den nye fylkesstrukturen utgjør relativt store områder, som igjen består av flere mindre enheter. Hvis hele landet skulle dekkes, ville kommunene være en bedre egnet enhet

³⁰ Sven G. Simonsen, *Over sperregrensen: hvordan verdens valgordninger gjør stemmer til politisk makt* (Oslo: Universitetsforlaget, 2019), s. 46.

³¹ Rasch, «Betydningen av inndeling i valgdistrikter».

som valgdistrikter. I land som bruker flertallsvalg i enmannskretser, finner en gjerne slike (mindre) inndelinger, noe som også viser at hensynet til geografisk representasjon blir tillagt stor vekt.

Hvor stort et valgdistrikt er, har også betydning for nærheten mellom velgerne og representantene. At velgerne opplever at de har en tilknytning til de politiske myndighetene, antas å ha stor betydning for tilliten til hele det politiske systemet. Forskning finner at jo større valgdistriktene er, jo mindre vektlegger representantene å representere valgdistriktene relativt til å representere partiet.³² Tilsvarende er det flere undersøkelser som viser at velgernes kjennskap til kandidatene som stiller til valg, øker jo mindre valgdistriktene er. Dette avspeiler seg også i at bruken av personstemmer ved kommunestyrevalg er høyere i mindre kommuner enn i større kommuner.

5.2.6.3 Politisk proporsjonalitet

Hvor politisk proporsjonal en valgordning skal være, er et sentralt spørsmål i utformingen av valgordninger. Høy grad av proporsjonalitet innebærer at et parti får omtrent like stor andel av mandatene som partiets andel av stemmene skulle tilsi. Hvilken grad av proporsjonalitet som ansees som rettferdig, eller legitim, varierer fra land til land og over tid. Tendensen i de fleste demokratiske land har gått mot stadig mer proporsjonale systemer. Reformene etter tidligere valglovutvalg i Norge har alle ledet til mer proporsjonale valgordninger.³³

Antall valgdistrikter og antall mandater per valgdistrikt har betydning for hvor politisk proporsjonal en valgordning er. Forholdet mellom proporsjonalitet og distriktsinndeling er i utgangspunktet enkelt i systemer med forholdstallsvalg. Jo flere mandater per valgdistrikt (det vil si jo færre valgdistrikter), jo mer proporsjonalt system. Her er Nederland og Israel, som ikke deler opp landet i valgdistrikter, et ytterpunkt, mens de små valgdistriktene i Spania er et ytterpunkt på det andre holdet. I tillegg har antall mandater i seg selv betydning. Dette illustreres ved at det nederlandske systemet er mer proporsjonalt enn det israelske ettersom det er flere mandater som skal velges der.³⁴

³² John M. Carey og Matthew Soberg Shugart, «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas», *Electoral Studies* 14, nr. 4 (desember 1995): 417–439, [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).

³³ Bjørn Erik Rasch, «Politiske valg, maktspredning og folkevilje», i *Velkommen til statsvitenskap*, red. Raino Malnes (Oslo: Gyldendal akademisk, 2016), s. 204–218.

³⁴ I Israel er det også en sperregrense på distriktsmandater, noe Nederland ikke har.

Tabell 5.1 Valgresultatet 2017 med 19, 13, 12 og 11 valgdistrikter, 1 utjevningsmandat per valgdistrikt.

| | Oppdatert mandatfordeling og stemmetall ¹ | | | |
|---------------------------|--|-------------------|--------------------------------|-------------------|
| | 19 valgdistrikter | 13 valgdistrikter | 12 valgdistrikter ² | 11 valgdistrikter |
| Arbeiderpartiet | 50 | 50 | 49 | 49 |
| Høyre | 45 | 45 | 45 | 45 |
| Fremskrittspartiet | 27 | 28 | 28 | 28 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 18 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 11 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 7 | 7 | 8 | 7 |
| Miljøpartiet De Grønne | 2 | 1 | 1 | 2 |
| Rødt | 1 | 1 | 1 | 1 |
| LSq ³ | 3,1 | 3,4 | 3,3 | 3,0 |

¹ Det er brukt folketall fra andre kvartal 2019. Både folketall og stemmetall er korrigert for vedtatte endringer i kommune- og fylkesstruktur.

² Her er Viken delt i Øst-Viken og Vest-Viken.

³ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

Inndeling i valgdistrikter er imidlertid bare én av faktorene som avgjør hvor politisk proporsjonalt et valgsystem er. I dagens ordning spiller særlig utjevningsmandatene en viktig rolle. I tabell 5.1 er det beregnet hvordan valgresultatet i 2017 ville blitt med ulike valgdistriktsinndelinger. Dette er beregnet med oppdatert mandatfordeling (folketall fra andre kvartal 2019 og med vedtatte endringer i valgdistriktsinndelingen som følger av fylkes- og kommunegrensejusteringene), og ved at antall utjevningsmandater følger antallet valgdistrikter. Utvalget vurderer senere i kapitlet (se punkt 5.2.8) flere ulike valgdistriktsinndelinger. I tabellen er det derfor ført opp konsekvensene av 19, 13, 12 og 11 valgdistrikter.³⁵

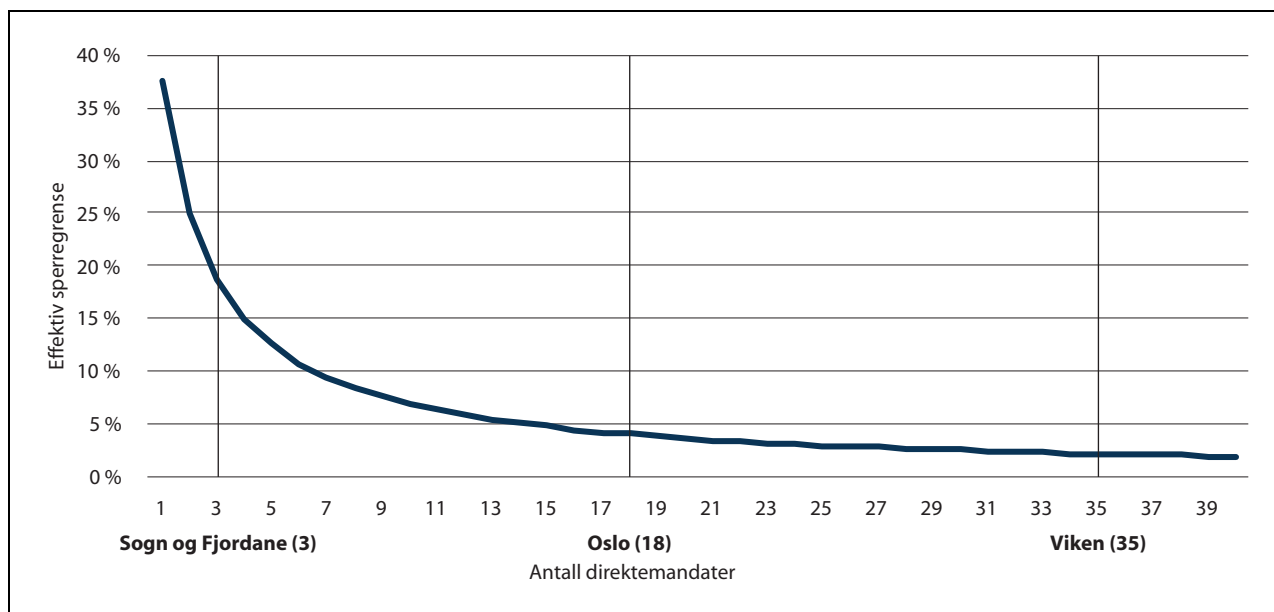
Tabell 5.1 viser at oppdatert mandatfordeling alene vil føre til noe bedre proporsjonalitet med 19 valgdistrikter ettersom LSq ved stortingsvalget i 2017 var 3,2. Som det framgår videre av tabellen, er det ikke slik at sammenhengen mellom valgdistriktstørrelse og proporsjonalitet er like klar når antall utjevningsmandater også varierer. Gallaghers disproporsjonalitetsmål er størst (har minst proporsjonalitet) i en ordning med 13 valgdistrikter og så gradvis lavere med 12, 19 og 11 valgdis-

trikter. Dette handler primært om at Miljøpartiet de Grønne (MDG) får 1 ekstra mandat i modellene med 19 og 11 valgdistrikter, og om at Arbeiderpartiet mister 1 mandat (og blir mer proporsjonalt representert) med 12 og 11 valgdistrikter. Når disproporsjonaliteten regnes ut for valg bakover i tid, er en inndeling med 19 valgdistrikter den minst proporsjonale ordningen, og ordningene blir mer proporsjonale jo færre valgdistrikter det er.³⁶

Endringen i proporsjonalitet skyldes først og fremst at de små partiene som ikke kommer over sperregrensen for utjevningsmandater, vinner. Ved at MDG får flere direktemandater i ordningen med 19 valgdistrikter, blir partiet mer proporsjonalt representert, og ordningen blir mer proporsjonal. Samtidig vil ikke endringer i valgdistriktsgrensene påvirke hvorvidt disse partiene kommer over sperregrensen, og dermed er det begrenset hvilken effekt valgdistriktsinndelingen vil ha på proporsjonaliteten sammenliknet med dagens valgordning.

³⁵ 19 valgdistrikter tilsvarer dagens valgdistriktsinndeling, og 11 tilsvarer dagens fylkesstruktur. Med 12 valgdistrikter er Viken delt i 2 valgdistrikter, og med 13 er i tillegg Troms og Finnmark delt i 2 valgdistrikter.

³⁶ Simuleringer av valget i 2017 gir tilsvarende resultater. Ordningen med 19 valgdistrikter er særlig sårbar for at partier havner under sperregrensen. Ved 2017-valget kom både Kristelig Folkeparti og Venstre nær sperregrensen, og disse partiene får flere direktemandater ordninger med færre valgdistrikter. Altså gir 11–13 valgdistrikter bedre representasjon av partiene under sperregrensen.



Figur 5.2 Effektiv sperregrense.

Sammenhengen mellom antall mandater per distrikt og proporsjonalitet er imidlertid avhengig av andre forhold. Proporsjonaliteten øker med flere mandater per distrikt, men dette gjelder bare så lenge partiene og velgerne ikke endrer adferd. Som det blir diskutert under, kan det forventes at partiene og velgerne vil tilpasse seg en endring i valgordningen som gjør det enklere å vinne mandater. Dermed vil nye partier vokse fram, og små partier vil få flere stemmer. Siden disse partiene ikke nødvendigvis vil klare å vinne direktemandater og heller ikke vil komme over sperregrensen, vil dette så kunne lede til et større antall «bortkastede stemmer» og dermed til en reduksjon i proporsjonaliteten. Effekten av å endre antall valgdistrikter kan derfor ikke beregnes ut fra et historisk valgresultat alene.

Rasch omtaler forskning på dette feltet i sitt notat til utvalget og viser at tidligere reformer har ledet til høyere proporsjonalitet på kort sikt, men at det deretter har vært en reduksjon i proporsjonaliteten over tid etter hvert som velgere og partier har tilpasset seg endringene.³⁷ Internasjonal forskning har også pekt på at det i avveiningene knyttet til distriktsstørrelse kan synes hensiktsmessig med mellomstore valgdistrikter med mellom fire og åtte mandater per distrikt fordi dette gir en relativt god proporsjonalitet uten for stor fragmentering.³⁸ Dagens norske valgdistrikter er dermed allerede noe større enn hva som i denne

forskningen regnes som det mest hensiktsmessige. Denne forskningen tyder på at å ha større distrikter enn i dag vil stimulere til økt listestilling, og da gjerne lister som får en viss oppslutning, men uten å bli representert. Det siste vil i så fall føre til flere «bortkastede stemmer» og motvirke økningen i proporsjonalitet som kommer som konsekvens av at det er lettere å vinne distriktsmandater.

5.2.6.4 Representasjonsbredde og antall partier

Som eksemplet med MDG over viser, har størrelsen på valgdistriktene også betydning for bredden av interesser som blir representert. Antallet mandater i et distrikt bestemmer hvor stor andel av velgerne som må stemme på et parti for at partiet vinner et av mandatene. Dette har på den ene siden direkte betydning for hvor mange partier som kan bli representert, ved at det ikke kan komme inn flere ulike partier enn det er mandater. I Sogn og Fjordane kan det maksimalt komme inn 3 partier på direktemandater, mens det i Oslo prinsippet kan bli representert 18 ulike partier, selv om dette ikke er realistisk.

På den andre siden har antallet mandater også betydning for hvor stor oppslutning partiene må ha for å oppnå et mandat. Dette forholdet er tegnet opp i figur 5.2 basert på en enkel utregning.³⁹ Her er Oslo og Sogn og Fjordane, henholdsvis det største (18 direktemandater) og minste (3 direktemandater) valgdistriktet i 2017, tegnet inn. I tillegg er det lagt til en linje som viser antallet direk-

³⁷ Rasch, «Betydningen av inndeling i valgdistrikter».

³⁸ Carey og Hix, «The Electoral Sweet Spot», s. 395.

temandater (35) Viken ville ha fått med dagens arealfaktor og innbyggertallet fra andre kvartal 2019. Figuren viser at et parti vil trenge 18,5 prosent av stemmene i Sogn og Fjordane for å bli valgt inn, men bare 3,9 prosent av stemmene i Oslo. Om Viken blir ett valgdistrikt, blir denne effektive sperregrensen på 2,1 prosent.

En endring fra dagens valgdistrikter til valgdistrikter inndelt etter ny fylkesstruktur har konsekvenser for størrelsen på valgdistriktene. De minste valgdistriktene vil ha flere mandater i en slik modell. Møre og Romsdal ligger an til å bli det minste distriktet med sju direktemandater, og flere av de nye valgdistriktene vil dermed være mellomstore sammenliknet med den inndelingen vi har i dag. I andre enden av spekteret havner altså Viken.

Det nye fylket Viken har i overkant av 1 200 000 innbyggere, noe som vil gi omtrent 35 direktevalgte mandater. Dersom fylket skal være et valgdistrikt, vil det bli dobbelt så stort som dagens største valgdistrikt, Oslo.⁴⁰ Et så stort valgdistrikt vil føre til at den effektive sperregrensen blir vesentlig redusert. Små partier vil dermed ha lettere for å komme inn fra Viken enn det er i dag fra Oslo og de andre valgdistriktene. Som diskutert over viser beregninger at så lenge ingen endrer stemmen sin, gir denne ordningen relativt likt resultat som valgordningen med 19 valgdistrikter. Dette er likevel et usannsynlig resultat. En stor mengde forskning viser at både velgere og partier tilpasser seg endringer i størrelsen på valgdistrikter.⁴¹

Det kan antas at en slik tilpasning skjer på to måter: gjennom partienes listestilling og hvordan velgerne stemmer. Interessegrupper som tidligere ikke var store nok til å vinne et mandat, vil se at dette nå kan være mulig. Nye grupper og partier vil altså se at terskelen for å bli valgt har sunket, og dermed være mer villige til å stille lister og gjøre en innsats for å bli valgt. Velgerne er også mer villige til å stemme på partier som har en sjanse til å bli representert, enn å «kaste bort» stemmen på partier som er så små at de ikke kommer inn uansett. Det er sannsynlig at en god del

velgere i dag ikke stemmer på førstevalget sitt, enten fordi de vet at dette ikke kommer til å bli representert, eller fordi et mulig førstevalg ikke eksisterer som parti. Når terskelen for å bli valgt synker, reduseres også velgernes motforestillinger mot å stemme på lister med lav oppslutning, og flere velgere vil stemme på små partier.

Viken som et valgdistrikt vil altså lede til en større valgfrihet for velgerne og større representasjonsbredde (men bare i Viken). Nye småpartier vil lettere vokse fram i valgdistriktet. I land med lav terskel for å bli representert, slik som Nederland, er det partier som representerer flere interesser enn det som er tilfelle i Norge. I Nederland er det etter valget i 2017 totalt 13 partier i parlamentet (Tweede Kamer). Blant disse er det både et pensjonistparti (50PLUS) og et dyrevelferdsparti (Partij voor de Dieren). Viken som ett valgdistrikt vil gi politiske røster som i dag ikke er representert på Stortinget, mulighet til å komme fram og formulere politikken på den nasjonale arenaen. Dette vil bidra til å utvide demokratiet ved å gi flere politiske retninger et utløp innenfor parlamentarismen og kan slik fungere som en demokratisk ventil som fanger opp nye politiske bevegelser. På sikt kan dette også forenkle prosessen for et parti til å vokse på nasjonalt plan fordi stortingsrepresentanter fra Viken vil kunne gjøre partiene mer synlige nasjonalt.⁴² Lave terskler for representasjon i Viken kan dermed gjøre det norske partisystemet mer dynamisk og mer i stand til å plukke opp nye strømninger i samfunnet. En utfordring med framveksten av nye partier er at det reduserer styringsevnen til Stortinget. Det blir flere partier å danne koalisjoner mellom, og de nye partiene vil sannsynligvis være relativt små. Selv om dette ikke nødvendigvis påvirker mulighetene til å bygge koalisjoner, er det en sannsynlig konsekvens.⁴³ Som nevnt over er det også trolig at dette vil motvirke noe av økningen i proporsjonalitet fordi flere av disse nye partiene ikke vil bli representert.

Siden Viken blir så stor, vil også effekten av styringstillegget bli redusert. Ordningen med et forhøyet første delingstall gjør at det er vanskeligere for et parti å ta sitt første mandat enn de påfølgende mandatene. Dermed får de partiene som får mer enn ett mandat (de største partiene),

³⁹ En enkel formel for dette er effektiv sperregrense = $75 / (1 + \text{antall mandater})$. Se Arend Lijphart, «The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary on the Critique by Alberto Penadés», *Electoral Studies* 16, nr. 1 (mars 1997): 74, [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(96\)00058-3](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(96)00058-3).

⁴⁰ Vestland valgdistrikt ville også blitt på størrelse med Oslo med litt færre innbyggere, men 20 mandater totalt. Dette betyr en effektiv sperregrense på 3,8 prosent.

⁴¹ Rasch, «Betydningen av inndeling i valgdistrikter», s. 8–9, og Singer og Gershman, «Do Changes in District Magnitude Affect Electoral Fragmentation?».

⁴² Samtidig viser forskning at partier som vokser fram i store valgdistrikter, ofte har problemer med å vinne mandater i små valgdistrikter. Joan Barceló og Taishi Muraoka, «The Effect of Variance in District Magnitude on Party System Inflation», *Electoral Studies* 54 (2018): 54, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.04.016>.

⁴³ Rasch, «Betydningen av inndeling i valgdistrikter».

mandater på bekostning av de minste partiene. Det forhøyede første delingstallet vil ha mindre betydning i et samlet Viken enn i dagens valgdistrikter. Flere partier vil i Viken få nok stemmer til å få minst ett direktemandat. Altså, det vil være mindre å tjene på å være et stort parti i Viken enn i valgdistrikter der det er færre mandater og høyere terskel for å bli representert.

Et sentralt trekk ved den norske valgordningen er at partiene beholder den overrepresentasjonen de oppnår på distriktsnivå. Partier som får flere mandater fra distriktene enn de skulle hatt om Norge var ett valgdistrikt, beholder disse ved utregningen av utjevningsmandater. I motsetning til i Sverige utjevner utjevningsmandater bare i tilfeller der partier har fått for få mandater, og ikke i tilfeller der partier har fått for mange mandater. Følgelig beholder partiene som får et styringstillegg, dette tillegget i den endelige kandidatkåringen.

5.2.6.5 Likhet i hvordan valgordningen fungerer

Antall mandater som skal velges i et valgdistrikt, har betydning for hvor stor andel av stemmene et parti må ha for å kunne bli valgt inn. Som vist over skal det en større andel av stemmene til for å bli valgt fra små valgdistrikter.

Det er stor forskjell mellom valgdistriktene, og det betyr at partienes muligheter ikke er like i de forskjellige valgdistriktene. Eksempelvis fikk Høyre ved 2017-valget 14,4 prosent av stemmene i Finnmark uten at dette var tilstrekkelig til at de fikk et distriktsmandat. Ved samme valg fikk Venstre et distriktsmandat i Hordaland etter å ha oppnådd 4,4 prosent av stemmene.

Hvor mange mandater det er i et valgdistrikt, betyr også noe for velgernes valgmuligheter. Der som partiet velgeren ønsker å stemme på, ikke har noen reell mulighet til å oppnå et distriktsmandat, kan det oppleves som å kaste bort stemmen sin, under den forutsetning at velgeren ikke også tenker at stemmen har betydning for muligheten til å oppnå utjevningsmandat. Det kan føre til at velgeren ikke stemmer eller stemmer taktisk.

At valgdistriktene er noenlunde like når det gjelder antall innbyggere, fører til at det blir likere vilkår, og til at valgordningen fungerer likere i alle deler av landet. Det er imidlertid ikke lett å få til, all den tid befolkningen er fordelt ujevnt utover landet og en også ønsker å ivareta den geografiske dimensjonen. I dag er det store forskjeller

i de effektive sperregrensene mellom norske valgdistrikter.

I noen nordiske land, som Island og Danmark, er det noenlunde samme antall mandater i alle valgdistriktene, mens det i Sverige er stor forskjell. De minste valgdistriktene der har 4 mandater, mens det største har 38.⁴⁴ Sverige har både en nasjonal sperregrense for distriktsmandater og en utjevningsordning som sørger for at ingen partier får flere distriktsmandater, enn det de ville hatt dersom stemmene ble fordelt nasjonalt. Derfor har ulik størrelse på valgdistriktene mindre betydning i Sverige.⁴⁵

5.2.6.6 Praktiske og administrative konsekvenser

Valgdistriktsinndelingen har også praktiske konsekvenser for gjennomføringen av valget. Det er kommunene som har ansvaret for gjennomføringen av valget, og det er kommunetilhørighet som avgjør hvor en velger skal manntallsføres, og hvor vedkommende har stemmerett. Dette har betydning for hvor en valgdistriktsgrense kan gå. En valgdistriktsinndeling som krysser kommunegrenser, vil gjøre valggjennomføringen svært komplisert og vil medføre et behov for å endre det lokale ansvaret for valggjennomføringen og regler for mandatfordeling.

Også fylkene har flere oppgaver ved stortingsvalg. Fylkesvalgstyret, som velges av fylkestinget, har følgende oppgaver ved stortingsvalg:

- behandle og godkjenne listeforslag
- sørge for produksjon og distribusjon av stemmesedler i fylket
- telle opp stemmesedler, inkludert registrere og rapportere rettinger på stemmesedlene gjort av velgerne
- fordele distriktsmandatene på listene og kandidatene
- kontrollere og protokollere stortingsvalget, både valggjennomføring og valgoppgjøret

Kontrollen foregår ved at fylkesvalgstyret får tilsendt materiell fra alle valgstyrene i fylket. Fylkesvalgstyret skal blant annet sjekke om valgstyret i kommunen har foretatt korrekt godkjenning og forkasting av stemmegivninger og stemmesedler, og det skal rette eventuelle feil.

⁴⁴ I tillegg har Gotland kun to mandater, men der er det tatt særlige geografiske hensyn.

⁴⁵ For partier som ikke kommer over den nasjonale sperregrensen på 4 prosent, er den distriktsvise sperregrensen i Sverige relativt høy på 12 prosent. Uten en slik sperregrense ville det største distriktet ellers hatt en effektiv sperregrense på 1,9 prosent.

5.2.7 Nærmere om konsekvenser av ny fylkesinndeling

Utvalget har behandlet den nye fylkesinndelingen spesielt. På den ene siden mener utvalget at det er positivt at det blir færre veldig små valgdistrikter. Dersom den nye fylkesinndelingen også blir valgdistriktene, vil ingen valgdistrikter ha færre enn åtte mandater, og de nye valgdistriktene blir dermed likere i størrelse. På den andre siden blir Viken et svært stort valgdistrikt som vil få mange flere mandater enn det de største valgdistriktene har i dag. Utvalget har vurdert hvorvidt Viken fylke kan fungere som ett valgdistrikt. I tillegg er det mulig å problematisere Finnmarks status. Området har lenge vært overrepresentert på Stortinget av ulike årsaker, og det er både hensyn som taler for at valgdistriktet slås sammen med Troms valgdistrikt, og hensyn som taler for at Finnmark bør bevares som eget valgdistrikt.

Finnmark

Utvalget ser at det er flere grunner til å diskutere Finnmark særskilt. Finnmark har historisk sett vært overrepresentert på Stortinget, og det synes å være enighet – også langt tilbake i tid – om at det er behov for å sikre området representasjon. Utvalget viser til drøftingen om distriktshensyn i punkt 5.4. Samlet sett mener utvalget at Finnmark har et særskilt behov for representasjon, men er delt i hvordan dette best kan sikres.

I debatten om hvorvidt Troms og Finnmark skal være ett valgdistrikt, er det flere som har tatt opp muligheten for at det ikke blir noen representanter fra Finnmark på Stortinget. Utvalget mener at partiene har et stort ansvar for å sikre at både kandidater fra Troms og Finnmark nomineres på listene.

Finnmark er et stort område målt i areal, samtidig har det bare om lag 76 000 innbyggere. Det medfører, dersom det kun tas hensyn til innbyggertall, at Finnmark vil få svært få mandater og ville i dag ha blitt underrepresentert (se punkt 5.4). Et viktig spørsmål for utvalget har vært om Finnmarks særegne behov best ivaretas i et sammenslått og større valgdistrikt med Troms (med flere mandater), eller om det gjøres best ved å forbli et eget, men mindre valgdistrikt.

Viken

Utvalget har også vurdert om Viken som valgdistrikt blir for stort. Den effektive sperregrensen i Viken blir lavere enn i dag, og dette har betydning

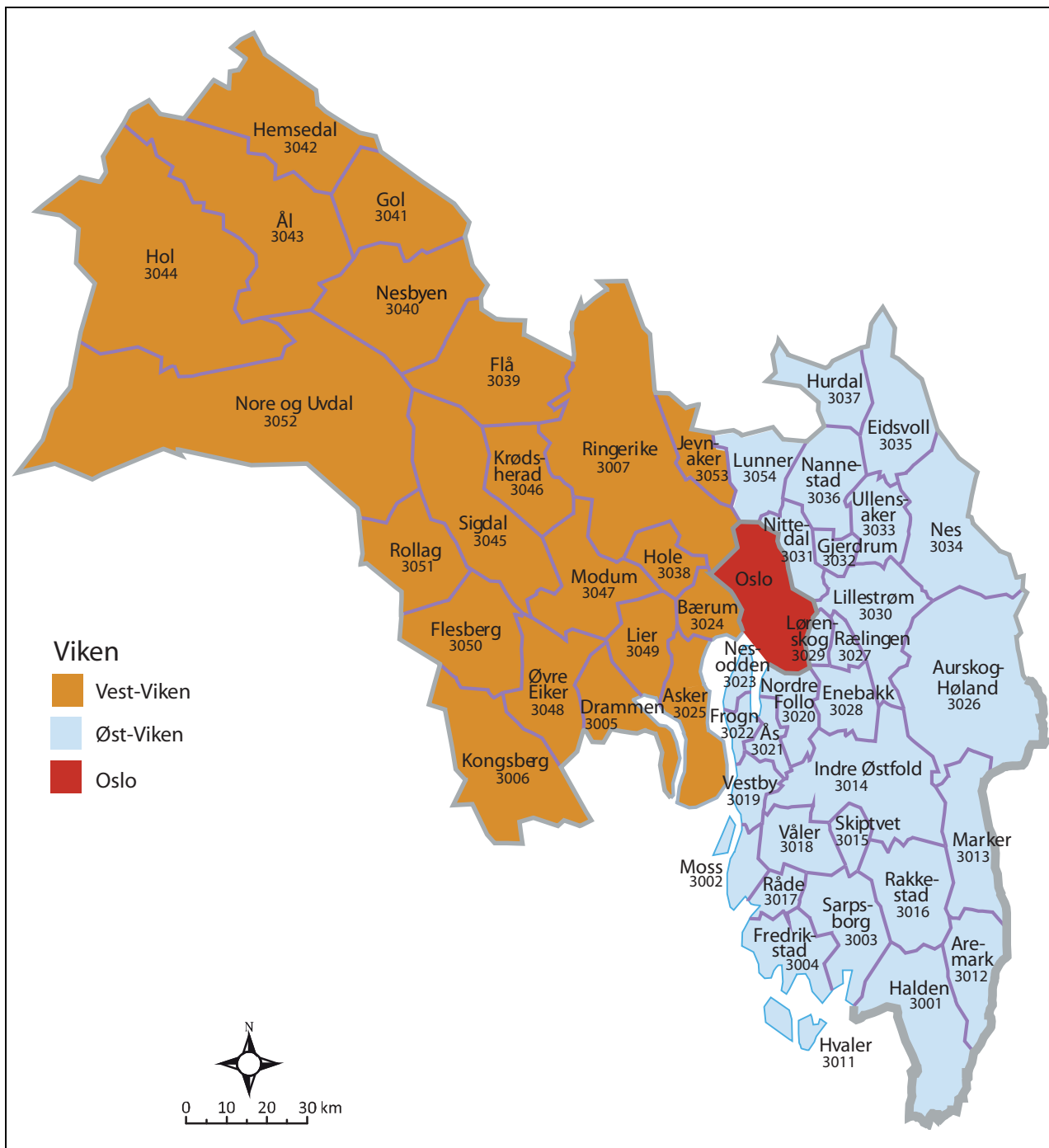
for terskelen for å bli representert. I tillegg blir «Viken-benken» på Stortinget svært stor. Utvalget har derfor vurdert om Viken fylke bør deles i to valgdistrikter dersom distriktsinndelingen skal ta utgangspunkt i de nye fylkene. En slik deling vil gjøre at de to valgdistriktene får en størrelse som er mer sammenliknbar med de øvrige valgdistriktene. Den nye effektive sperregrensen i det største av de to distriktene, Øst-Viken, blir 3,3 prosent.⁴⁶ Selv om dette er lavere enn det den effektive sperregrensen i Oslo er i dag (3,9 prosent), er det fortsatt mye høyere enn det den ville vært for Viken alene (2,1 prosent). Dersom Viken deles i flere valgdistrikter, vil konkurransen om mandatene i disse valgdistriktene være likere konkurransen i de andre valgdistriktene.

I dag sitter stortingsrepresentantene etter valgdistriktene. Om Viken skulle bli ett valgdistrikt, vil det få en betydelig posisjon på Stortinget. Utvalget mener at en deling av fylket i to valgdistrikter vil kunne hindre at Viken får en for stor vekt i voteringer i stortingssalen.

En innvendig mot denne delingen er knyttet til identitet og til ønsket om at folk skal føle en tilhørighet med valgdistriktet sitt. Gjennom å dele Viken i to på den foreslåtte måten skapes det to nye enheter som ikke nødvendigvis korresponderer med folks identitet. Utvalget har derfor vurdert å dele Viken i tre valgdistrikter i tråd med tidligere fylkesstruktur. Men denne strukturen vil heller ikke lenger være relevant og vil kun bli opprettholdt gjennom valgordningen. Ved å bruke Viken-navnet i navnet på de nye valgdistriktene blir det også tydelig at det er snakk om deler av dette fylket heller enn de gamle fylkene. Det kan argumenteres for at et pragmatisk skille av Viken er mer nøytralt i forhold til regionreformen.

Lunner og Jevnaker kommuner har endret fylkestilhørighet fra Oppland til Viken. En konsekvens av vedtaket er at Viken fylke nå blir sammenhengende rundt Oslo. Stortinget har vedtatt at dersom tidligere fylkesinndeling skal brukes ved valggjennomføring, skal Lunner tilhøre Akershus og Jevnaker tilhøre Buskerud. I tråd med dette vil Viken deles slik at Lunner tilhører Øst-Viken og Jevnaker tilhører Vest-Viken. Dette er illustrert i figur 5.3.

⁴⁶ Tallene her er basert på en mandatfordeling med arealfaktor. Om det bare brukes innbyggertall eller brukes en beregningsmåte der alle valgdistriktene får et utjevningsmandat uavhengig av innbyggertall, blir tallene henholdsvis 3,0 og 3,1 prosent for Øst-Viken valgdistrikt. Tilsvarende tall for et valgdistrikt som omfatter hele Viken fylke er 1,9 og 2 prosent.



Figur 5.3 Kart over kommunene i Viken og forslag til inndeling i to valgdistrikter.

5.2.8 Utvalgets vurdering

5.2.8.1 Prinsipielle betraktninger

Utvalget har tatt utgangspunkt i at dagens valgordning har høy legitimitet og fungerer godt. Dermed er det ikke grunnlag for å gjøre omfattende endringer i valgordningen. Utvalget er opptatt av å finne en ordning som kan vare i lang tid, og som det kan være bred politisk enighet om. Utvalget

mener også det er viktig å legge til rette for en inndeling i valgdistrikter som har legitimitet i befolkningen, og som oppfattes som rimelig.

Når det gjelder de praktiske sidene av valg-gjennomføringen, ser ikke utvalget bort fra at ett fylke kan ha ansvaret for to eller flere valgdistrikter, så lenge dette gjøres på en ryddig måte og valgoppgjørene holdes adskilt.

Utvalget mener imidlertid at ett valgdistrikt ikke bør omfatte flere fylker, da det vil være problematisk å dele ansvaret for et valgdistrikt mellom flere fylkesvalgstyrene. Av hensyn til kommunenes ansvar for stemmingen mener utvalget at en forutsetning må være at en kommune ikke skal splittes i ulike valgdistrikter. Et slikt premiss synes også å ligge til grunn i de andre nordiske landene.

Utvalget har vurdert å lage en helt ny inndeling i valgdistrikter. En inndeling som ikke baserer seg på hverken nye eller gamle fylkesgrenser, vil kunne innrettes utelukkende for å oppnå ønskede effekter i valgordningen. I tillegg vil det kunne være lettere å videreføre en slik inndeling dersom fylkesstrukturen endres på nytt, eller dersom fylkeskommunene avvikles. En mulighet vil kunne være å sikre at alle deler av landet blir representert, gjennom å dele opp landet i flere valgdistrikter enn 19. En slik inndeling kan enten baseres utelukkende på størrelse for å få likest mulige valgdistrikter eller på områder som deler identitet og tilhørighet. Mange små valgdistrikter med få mandater hver vil føre til høye effektive sperregrenser, men vil sikre god geografisk representasjon og nærhet mellom velger og representant. En annen mulighet er å lage en valgordning med lav terskel for representasjon gjennom å dele opp landet i færre valgdistrikter. Dersom dette er det viktigste kriteriet, kan valgdistriktene deles inn slik at de blir så like i størrelse som mulig. Det vil imidlertid fortsatt være en viss forskjell i størrelse på grunn av geografi.

Utvalget mener at det er viktig å ta utgangspunkt i at dagens valgordning er velfungerende, og utvalget ønsker derfor ikke å foreslå store endringer. Utvalget går følgelig ikke inn for å tegne opp helt nye valgdistrikter løst fra dagens valgdistrikter eller de nye fylkesgrensene.

Utvalget har vurdert flere mulige inndelinger basert på den tidligere eller nye fylkesinndelingen og er delt i sitt syn på hvilken inndeling som er mest hensiktsmessig. En del av utvalget mener dagens ordning med 19 valgdistrikter bør bestå slik den er i dag. En annen del av utvalget mener at endringen av den administrative inndelingen i fylker bør få konsekvenser for inndelingen i valgdistrikter, men er delt i synspunktet på hvordan dette best kan gjøres. I det følgende redegjøres det først for flertallets standpunkt og så mindretallets standpunkt. Deretter har hele utvalget vurdert hvordan valgdistriktene bør se ut om utgangspunktet er de nye fylkene.

Om dagens valgdistrikter beholdes, mener utvalget at det ikke er hensiktsmessig å slå

sammen enkelte valgdistrikter. Utvalget mener det er vanskelig å finne gode prinsipper for slike sammenslåinger og at det kan lede til et press for sammenslåinger av flere valgdistrikter på sikt. Dette er problematisk fordi det kan lede til en lite stabil valgordning.

5.2.8.2 Flertallets standpunkt – videreføring av eksisterende valgdistrikter

Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimrud, Hagen, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Tørresdal og Aarnes) mener dagens valgdistriktsinndeling med 19 valgdistrikter bør videreføres. Dagens inndeling, som har vært brukt siden 1952, fungerer etter disse medlemmenes vurdering på en god måte, og at det derfor er liten grunn til å endre den. Denne inndelingen sikrer representasjon fra en stor del av landet og vil i større grad enn en inndeling som følger de nye fylkene, sikre spredt geografisk representasjon. Flere og mindre valgdistrikter vil også i større grad legge til rette for nærhet mellom velger og representant enn det større valgdistrikter vil gjøre. Etter flertallets vurdering er dette et viktig hensyn å ivareta.

Større valgdistrikter kan gi større avstand mellom velgere og representanter. Dette kan, særlig dersom det sammenfaller med at deler av et fylke ikke blir representert, føre til at enkelte velgere ikke opplever at de blir hørt og representert på samme måte som før. Flertallet i utvalget mener hensynet til nærhet mellom velger og representant, og det å sikre at flest mulig områder blir representert, taler for å beholde dagens inndeling i 19 valgdistrikter. Ved å bruke eksisterende distriktsinndeling vil noen av de nye fylkene bestå av flere valgdistrikter. Løsningen vil dermed bryte med dagens praksis der hvert fylke er et valgdistrikt. Utvalgets flertall mener at inndelingen i valgdistrikter handler om flere hensyn enn fylkesgrenser, og det er ikke gitt at den nye fylkesinndelingen også vil være den mest hensiktsmessige valgdistriktsinndelingen.

Utvalgets flertall viser til at det forrige valglovutvalget også behandlet spørsmål om sammenheng mellom valgdistrikter og administrative enheter, og at det da uttalte at «[e]tter utvalgets mening er det således fullt mulig å ha en annen inndeling av valgkretsene, enn de administrative enheter og regioner».⁴⁷ Praktiske og administrative forhold knyttet til organisering av valget og partienes lokale organisering vil kunne løses uav-

⁴⁷ NOU 2001: 3 s. 79.

hengig av om inndelingen i valgdistrikter følger administrative inndelinger eller ikke. Utvalgets flertall viser også til at det i hverken Danmark eller Sverige er fullstendig samsvar mellom administrativ inndeling og valgdistrikter.

5.2.8.3 Mindretallets standpunkt – valgdistrikter basert på ny fylkesinndeling

Mindretallet i utvalget (Hoff, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Storberget, Strømmen, Aardal og Aatlo) mener prinsipielt at valgdistriktsinndelingen bør ta utgangspunkt i fylkesinndelingen. At valgdistriktene følger den administrative inndelingen, har vært regelen siden 1952 (og for landdistrikter siden før dette). Denne delen av utvalget vektlegger at det er tradisjon for at fylkene utgjør valgdistriktene, noe som sist fikk konsekvenser da Hordaland og Bergen ble slått sammen til et fylke i 1972. Et samsvar mellom valgdistrikter og fylkesgrenser vil kunne bidra til identitetsbygging i de nye fylkene. Etter disse medlemmenes vurdering taler dette for å redusere antallet valgdistrikter som følge av ny fylkesstruktur.

Å følge den nye fylkesstrukturen kan bidra til bedre koordinering av politikken og synliggjøre fylkenes interesser. I tillegg vil det være lettere for velgerne å orientere seg og se hvem som har ansvaret for nominasjonsprosessene. Det vil også være enklere for de politiske partiene, som allerede har organisert sine fylkeslag etter ny fylkesinndeling. Samtidig mener også utvalgets mindretall at partiene vil være i stand til å tilpasse seg andre strukturer, og har derfor ikke lagt avgjørende vekt på dette.

En reduksjon i antallet valgdistrikter har betydning for den geografiske representasjonen ettersom færre deler av landet er sikret representasjon gjennom valgordningen. Dette ble også tatt opp av det forrige valglovutvalget, som pekte på at en reduksjon i valgdistrikter ville ha stor betydning for den geografiske representasjonen. Mindretallet i utvalget mener imidlertid at dette er noe partiene vil ivareta gjennom nominasjonsprosessene, og viser til at partiene allerede i dag er opptatt av å ha bred geografisk representasjon på listene. Siden de sammenslåtte valgdistriktene blir større, vil det også være flere partier som får inn mer enn én representant, og dette gjør at det kan bli enklere for fylkespartiene å sikre representasjon av flere ulike grupper innenfor distriktet.

Seks utvalgsmedlemmer (Hoff, Holmås, Høgestøl, Strømmen, Aardal og Aatlo) mener en reduksjon i antallet valgdistrikter vil bidra til å øke pro-

porjonaliteten ved valget. Medlemmene er imidlertid ikke enige om hvor mange valgdistrikter det bør være. *Holmås og Høgestøl* vil ha elleve, *Holmøyvik, Storberget og Aatlo* vil ha tolv ved å dele Viken, *Strømmen* vil ha tolv ved å dele Troms og Finnmark, og *Hoff og Aardal* mener at både Viken og Troms og Finnmark bør deles. Ettersom den effektive sperregrensen i det enkelte distrikt reduseres, vil det bli lettere for partiene og listene å få valgt representanter. Dette vil øke representasjonen av partiene som har en oppslutning under sperregrensen. Flere direktemandater i hvert distrikt vil gjøre at flere partier blir representert med et direktemandat framfor å bli representert med et utjevningsmandat. Dette vil føre til at flere toppkandidater fra denne gruppen partier blir valgt, noe som vil kunne gi en mulighet for flere partier til å få representanter som representerer valgdistriktet over lengre tid.

5.2.8.4 Utvalgets vurdering av Viken og Finnmark

Uavhengig av medlemmenes primærstandpunkter har hele utvalget hatt en diskusjon om konsekvensen av valgdistriktsinndelingen for Viken og Troms og Finnmark. At det gjøres egne vurderinger av disse to områdene, skyldes for det første at Viken utgjør noe helt nytt i norsk sammenheng når det gjelder distriktsstørrelse og antall mandater. Finnmark har for det andre et stort areal og få innbyggere og har stått i en særstilling tidligere i valgdistriktsinndelingen.

Flertallet i utvalget (Christensen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen, Rønnebæk, Stokstad, Storberget, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener at Viken fylke vil være for stort til å utgjøre et eget valgdistrikt, og går inn for at fylket deles i flere valgdistrikter. Dette vil hindre at valgdistriktet blir mye større enn de andre valgdistriktene. En slik inndeling vil bidra til å få en valgordning som fungerer mest mulig likt i hele landet. Av hensyn til identitetsbyggingen i det nye fylket mener disse medlemmene at det er mindre problematisk å dele Viken i to valgdistrikter enn det er å beholde dagens valgdistrikter, de gamle fylkene. Flertallet peker også på at det er flere statlige regionstrukturer som skiller mellom øst og vest for Oslofjorden, og det finnes få eksempler på statlige regionstrukturer som dekker hele Viken. Flertallet i utvalget mener den mest nærliggende måten å dele Viken i to valgdistrikter på, er å trekke skillet øst og vest for Oslo. Det vil si at de tidligere fylkene Østfold og Akershus, med unntak av kommunene Asker og Bærum, tilhører Øst-Viken, og

at det tidligere fylket Buskerud, samt kommunene Asker og Bærum, tilhører Vest-Viken.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Giertsen, Holmås, Høgestøl, Strømmen og Tørresdal) mener at Viken fylke bør utgjøre ett valgdistrikt. *Medlemmene Holmås, Høgestøl og Strømmen* mener at valgdistriktsgrensene bør følge fylkesgrensene, og at det er naturlig at endringer i fylkesinndelingen også fører til nye valgdistrikter. Disse medlemmene mener det er en fordel at terskelen for å bli representert på Stortinget senkes, og ønsker seg en valgordning som gir mest mulig proporsjonalitet og gjør det enklest mulig å bli representert.

Medlemmene Anundsen og Giertsen mener at dersom valgdistriktene skal baseres på de nye fylkene, så bør det prinsipielt være den faktiske fylkesinndelingen som følges. Disse medlemmene peker også på at et samlet valgdistrikt for Viken vil ha positive konsekvenser for identitetsbygging i det nye fylket. Ved å innføre en sperregrense på distriktsmandater vil ikke terskelen for representasjon nødvendigvis bli senket. Disse medlemmene mener det er bedre å innføre en slik sperregrense enn å dele fylket i to valgdistrikter.

Utvalget er også delt når det gjelder Troms og Finnmark. *Flertallet i utvalget (Christensen, Grimrud, Hagen, Hoff, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aardal og Aarnes)* mener at Finnmark ivaretas best gjennom å opprettholde dette området som et eget valgdistrikt. Disse medlemmene peker på at dette garanterer at det kommer inn representanter fra Finnmark.

Mindretallet (Anundsen, Giertsen, Holmøyvik, Høgestøl, Storberget og Aatlo) mener at å ha et felles valgdistrikt for Troms og Finnmark vil kunne ivareta Finnmarks særegne behov for representasjon på en god måte. Disse medlemmene mener også det er lite hensiktsmessig med en spesialordning for Finnmark. Ved at flere representanter vil være valgt inn fra det samlede valgdistriktet, vil områdets behov kunne få større gjennomslag i Stortinget. Disse medlemmene legger vekt på at partiene kan sikre at Finnmark blir representert.

Utvalgsmedlem Holmås mener at Troms og Finnmark bør være ett valgdistrikt så lenge Troms og Finnmark er ett fylke.

5.3 Teknisk fordeling av mandater mellom valgdistriktene

I dette avsnittet diskuteres en rekke spørsmål knyttet til hvor mange representanter som skal velges fra hvert valgdistrikt. Først diskuterer

utvalget befolkningsgrunnlaget for fordelingen, om det er antall innbyggere, antall stemmeberettigede eller antall statsborgere som bør være grunnlaget. Deretter diskuteres det om det bør være en dynamikk i mandatfordelingen som i dag, og hvor ofte nye fordelinger skal gjennomføres. Geografiske hensyn (distriktshensyn) i fordelingen av mandater diskuteres i punkt 5.4.

5.3.1 Grunnlagsdata

5.3.1.1 Gjeldende rett

Hvordan mandatene fordeles mellom de ulike valgdistriktene, er regulert i Grunnloven § 57. Bestemmelsens femte ledd slår fast at antall mandater hvert valgdistrikt skal ha, bestemmes på grunnlag av en «beregning av forholdet mellom hvert distrikts antall innbyggere samt areal, og hele rikets antall innbyggere samt dets areal».

Nærmere bestemmelser om fordeling av mandatene mellom valgdistriktene fastsettes i valgloven. Valgloven § 11-3 slår fast at det er «antallet innbyggere i valgdistriktet ved nest siste årsskifte før det aktuelle stortingsvalget», som skal legges til grunn.

5.3.1.2 Internasjonalt

Lik stemmeinnflytelse («equal voting power») er et grunnleggende prinsipp og følger blant annet av Veneziaakommisjonens «Code of Good Practice in Electoral Matters». For å sikre overholdelse av dette er mandatfordelingen mellom valgdistriktene av sentral betydning. Veneziaakommisjonen trekker fram fire mulige grunnlag for å fordele mandater på distrikter: antall innbyggere, antall statsborgere, antall registrerte velgere/stemmeberettigede eller antall personer som faktisk stemmer. Det er også mulig å bruke en kombinasjon av disse kriteriene. Ifølge Veneziaakommisjonen er det mest utbredt å bruke antall innbyggere, mens det er få land som bruker antall statsborgere.⁴⁸

I Danmark brukes en kombinasjon av antall innbyggere og antall stemmeberettigede, mens det i Sverige og Island er antall stemmeberettigede som legges til grunn. I Finland er det antall statsborgere som er avgjørende.

⁴⁸ Veneziaakommisjonen, «Report on Constituency Delineation and Seat Allocation». Når det gjelder å bruke antall velgere som deltok i forrige valg, er det ikke eksempler på land som bruker dette kriteriet.

5.3.1.3 Mulige grunnlag for beregning

Innbyggere

Det følger av Grunnloven at grunnlaget for mandatfordelingen er «hvert distrikts antall innbyggere». Det ble i NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* ikke gitt noen nærmere diskusjon om bruken av «innbyggere» eller gitt noen nærmere definisjon av hva som skal inngå i «innbyggere». Departementet som har foretatt beregningene, har hentet data om antall innbyggere per fylke fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

SSB henter data fra det sentrale folkeregisteret, og det er dermed folkeregistrerings-lovgivningen som avgjør hvem som inngår i det norske folketallet, og hvor i landet de skal stå som bosatt. Hovedregelen om hvem som skal registreres som bosatt i Norge, følger av folkeregisterloven § 4-1, som lyder: «en person som oppholder seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder, registreres som bosatt i Norge».

Når det gjelder innflytning til landet, skal personer registreres når de har fått lovlig opphold i norsk kommune og har til hensikt å bli i kommunen i minst seks måneder. Personer som trenger oppholdstillatelse, kan ikke registreres som bosatt før det er innvilget oppholdstillatelse på minimum seks måneder.⁴⁹ Personer som endrer bosted innen en norsk kommune eller mellom norske kommuner, plikter å melde dette til skattekontoret innen åtte dager, jf. folkeregisterloven § 6-1. Det er gjort unntak fra regelen om at en skal være registrert i den kommunen en er bosatt i, for studenter. Unntaket gjelder dem som oppholder seg i en kommune for å få undervisning utover tiårig grunnskole. Sivilarbeidere og vernepliktige under førstegangstjeneste registreres som bosatt i den kommunen vedkommende var bosatt i da tje-
nesten ble påbegynt.

SSB kommer med oppdaterte data om folketall per 1. januar hvert år, dataene kommer normalt i slutten av februar.

Stemmeberettigede

Antall stemmeberettigede kan også være grunnlag for fordelingen av mandater. Det avgjørende

⁴⁹ Det gjelder særlige regler for hvorvidt/når norske sjøfolk, personer på Svalbard mv., norske diplomater og militære samt utenlandske diplomater og NATO-personell skal regnes som bosatt i Norge. Som hovedregel skal hverken utenlandske diplomater som er utsendt til Norge, eller utenlandske statsborgere som tjenestegjør i NATO i Norge, registreres som bosatt i Norge. Skattedirektoratet, *Håndbok i folkeregistrering*, versjon 2.1, 2018.

da vil være fra hvilket valg disse dataene skal hentes. Det genereres et manntall før hvert valg på bakgrunn av opplysninger i folkeregisteret. Det foreløpige manntallet som stilles til valgmyndighetenes disposisjon 2. januar i valgåret, er det første manntallsuttrekket som gjøres. Dersom fordeling av mandater skal skje før dette, må enten manntallet fra forrige valg benyttes, eller det må lages et eget manntallsuttrekk til dette formålet basert på hvem som vil ha stemmerett ved neste stortingsvalg. Det vil skje enkelte endringer i dette manntallet fram mot valget, eksempelvis på grunn av dødsfall, flytting mellom valgdistrikter og utenlandske statsborgere som oppfyller krav til stemmerett.

Statsborgere

SSB har også ansvaret for å lage statistikk etter statsborgerskap. Dette lages bare en gang i året, men SSB opplyser at det kan vurderes å lage den oftere, og at så lenge skillet kun utgjøres av kategoriene norsk og utenlandsk, vil ikke det bli altfor krevende. SSB opplyser at det til enhver tid kan være noen som står med feil statsborgerskap i folkeregisteret, men at rettinger skjer fortløpende. De fleste endringene gjelder antakeligvis små barn.

5.3.1.4 Betydningen av valg av grunnlagsdata

Hvorvidt det er innbyggere, stemmeberettigede eller statsborgere som bør legges til grunn i mandatfordelingen, er ikke drøftet eksplisitt i hverken innstillingen til det forrige valglovutvalget eller i proposisjonen som fulgte opp innstillingen.

Det har vært diskutert å endre beregningsgrunnlaget flere ganger, senest gjennom et grunnlovsforslag fremmet av representanter fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet.⁵⁰

Etter Grunnlova kan berre norske borgarar verta valde som stortingsrepresentantar, og berre norske borgarar kan røysta ved stortingsval. Men ved utrekninga av mandatfordelinga til Stortinget blir derimot òg utanlandske borgarar registrerte som busette i Noreg tekne med i utrekningsgrunnlaget. Talet på utanlandske borgarar og fordelinga av dei mellom valdistrikta påverkar slik mandatfordelinga mel-

⁵⁰ Dokument 12:38 (2015–2016) Grunnlovsframlegg frå Per Olaf Lundteigen og Helge Thorheim om endring i § 57 femte ledd (utanlandske borgarar skal ikkje reknast med ved mandatfordelinga til Stortinget). Se også Innst. 128 S (2019–2020).

Tabell 5.2 Struktur med 19 valgdistrikter – mandatfordeling, beregnet uten arealfaktor.

| Valgdistrikter | Mandater basert på innbygger- tall per andre kvartal 2019 | Mandater basert på statsborgere 2019 | Mandater basert på stemmeberettigede 2017 |
|------------------|--|---|--|
| Østfold | 9 | 10 | 10 |
| Akershus | 21 | 21 | 20 |
| Oslo | 22 | 20 | 21 |
| Hedmark | 6 | 7 | 7 |
| Oppland | 6 | 6 | 6 |
| Buskerud | 8 | 8 | 8 |
| Vestfold | 8 | 8 | 8 |
| Telemark | 6 | 6 | 6 |
| Aust-Agder | 4 | 4 | 4 |
| Vest-Agder | 6 | 6 | 6 |
| Rogaland | 15 | 15 | 14 |
| Hordaland | 17 | 17 | 17 |
| Sogn og Fjordane | 3 | 3 | 3 |
| Møre og Romsdal | 8 | 8 | 8 |
| Sør-Trøndelag | 11 | 11 | 11 |
| Nord-Trøndelag | 4 | 4 | 4 |
| Nordland | 8 | 8 | 8 |
| Troms | 5 | 5 | 6 |
| Finnmark | 2 | 2 | 2 |

lom distrikta. Forslagsstillarane meiner det er prinsipielt galt at personar utan røysterett ved stortingsval påverkar mandatfordelinga mellom valdistrikta berre ved å vera busette i Noreg. Forslagsstillarane meiner dette er ein demokratisk uheldig inkonsekvens i Grunnlova som bør rettast opp uavhengig av synet på kva følger opprettinga vil ha for mandatfordelinga.

Forslagsstillarane meiner utrekningsgrunnlaget for mandatfordelinga til Stortinget må vera den same gruppa som har røysterett ved stortingsval.

Forslaget går ut på at mandatberegninga skal gjøres ut fra *antall norske borgere*. Imidlertid pekes det også på i argumentene til forslaget at ønsket er et samsvar mellom hvem som har stemmerett, og hvem som skal telle med i fordelingen

av mandater. Forslaget ble behandlet i Stortinget i januar 2020 og ble ikke vedtatt.

Innbyggertall, antall stemmeberettigede og antall statsborgere fordeler seg ikke likt. Dermed får valg av beregningsgrunnlag betydning for fordelingen av mandater og kan brukes for å oppnå en bestemt vektlegging av ulike distrikter. Effekten av dette er imidlertid begrenset. Effektene for 19 valgdistrikter illustreres i tabell 5.2, som er justert for å ta høyde for grensejusteringene som er vedtatt i forbindelse med kommune- og regionreformen. Merk at det i denne utregningen ikke er regnet inn noen arealfaktor.

Tabell 5.2 viser at i en struktur med 19 valgdistrikter har valg av antall innbyggere, stemmeberettigede eller statsborgere begrenset betydning. Østfold, Hedmark og Troms får ett mandat dersom stemmeberettigede brukes som grunnlag, og Rogaland, Akershus og Oslo får ett mandat

Tabell 5.3 Struktur med 11 valgdistrikter – mandatfordeling, beregnet uten arealfaktor.

| Fylker | Mandater basert på innbyggertall andre kvartal 2019 | Mandater basert på statsborgere 2019 | Mandater basert på stemmeberettigede 2017 |
|----------------------|---|--------------------------------------|---|
| Oslo | 21 | 20 | 21 |
| Innlandet | 12 | 12 | 13 |
| Viken | 39 | 39 | 38 |
| Vestfold og Telemark | 13 | 14 | 14 |
| Agder | 10 | 10 | 10 |
| Rogaland | 15 | 15 | 14 |
| Vestland | 20 | 20 | 20 |
| Møre og Romsdal | 8 | 8 | 8 |
| Trøndelag | 15 | 15 | 15 |
| Nordland | 8 | 8 | 8 |
| Troms og Finnmark | 8 | 8 | 8 |

mindre. Om statsborgere benyttes, taper Oslo to mandater, mens Østfold og Hedmark får hvert sitt mandat.

Betydningen av grunnlagsdata i en struktur med elleve valgdistrikter er vist i tabell 5.3.

Også i en struktur med elleve valgdistrikter har det relativt liten betydning hvilket grunnlag som velges. Ved å gå fra innbyggere til stemmeberettigede vil Viken og Rogaland tape ett mandat hver, mens Innlandet og Vestfold og Telemark vil tjene ett mandat hver. Å gå fra innbyggere til statsborgere flytter kun ett mandat, fra Oslo til Vestfold og Telemark.

5.3.1.5 Utvalgets vurdering

Hvilke grunnlagsdata som legges til grunn, kan ha betydning for hvordan mandatene fordeles. Utvalget mener dette ikke bør tillegges for stor vekt, da det er snakk om begrensede effekter. Det er den prinsipielle siden av saken som har vært avgjørende for utvalget i diskusjonen. I vurderingen av hva som skal legges til grunn når mandatene skal fordeles på valgdistrikter, har utvalget diskutert *hvem* som skal representeres. Er det kun de som har stemmerett? Eller bør også barn og unge under 18 år regnes med? Og hva med utenlandske statsborgere?

Flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Strømmen, Tørresdal,

Aardal, Aarnes og Aatlo) mener at det er innbyggertallet i valgdistriktene som bør legges til grunn. Representantene skal representere alle innbyggerne i distriktet og deres behov, ikke bare de stemmeberettigede. Antallet innbyggere sier noe om behovet for representasjon. Disse medlemmene peker også på at grunnlaget for mandatfordelingen har en viss signaleffekt, og understreker at Stortinget skal representere og ivareta interessene til alle innbyggere i Norge.

Et mindretall i utvalget deler ikke flertallets vurdering. *Medlemmene Grimsrud og Holmøyvik* mener at mandatfordelingen ideelt sett bør baseres på hvem som deltar i valget, og at det dermed er stemmeberettigede som bør brukes som grunnlag. *Medlemmet Anundsen* mener prinsipielt at det ved stortingsvalg er naturlig å ta utgangspunkt i statsborgere. Ved å bruke statsborgere vil også barn som bruker tjenestene, fanges opp. Mindretallene i utvalget støtter imidlertid flertallets forslag subsidiært. I lovtekst og øvrige forslag tas det derfor utgangspunkt i at innbyggere er grunnlaget for mandatfordelingen.

5.3.2 Gjennomføringen av mandatfordelingen

I dette avsnittet diskuterer utvalget hvorvidt det fortsatt skal være en dynamikk i mandatfordelingen, hvor ofte det skal beregnes nye mandatfordelinger, og på hvilket tidspunkt det skal gjøres.

Utvalget diskuterer også hvem som skal utføre mandatfordelingen.

5.3.2.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 57 femte ledd slår fast at beregningen av antall stortingsrepresentanter som skal velges fra hvert valgdistrikt, skal foretas hvert åttende år.

Valgloven § 11-3 har nærmere bestemmelser om hvordan dette skal gjøres. Det er departementet som foretar fordelingen, og som underretter Stortinget om utfallet av mandatfordelingen. Videre framgår det av § 11-3 at det er antall innbyggere i valgdistriktet ved *nest siste årsskifte før det aktuelle stortingsvalget* som skal legges til grunn. Tidligere beregninger har blitt utført i mai 2004 og april 2012. Det vil si at mandatfordelingen er klar om lag ett år og fire–fem måneder før valget.

Disse bestemmelsene ble innført etter det forrige valglovutvalget og medfører at det ble innført en dynamikk i fordelingen av mandater mellom valgdistriktene som fanger opp befolkningsendringer. Normalt skjer det få endringer i arealet, men dersom det gjøres grenseendringer mellom valgdistriktene, korrigeres det også for dette i nye mandatfordelinger.

5.3.2.2 Internasjonalt

Det følger av Veneziakommisjonens «Code of Good Practice in Electoral Matters» at for å kunne sikre lik stemmeinnflytelse bør fordelingen av mandater mellom valgdistrikter justeres minst hvert tiende år. Hensikten med dette er å unngå at endringer i demografien fører til skjevheter i velgernes innflytelse.

5.3.2.3 Utvalgets vurdering

Dynamikk i mandatfordelingen

Utvalget mener at det er viktig at det er en dynamikk i fordelingen av mandatene for å fange opp endringer i folketallet i de ulike distriktene.

Fram til 2003 var det ingen slik dynamikk i den norske valgordningen, og innføringen av jevnlig justeringer av mandatfordelingen var en av de store nyvinningene i den gjeldende valgloven. Etter dette har det vært avholdt fire stortingsvalg og to mandatberegninger – én i 2004 med virkning for stortingsvalget i 2005 og 2009 og én i 2012 med virkning for stortingsvalget i 2013 og

2017. Våren 2020 ble det gjennomført en ny mandatfordeling med virkning for stortingsvalget i 2021. Det har vært endringer i hvor mange mandater de forskjellige valgdistriktene har fått, i alle disse beregningene. Dette underbygger etter utvalgets vurdering at det er behov for en slik dynamikk.

Utvalget har diskutert om ny mandatfordeling bør gjøres hvert fjerde år istedenfor hvert åttende år. I Sverige, Finland og Island fordeles mandatene før hvert valg, mens de i Danmark gjennomfører en mandatfordeling hvert femte år, med virkning for de følgende valg.

Argumentet for at åtte år kan være tilstrekkelig, er at det er begrenset hvor store endringer som skjer i befolkningssammensetningen på fire år. Det har også tidligere vært brukt som argument at det vil være en ressurskrevende oppgave. Ved å ikke endre mandatfordelingen før hvert valg får en også et element av stabilitet og forutsigbarhet. Å gjennomføre mandatfordelinger hvert åttende år er innenfor det internasjonale standarder anbefaler (minimum hvert tiende år).

Det som taler for å redusere tidsintervallet til fire år, er at er en enkel prosedyre og dermed lett å gjøre før hvert valg, og ikke en ressurskrevende oppgave som noen har brukt som et argument mot å gjøre dette hvert fjerde år. Hvis mandatfordelingen gjennomføres jevnlig, blir det også små endringer ved hvert valg istedenfor store endringer med større mellomrom. I forbindelse med kommune- og regionreformen har det også vært gjennomført en del grensejusteringer som får betydning for mandatfordelingen (se boks 5.1). Dette illustrerer imidlertid et annet argument som også taler for at det gjøres beregninger før hvert stortingsvalg, nemlig at eventuelle endringer i administrativ inndeling bør reflekteres i mandatfordelingen. Dersom det er ønskelig å ha et mest mulig oppdatert grunnlag for mandatfordelingen, taler det for å fordele mandatene før hvert valg.

Utvalget mener at mandatfordelingen bør være basert på mest mulig oppdaterte grunnlagsdata, og at det dermed er naturlig å justere fordelingen før hvert valg. Utvalget vil dermed endre regelverket slik at det skal foretas en ny mandatfordeling mellom valgdistriktene hvert fjerde år. Utvalget peker også på at det ved sametingsvalg gjøres nye justeringer før hvert valg, og kan ikke se hvorfor ikke det også bør gjøres ved stortingsvalg. Endringen utvalget går inn for, vil kreve endring av Grunnloven § 57 femte ledd.

Tidspunkt for mandatfordelingen

I dag brukes innbyggertallet ved nest siste årsskifte før et valg når det beregnes ny mandatfordeling hvert åttende år. Det forrige valglovutvalget foreslo at mandatfordelingen skulle offentliggjøres i januar måned i valgåret (alternativt når folketallene offentliggjøres i valgåret). I høringsrunden hadde SSB innspill om at endelig folketall (på daværende tidspunkt) ble publisert medio april, mens foreløpige tall ble publisert medio februar. Departementet mente også at det ville kunne være i seneste laget å offentliggjøre mandatfordelingen i januar måned i valgåret. Det viste til at antall mandater i det enkelte valgdistriktet vil være avgjørende for minimumskravet til antall kandidatnavn på listeforslagene, og at dette burde være klart før partiene foretar sine nominasjoner. Departementet foreslo derfor at mandatfordelingen bør være ferdig i god tid før siste årsskifte før valget, og at grunnlaget bør være folketallet i valgdistriktet ved nest siste årsskifte før valget.

Utvalget har vurdert to hensyn mot hverandre. Det ene er ønsket om å ha mest mulig oppdaterte data, som taler for at beregningen gjøres nærmere valget. Ettersom disse dataene har direkte effekt på hvor mange mandater et valgdistrikt skal ha de neste fire årene, bør dette tillegges betydelig vekt.

Det andre hensynet er at berørte parter har et berettiget behov for å vite mandatfordelingen i god tid. Det kan være nødvendig for de politiske partiene å vite dette for å planlegge nominasjon og valgkamp, politiske kommentatorer vil ha nytte av dette for å lage prognoser, og velgerne kan også ha interesse av dette for å vite hvor mange kandidater som skal velges fra et distrikt.

I Sverige skal mandatene fordeles på bakgrunn av folketall per 1. mars i valgåret, mens i Finland er grunnlaget for mandatfordelingen registreringer seks måneder før valget. I Danmark skal mandatfordelingen gjøres med grunnlag i data per 1. januar hvert femte år.

I Norge starter forberedelsene til valget lengre tid i forkant av valget enn i de fleste andre land. Partiene har sine første nominasjonsprosesser våren året før valget, og det kan tale for at det er greit å ha mandatfordelingen klar på et tidlig tidspunkt. Samtidig vil interesserte parter uansett kunne gjøre egne beregninger i forkant av at mandatfordelingen formelt fastsettes.

Et annet argument som taler for å ha en frist i god tid før valget, er at spekulasjoner og debatt om mandatfordelingen vil kunne reduseres. Det er også viktig at det ved tvil eller uenighet om

mandatfordelingen vil være mulig å avklare spørsmålet i god tid før valget. Det vil uavhengig av tidspunkt som regel være mindre justeringer det er snakk om, og dersom beregninger skal gjøres hvert fjerde år, vil det bli mindre endringer hver gang.

Grunnlagsdata må være klare før beregningene kan utføres. I dag er det antall innbyggere ved nest siste årsskifte før det aktuelle stortingsvalget som legges til grunn. Disse dataene foreligger normalt i slutten av februar året før valget. Så lenge det er en direkte sammenheng mellom hvor mange mandater som skal velges fra hvert distrikt, og krav til antall navn på listeforslagene, må beregningen senest være klar før fristen for å levere listeforslag (i dag 31. mars).

Utvalget mener at det er viktig at mandatfordelingen blir fastsatt i god tid før valget, dette av hensyn til nominasjonsprosessene rundt om i valgdistriktene og for å sikre forutsigbarhet. Utvalget har veid dette mot hensynet om å ha mest mulig oppdaterte data som grunnlag for fordelingen, men kommet til at dette ivaretas på en god måte dersom det gjøres mandatfordelinger før hvert valg. Utvalget foreslår derfor ingen endringer på dette punktet.

Ansvar for mandatfordeling og klageadgang

I dag er det departementet som utfører selve beregningen av mandatfordelingen, og som underretter Stortinget om fordelingen. Utvalget har diskutert om det er problematisk at departementet utfører denne oppgaven ettersom departementet er politisk ledet. Utvalget mener at det er viktig at det stilles klare krav til kunngjøring av fordelingen der det opplyses om hvilke data som er lagt til grunn, og at det er adgang til å klage på utregningen.

Utvalget har vurdert om riksvalgstyret eller Stortingets administrasjon isteden bør foreta denne beregningen. Ettersom riksvalgstyret ønskes rendyrket som et klageorgan, anser utvalget at det ikke er ønskelig at de også skal treffe førsteinstansvedtak som dette. Å beregne mandatfordelingen er ingen stor jobb og skal kun utføres hvert fjerde år. Dette tilsier at det vil være mulig å overføre oppgaven til Stortingets administrasjon. Det som taler for at oppgaven forblir i departementet, er at det kan være hensiktsmessig å samle nasjonale oppgaver på valgområdet i ett organ.

Utvalget mener det er viktig at fordelingen av mandatene ikke skal baseres på skjønn, men at loven må ha klare og entydige regler for hvilke

data som skal legges til grunn, og for hvordan beregningen skal foretas. Dette, kombinert med at utvalget mener at det skal innføres en klageadgang, tilsier etter utvalgets vurdering at det ikke er like avgjørende hvilket organ som foretar beregningen. Det vil også være god tid mellom beregningen og gjennomføringen av selve valget. Utvalget går derfor inn for at det fortsatt er departementet som skal gjøre disse beregningene.

Utvalget mener at det bør innføres en klageadgang på utregning av mandatfordelingen, og viser til kapittel 20 der riksvvalgstyret foreslås som klageorgan for alle valgsaker. Utvalget mener det er naturlig at også klager på mandatfordelingen behandles av riksvvalgstyret.

5.4 Distriktshensyn i mandatfordelingen

5.4.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 57 slår fast at det skal velges 169 representanter fra 19 valgdistrikter. Regler for fordelingen av mandatene på de ulike distriktene følger av § 57 femte ledd:

Det antall stortingsrepresentanter som blir å velge fra hvert valgdistrikt, bestemmes på grunnlag av en beregning av forholdet mellom hvert distrikts antall innbyggere samt areal, og hele rikets antall innbyggere samt dets areal, når hver innbygger gir 1 poeng og hver kvadratkilometer gir 1,8 poeng. Beregningen blir å foreta hvert åttende år.

Valgloven § 11-3 gir departementet ansvar for å foreta beregningen hvert åttende år og underrette Stortinget. I valgloven § 11-3 er det gitt nærmere regler om hvordan den forholdsmessige fordelingen skal skje. Det beregnes først et delingstall for hvert valgdistrikt. Dette gjøres gjennom å legge sammen antall innbyggere i valgdistriktet med antall kvadratkilometer i valgdistriktet multiplisert med 1,8. Delingstallene deles så på 1–3–5–7 osv. Det er altså den rene Sainte-Laguë-metoden som benyttes (den modifiserte brukes i valgoppgjøret).

Det forrige valglovutvalget uttalte seg ikke om hvordan den forholdsmessige fordelingen skulle skje, og i forarbeidene til loven begrunner departementet valget av Sainte-Laguës rene metode slik:

Departementet vil foreslå å bruke den rene odde-tallsrekken (St. Laguës rene metode),

med delingstallene 1,3,5,7 osv. for å fordele mandatene på valgkretsene. Den rene odde-tallsrekken, med første delingstall 1, har den egenskap at den likestiller små og store enheter. Ved den *geografiske mandatfordelingen* som her skal skje, finnes det ikke argumenter for å favorisere store enheter, sammenliknet med for eksempel den *politiske* mandatfordelingen der første delingstall er 1,4 – og hvor det er akseptert i vide kretser – både nasjonalt og internasjonalt – at man til en viss grad kan favorisere de største enhetene.⁵¹

Det er ikke lovfestet hvilken definisjon av areal som skal brukes. Noe av bakgrunnen til dette er at areal ble valgt som en indikator på den fordelingen det forrige valglovutvalget mente var rimelig. Opplysninger om areal er hentet inn fra Statens kartverk og omfatter «fastland med øyer, inklusive ferskvann, men uten territorialfarvann», se boks 5.2.

5.4.2 Historisk utvikling

I Norge har mandatfordelingen vært løst på ulike måter over tid. Selv om fordelingen til en viss grad har fulgt befolkningsstørrelse, har det vært tradisjon for også å ta andre hensyn i fordelingen av mandater. Etter 1814 var valgdistriktene delt inn i egne distrikter for byene og for landdistriktene. I Grunnloven ble det slått fast at bydistriktene skulle ha en tredjedel av mandatene og landdistriktene to tredjedeler, men metoden som ble valgt for utregning av mandater, ga en enda sterkere overrepresentasjon av byene. I 1859 ble denne fordelingsnøkkelen vedtatt på nytt. Selv om dette har blitt kjent som «bondeparagrafen» og landdistriktene fikk økt sitt antall mandater relativt til byene, sikret fordelingsnøkkelen en overrepresentasjon av byene helt fram til ordningen ble avskaffet etter valget i 1949.⁵² Denne ordningen var ikke dynamisk, og for å øke antallet mandater til et distrikt måtte Grunnloven endres. Etter innstillingen til Valgordningskommisjonen av 1948 ble Grunnloven endret og «bondeparagrafen» fjernet. Fra valget i 1953 var fylkene valgdistrikter, og det ble innført en fordeling av mandater som ga en overrepresentasjon av perifere strøk. Denne ordningen var ikke dynamisk og måtte endres av Stortinget om noen valgdistrikter ble underrepresentert. Ordningen ble beholdt fram til det forrige

⁵¹ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002).

⁵² Aanund Hylland, «Stortingets geografiske sammensetning» (Manuskript, 2001).

Boks 5.2 Grunnlagsdata om areal

Opplysninger om fylkenes areal er blitt hentet inn fra Statens kartverk. I data som lå til grunn for mandatfordelingen som ble utført i 2012, er det spesifisert at det er data over «fastland med øyer, inklusive ferskvann, men uten territorialfarvann». Dette tilsvarer arealstatistikken som Kartverket leverer til SSB årlig. Arealstatistikken leveres årlig, og oppdaterte data leveres i løpet av februar hvert år. Arealene er hentet fra N50 Kartdata, som inneholder data om følgende enheter:

- totalt areal inkl. territorialfarvann
- fastland og øyer
- havflate (territorialfarvann)
- åpent område
- snø, is og bre
- innsjø
- elv med tørrfall
- myr
- skog
- dyrket mark
- by- og tettbebyggelse
- industriområde
- annet

På spørsmål om endringer i arealet opplyser Kartverket at areal per fylkeskommune hele

tiden vil endres i takt med 1 : 50 000-kartet. Mye av de dataene som finnes i N50 Kartdata, er fortsatt av eldre dato og mindre nøyaktige enn det som er mulig å produsere i dag. Det jobbes kontinuerlig med å forbedre datagrunnlaget, og arealene vil derfor endres etter hvert som kvaliteten blir bedre. Kartverket viser imidlertid til at når det gjelder størrelsen på landarealet (fastland og øyer) i forhold til havområdets størrelse, skal det i teorien ikke endres mye fra år til år. Det var imidlertid for noen år siden utført en endring på kystkonturen der grensen mellom hav og elv ble betydelig endret, og siden elv blir beregnet som en del av landarealet, ble land/havarealet påvirket.

Kartverket opplyser at når det gjelder enheter som landareal, er tallene relativt sikre. N50 Kartdata er den mest nøyaktige kartdatabasen og dekker hele Norge med relativ lik kvalitet. N50 Kartdata er generalisert, som betyr at ikke alt av data er tatt med, og er derfor ikke 100 prosent nøyaktig, men utvelgelsen er relativt lik for hele landet og derfor det beste grunnlaget til denne bruken.

Kilde: Kartverket.

valglovutvalgets innstilling, men det ble gjennomført enkelte endringer i mandattallene når Stortinget vurderte at befolkningsendringer hadde gjort noen valgdistrikter for underrepresentert.

Det forrige valglovutvalget diskuterte i hvilken grad de ulike delene av landet var proporsjonalt representert, og om det burde skje en geografisk utjevning av mandatene på de enkelte valgdistriktene. Utvalget tok opp tre hensyn som sammen talte for å endre mandatfordelingen. For det første pekte utvalget på at det er skjedd store teknologiske endringer som gjør at de problematiske kommunikasjonsforholdene grunnet store geografiske avstander ikke kan tillegges samme vekt. Dette argumentet må kunne sies å ha fått forsterket gyldighet siden utvalget kom med innstillingen.

Det andre hensynet utvalget tok opp, er knyttet til at avstand til politisk makt er mer sammenhengende enn bare geografisk. Utvalget uttalte.⁵³

Det er ikke gitt at det er en sammenheng mellom geografisk avstand og nærhet til det politiske maktsentrum. Det kan altså være vel så langt til Stortinget fra Oslo indre øst som fra de tre nordligste fylkene.

Ressurssterke grupper og interesser har stor gjennomslagskraft uavhengig av geografisk plassering. Også dette argumentet har gyldighet i dag. Samtidig er det fortsatt diskusjon om for mye makt konsentreres i Oslo, og om distriktene ikke har stor nok innflytelse.

Det tredje momentet utvalget tok opp, er at dersom det først skal tas distriktpolitiske hensyn, så bør dette gjøres etter en viss logikk. Daværende mandatfordeling hadde ikke en så tydelig logikk, og utvalget stilte spørsmål om hvorfor det skulle velges to representanter mer fra Nordland enn fra Møre og Romsdal når det var flere innbyg-

⁵³ NOU 2001: 3 s. 81.

gere i Møre og Romsdal, og hvorfor Troms skulle velge hele seks representanter færre enn Nordland.⁵⁴

Utvalget endte med å foreslå at mandatene skulle fordeles ut fra en formel som kombinerte valgdistriktets folketall og areal. Utvalget viste til at en fordeling basert på folketall alene ville føre til en betydelig geografisk forflytning av mandatene. Kombinasjonen av folketall og areal ville på sin side gi noe mindre effekt, men også denne beregningsmåten ville gi et mer proporsjonalt resultat enn med den daværende fordelingen av mandater.

5.4.3 Internasjonale standarder og nordisk rett

Å ta hensyn til andre elementer enn kun innbyggertall (eller stemmeberettigede) er akseptert i internasjonale standarder. Venezia-kommisjonen «Code of Good Practice in Electoral Matters» slår fast at «[v]algkretser kan også deles inn på grunnlag av geografiske betingelser og administrative eller absolutt historiske grenser, som ofte er basert på geografien». Det er imidlertid en grense for hvor stor vekt som kan legges på slike kriterier.

Maksimalt tillatt avvik fra gjeldende fordelingskriterier avhenger av den enkelte situasjon, selv om det sjelden bør overstige 10 % og aldri 15 %, bortsett fra i virkelig unntaksvisse tilfeller (en demografisk svak administrativ enhet av samme viktighet som andre med minst én representant fra et lavere kammer, eller konsentrasjon av en bestemt nasjonal minoritet).⁵⁵

OSSE har uttalt at Norge bør vurdere å endre reglene for fordeling av mandater for å sikre at retten til lik stemmerett overholdes.⁵⁶

I Danmark tas det i fordelingen av mandater hensyn til befolkningstetthet. Her fordeles mandatene med bakgrunn i folketall, antall stemmeberettigede ved forrige valg og areal. Beregninger har imidlertid vist at bruken av areal i fordelingen har liten betydning, og i 1995 ville bare 3 av 175 mandater blitt plassert på en annen måte dersom det ikke var tatt hensyn til arealet.

⁵⁴ NOU 2001: 3 s. 81.

⁵⁵ Venezia-kommisjonen, «Code of Good Practice in Electoral Matters».

⁵⁶ «Norway Parliamentary Elections 14 September 2009», OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2009), s. 6.

En annen måte å ta geografiske hensyn på er å sikre et lite geografisk område representasjon ved å la det utgjøre sitt eget valgdistrikt. Dette gjøres i både Sverige, Danmark og Finland. I Finland er Åland garantert ett mandat, i Sverige har Gotland to faste mandater, og i Danmark er Bornholm garantert to mandater. I tillegg er Færøyene og Grønland gitt to representanter hver i Folketinget. Hvorvidt dette utgjør en overrepresentasjon, varierer; Bornholms to mandater innebærer en stor grad av overrepresentasjon, mens for Gotland og Åland innebærer dette ingen overrepresentasjon.

5.4.4 Konsekvenser av å ta distriktshensyn

Ved å dele inn landet i valgdistrikter sikres de ulike delene av landet representasjon. Betydningen av distriktsinndelingen gjenspeiles også i at representantene i stortingssalen sitter etter valgdistrikt og ikke etter partitilhørighet. Antallet valgdistrikter bestemmer hvor store deler av landet som er sikret representasjon. Den politiske betydningen av slik representasjon er avhengig av hvor mange mandater valgdistriktene har. Det kan være gode prinsipielle grunner til å ta særlige hensyn til geografisk representasjon i mandatfordelingen. Tidligere har det vært vektlagt at perifere strøk har større avstand til Stortinget i Oslo og dermed har vanskeligere for å påvirke beslutninger gjennom andre kanaler enn via sine stortingsrepresentanter. En overrepresentasjon av perifere strøk vil også sikre at alle deler av landet blir hørt i politiske beslutninger. Ved at det er flere representanter som har tilknytning til de mindre valgdistriktene, kan det antas at disse distriktenes behov i større grad blir framført på Stortinget enn det størrelsen på distriktet skulle tilsi. Til slutt kan det vektlegges at ingen distrikter bør bli så små at de ikke har en reell politisk konkurranse mellom ulike partier. Dersom det er svært få direktemandater fra et valgdistrikt, vil det kun være de aller største partiene som har mulighet til å vinne et direktemandat, og velgerne vil dermed ha få alternativer om de ønsker å stemme på et parti som kan få representanter fra valgdistriktet. Dette er hensyn som kan tale for at mandatene ikke bare fordeles etter folketall.

Valgordningen som ble innført etter det forrige utvalgets utredning, balanserer to hensyn. På den ene siden er det et ønske om at den partimesige proporsjonaliteten følger stemmene på landsplan. De 19 utjevningss mandatene i dagens ordning sikrer at partier⁵⁷ som ikke oppnår den representasjonen de har krav på i de enkelte valgdistriktene, får representasjon gjennom utjevnings-

mandater. På den andre siden fordeles representantene mellom de ulike valgdistriktene på en måte som gjør at enkelte områder får flere stortingsrepresentanter enn det de skulle hatt etter folketallet.

5.4.4.1 Representasjon og innflytelse

Det er nødvendig å skille mellom to typer overrepresentasjon i dagens valgordning. For det første kan et valgdistrikt få flere *mandater totalt* enn det innbyggertallet i distriktet tilsier. Dette betyr at det er flere stortingsrepresentanter som er valgt fra valgdistriktet, og dermed at valgdistriktet i større grad blir representert på Stortinget. I dagens valgordning med arealfaktor vil dette skje i valgdistrikter med stort areal relativt til innbyggertallet. Disse distriktene kan antas å ha en sterkere stemme på Stortinget enn det de ville hatt uten arealfaktor. For det andre kan noen valgdistrikter få større innflytelse på partisammensetningen av Stortinget. Dette er ikke gitt av det totale antallet mandater distriktet har, men er bestemt av hvor mange *direktemandater* som velges fra valgdistriktet. I valgdistrikter som har flere direktemandater enn det antallet mandater valgdistriktet ville ha fått om alle 169 stortingsmandatene var fordelt etter innbyggertall, kan innbyggerne ha større innflytelse over partisammensetningen på Stortinget enn det innbyggerne i andre deler av landet har.

Med en mandatfordeling som er beregnet med arealfaktor, på bakgrunn av folketallet fra andre kvartal 2019, vil det være to valgdistrikter som har større innflytelse over partisammensetningen på Stortinget enn de andre valgdistriktene. Finnmarks direktemandater utgjør 3 prosent av det totale antallet stortingsmandater, men valgdistriktet har bare 1,4 prosent av innbyggertallet. Dette betyr at valgdistriktet vil ha mer innflytelse over partisammensetningen enn de andre valgdistriktene. For Nordland er forskjellen svært liten. Nordland har 4,6 prosent av innbyggertallet, men 4,7 prosent av mandatene.

Hvilket av disse målene på overrepresentasjon det er relevant å se på, avhenger av hva som vektlegges. Er det makten til innbyggere i Finnmark relativt til innbyggere i Oslo? Eller er det andelen av representantene som er fra Finnmark, relativt til andelen av representantene som er fra Oslo? Mens det kan synes problematisk at innbyggere i noen områder har mer makt enn andre over sam-

mensetningen av Stortinget, kan det synes mindre problematisk at noen valgdistrikter har flere representanter enn det folketallet tilsier.

5.4.4.2 Partipolitisk bredde

Antallet direktemandater har betydning for hvor stor politisk bredde det blir fra et valgdistrikt. Det kan ikke komme inn flere ulike partier fra et valgdistrikt enn det er mandater. Antallet mandater bestemmer også hvor stor andel av stemmene et parti må ha for å oppnå representasjon. Denne «effektive sperregrensen» er høyere i små valgdistrikter enn i store. Dermed vil små valgdistrikter få inn representanter fra færre partier og få mindre politisk bredde i representasjonen enn det større valgdistrikter får. Tilsvarende vil velgerne stå overfor ulike valg i valgdistrikter med mange eller få mandater. I små valgdistrikter vil små partier ha lav sannsynlighet for å oppnå representasjon. Velgere som ønsker å påvirke hvem som skal representere valgdistriktet, vil dermed måtte velge mellom de største partiene i valgdistriktet. Stemmer de på andre partier, vil dette kun påvirke sammensetningen av utjevningsmandater. I store valgdistrikter vil dette ikke være tilfelle i like stor grad siden flere partier vil ha mulighet til å oppnå representasjon og komme over den effektive sperregrensen.

Dagens ordning med arealfaktor leder til at de minste valgdistriktene ikke får mindre enn tre direktemandater og ett utjevningsmandat. Dette er ikke gitt av ordningen, men følger av distriktenes areal og dagens innbyggertall. Både Sogn og Fjordane og Finnmark ville fått mindre enn fire mandater totalt om bare innbyggertall ble tatt med i beregningen. Arealfaktor garanterer likevel ikke at disse (eller andre) valgdistrikter får minst tre direktemandater. Endringer over tid i innbyggertall kan (i hvert fall teoretisk sett) lede til at både Sogn og Fjordane eller Aust-Agder får mindre enn fire mandater totalt.⁵⁸ Arealfaktoren er altså ikke en garanti for at valgdistriktene får en viss partipolitisk bredde selv om det er tilfellet i dag.

5.4.4.3 Proporsjonal representasjon av partiene

Vektlegging av distriktsrepresentasjon kan få konsekvenser for partisammensetningen på Stortinget. Siden noen distrikter får større innflytelse

⁵⁷ Bare registrerte politiske partier som får en større andel av stemmene enn sperregrensen på fire prosent.

⁵⁸ Aust-Agders fire mandater er allerede i dag en viss overrepresentasjon relativt til valgdistriktets totale innbyggertall pluss arealfaktor (henholdsvis 2,4 og 2,3 prosent).

over partisammensetningen enn andre, kan noen partier få en uforholdsmessig representasjon. Blant partiene som kommer over sperregrensen, har valgordningen ved de to foregående valgene likevel gitt lik representasjon som hvis mandatene ble fordelt i ett felles valgdistrikt på landsplan. Ved valget i 2009 ville derimot ett mandat skiftet parti om alle mandatene hadde blitt fordelt i ett valgdistrikt mellom partiene over sperregrensen istedenfor å følge valgordningen, men dette hadde mer sammenheng med distriktsinndelingen i seg selv enn bare mandatfordelingen.⁵⁹ Hvis små partier under sperregrensen derimot vinner mandater i valgdistriktene som får flere direktemandater enn gjennomsnittet, vil ikke fordelingen av mandater på partiene følge den nasjonale stemmefordelingen. Dette har skjedd ved noen tidligere valg.⁶⁰ Valgordningen er dermed partimessig proporsjonal så lenge partiene som vinner mandater lokalt, også får stemmer nasjonalt og deltar i konkurransen om utjevningsmandater. Dette viser at distriktshensyn i mandatfordelingen og inndeling i valgdistrikter har liten partipolitisk betydning for partiene over sperregrensen. Den viktigste effekten av å ta hensyn til distriktene er at det velges inn flere representanter som kommer fra de overrepresenterte valgdistriktene.

5.4.5 Mekanismer som kan brukes for å ta hensyn til geografi/distrikt

Det kan være gode prinsipielle grunner for å ta særlige hensyn til geografisk representasjon i mandatfordelingen. Dette kan gjøres på flere måter. På den ene siden kan areal brukes. Dette kan gjøres slik en gjør i Norge i dag, med en arealfaktor på 1,8, eller det kan brukes lavere faktorer eller beregnes på andre måter. På den andre siden kan det benyttes en annen fordelingsnøkkel som gir perifere valgdistrikter mandater på bekostning av mer sentrale distrikter. Dette kan for eksempel

gjøres ved å gi små valgdistrikter mandater på bekostning av de store. Videre kan også særskilte valgdistrikter gis et bestemt antall mandater, slik eksempelvis Bornholm, Gotland og Åland har fått i henholdsvis Danmark, Sverige og Finland. En annen mulighet er at de minste distriktene kan sikres ved å sette et generelt krav om minimumsantall mandater per valgdistrikt. Utvalget har både diskutert om det fortsatt skal tas hensyn til geografi i fordelingen av mandatet, og hvordan dette eventuelt best kan gjøres.

5.4.5.1 Arealfaktor

I dag tas det geografiske hensyn i mandatfordelingen gjennom arealfaktoren. Ordningen har fått kritikk, blant annet fra OSSE, for å lede til store avvik fra en fordeling basert på innbyggertall. I valget av areal som komponent er det understreket i NOU 2001: 3 at det ikke er arealet i seg selv som skal vektlegges, men at «areal fanger opp relevante distriktmessige hensyn på en måte som det har vært bred tilslutning til ved tidligere valgordningsreformer».

Den høye vektingen av areal i ordningen leder til at innbyggerne særlig i Finnmark, men også i Nordland i en viss grad, får større innflytelse over sammensetningen av Stortinget enn innbyggere i andre valgdistrikter. Det kan problematiseres at noen stemmer slik teller mer enn andre, og dette kan lede til avvik fra proporsjonal representasjon av partiene på Stortinget.

Når det gjelder det totale antallet mandater fra hvert valgdistrikt, er det også noen valgdistrikter som er underrepresentert uten at det er noen klar begrunnelse for det. Eksempelvis var Vestfold ved mandatfordelingen i 2012 underrepresentert med ett mandat, noe som medførte at det var 14 prosent flere innbyggere bak hvert mandat i Vestfold enn i gjennomsnitt. Med unntak av Vestfold og Finnmark er det ingen valgdistrikter som hadde større avvik enn omtrent 10 prosent fra gjennomsnittlig antall innbyggere per mandat. Av valgdistriktene som var underrepresentert hadde Akershus 10,9 prosent flere innbyggere per mandat og Oslo 9,5 prosent flere. Det var også flere valgdistrikter som var overrepresentert, Oppland hadde 9,4 prosent færre innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet, Nord-Trøndelag 9,6 prosent færre, Nordland 10,2 prosent færre og Troms 10,4 prosent færre.

Ved å ha samme arealfaktor i hele landet – uten hensyn til bosettingsmønsteret – kan store utmarksarealer gi økt representasjon til et valgdistrikt der tyngdepunktet av befolkningen ikke kan

⁵⁹ Grunnen til at det kun var i 2009 det var overrepresentasjon, er at partiet som ble overrepresentert (Arbeiderpartiet), hadde større oppslutning i dette valget, 35 prosent, enn i de andre valgene. I den distriktsvise fordelingen av mandater vant dermed partiet flere direktemandater enn det hadde hatt krav på om hele landet hadde hatt vært ett valgdistrikt. Kombinasjonen av valgdistrikter og utjevningsmandater gir altså et visst styringstillegg til store partier, men dette gjelder primært for veldig store partier.

⁶⁰ I 1989 ble Anders Aune innvalgt fra Finnmark på listen Framtid for Finnmark med litt under 9 000 stemmer, og i 1997 ble Steinar Bastesen innvalgt fra Nordland på listen Tverrpolitiske Folkevalgte med litt over 9 000 stemmer. Bastesen ble så gjenvalgt i 2001 som eneste representant for Kystpartiet med mer enn 14 000 stemmer i Nordland og mer enn 40 000 nasjonalt.

sies å bo i «distriktene», og der de områdene som ga økt representasjon, likevel ikke er representert på Stortinget. Et eksempel her kan være Buskerud, der hverken Numedal eller Hallingdal er representert på Stortinget i inneværende periode.

Ettersom arealet ikke forandrer seg (med unntak av grensejusteringer), kan arealfaktoren også få større betydning over tid grunnet befolkningsendringer. Finnmark har for eksempel fått økt relativ representasjon over tid. At arealfaktoren i dag sikrer politisk bredde fra de minste valgdistriktene, er heller ikke gitt over tid. Areal faktoren gir ikke i seg selv en garanti for at ingen valgdistrikter får færre enn for eksempel fire mandater. Dette avhenger av hvordan befolkningsmønstrene endrer seg i framtiden.

5.4.5.2 Minsteantall representanter

For å sikre at flere oppfatninger blir representert fra et valgdistrikt, er det nødvendig med et visst antall mandater. Det forrige valglovutvalget mente at ingen distrikter skulle ha færre enn fire mandater. Dette er ikke garantert med en arealfaktor, men er mulig å sikre på andre måter, for eksempel ved å innføre et minstekrav til antall mandater per distrikt.

Dersom minstekravet til antall mandater per distrikt er større enn det antallet de minste distriktene ellers ville ha fått, vil det føre til en overrepresentasjon av disse distriktene. Hvis kun innbyggertall legges til grunn, vil Finnmark få to mandater. Dette vil være en faktisk underrepresentasjon på 20 prosent og lede til at en stor andel av stemmene i valgdistriktet kun går til utjevningsmandater. Et minimumskrav på fire mandater vil gi Finnmark en overrepresentasjon på 40 prosent, se tabell 5.4.

Fordelen med et krav om et minsteantall mandater er at dette ikke rammer vilkårlig, det er kun de valgdistriktene med færrest mandater som får ekstra representasjon. Det vil heller ikke være nødvendig å rangere hensyn til ulike valgdistrikter. Begrunnelsen om at et visst antall mandater er nødvendig for å sikre at flere partier har mulighet til å kjempe om mandatene, vil gjelde uavhengig av geografisk plassering.

Internasjonalt er det ikke uvanlig at enkelte områder med særlige historiske eller kulturelle betingelser er sikret representasjon gjennom at det er satt av et fast antall mandater. Som nevnt har både Sverige, Danmark og Finland små valgdistrikter med kun ett eller to mandater, begrunnet med særlige hensyn.

Tabell 5.4 Mandatfordeling Finnmark.

| Antall mandater inkludert utjevningsmandatet | Under-/overrepresentasjon (innbyggertall 2019) |
|--|--|
| 2 | -20 prosent |
| 3 | +20 prosent |
| 4 | +40 prosent |
| 5 | +52 prosent |

5.4.5.3 Gi alle valgdistriktene ett mandat uavhengig av innbyggertall

Det er mulig å bruke andre mekanismer for å gi de mindre valgdistriktene en viss overrepresentasjon. En måte å gjøre dette på er å gi alle valgdistriktene ett mandat hver uavhengig av innbyggertall og fordele de resterende mandatene etter innbyggertall. Dette sikrer at de minste valgdistriktene blir litt overrepresentert, og at de største blir litt underrepresentert.⁶¹

Så lenge det er ett utjevningsmandat fra hvert valgdistrikt, vil antallet velgere bak hvert direktemandat i denne fordelingsmetoden være så likt som mulig. Fordelingsmetoden gir lik direkte innflytelse over Stortingets sammensetning i hele landet. Utjevningsmandatene sikrer i denne fordelingsmetoden en viss overrepresentasjon til de minste valgdistriktene, men disse mandatene velges på bakgrunn av stemmer i hele landet.

Å gi alle valgdistriktene et mandat (utjevningsmandatet) uavhengig av innbyggertall gir en mandatfordeling som ligger mellom det å fordele mandatene etter dagens arealfaktor og det å fordele etter bare innbyggertall.

5.4.6 Konkrete ordninger

I tillegg til de mekanismene som er gjennomgått, er det et alternativ å kombinere et minstekrav til antallet mandater hvert valgdistrikt får, med en separat fordeling av utjevningsmandatene.⁶²

⁶¹ Siden utjevningsmandatene utgjør 19 av 169 mandater, vil valgdistriktene i snitt tape 19/169-deler (11 prosent) av direktemandatene sine. Til gjengjeld får valgdistriktene ett utjevningsmandat. Dette gir overrepresentasjon til valgdistrikter der 11 prosent av distriktenes mandater er mindre enn 1 mandat. Valgdistrikter som ville fått mindre enn ni mandater om det bare ble brukt innbyggertall til å fordele mandater, blir dermed overrepresentert, og denne overrepresentasjonen er større jo mindre valgdistriktene er.

⁶² Dette er en kombinasjon av mekanismene som er gjennomgått i punktene 5.4.5.2 og 5.4.5.3, og er en ordning som først ble foreslått av Thomas Nygreen.

Tabellene 5.5 og 5.6 presenterer tre forskjellige ordninger som kan brukes for å fordele mandatene mellom valgdistriktene. Den første er dagens ordning med arealfaktor 1,8. Deretter kommer en ordning der valgdistriktene får ett utjevningsmandat først og de resterende mandatene blir fordelt etter innbyggertall, men med et krav om at alle valgdistriktene skal ha minst fire mandater totalt. I den siste ordningen er mandatene fordelt kun basert på innbyggertall.

I tillegg til hvor mange mandater hvert valgdistrikt får med ordningen, vises det også et mål på over-/underrepresentasjon, nemlig hvor mange innbyggere det står bak hvert mandat relativt til gjennomsnittet.⁶³ Når dette tallet er negativt, vil det være færre innbyggere bak et mandat enn det er i gjennomsnitt. Et negativt tall betyr dermed at valgdistriktet er overrepresentert. Et positivt tall betyr at det er flere innbyggere bak hvert mandat enn det er i gjennomsnitt. Dette er altså valgdistrikter som er underrepresentert.

Tabell 5.5 viser en struktur med 19 valgdistrikter. Som det framgår av kolonnen som viser hvordan mandatfordeling blir med arealfaktor 1,8, vil oppdaterte innbyggertall føre til endringer fra dagens mandatfordeling.⁶⁴ Med folketallet fra andre kvartal 2019 vil en mandatfordeling basert på arealfaktor gi Akershus to flere mandater og Oslo ett i forhold til dagens mandatfordeling.⁶⁵ Det er Buskerud, Møre og Romsdal og Oppland som taper ett mandat hver. Tabellen viser også prosentvise avvik fra gjennomsnittlig antall innbyggere per mandat. Når arealfaktor brukes for å fordele mandatene, fører det til at det i Finnmark er 52 prosent færre innbyggere per mandat enn gjennomsnittet. Valgdistriktet er dermed overrepresentert i stor grad. Det er også andre valgdistrikter som er overrepresentert, Nord-Trøndelag og Nordland har 15 prosent, Sogn og Fjordane 14 prosent og Troms og Hedmark 11 prosent færre innbyggere per mandat enn gjennomsnittet.

Vestfold og Akershus er underrepresentert og har 11 prosent flere innbyggere enn gjennomsnittet bak hvert mandat. Også Oslo og Rogaland er underrepresentert og har begge 8 prosent flere innbyggere bak hvert mandat.

Neste kolonne i tabell 5.5 viser hvordan mandatfordelingen blir dersom utjevningsmandatene

fordeles med ett på hvert valgdistrikt uavhengig av innbyggertall, og dersom det innføres en minimumsgrense på fire mandater per distrikt. Mandatfordelingen dette gir, er noenlunde lik den som følger av en fordeling med arealfaktor. Det er her prosentvis flere innbyggere bak hvert mandat i folkerike valgdistrikter enn det er i valgdistrikter med færre innbyggere. Det er imidlertid mindre grad av underrepresentasjon enn det er i fordelingen med arealfaktor. De største utslagene av underrepresentasjon får Oslo og Rogaland der det er 8 prosent flere innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet, og Akershus som har 6 prosent flere innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet. Samtidig får de minste valgdistriktene også her en overrepresentasjon. Den største overrepresentasjonen har Finnmark der det er 40 prosent færre innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet. Også andre valgdistrikter er overrepresentert, Nord-Trøndelag har 15 prosent færre innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet, tilsvarende tall for Sogn og Fjordane er 14 prosent, og for Hedmark og Troms er det 11 prosent.

En fordeling som bare tar utgangspunkt i innbyggertallet, skiller seg i større grad fra de to andre fordelingene og vises i den siste kolonnen. Sammenliknet med fordelingen med arealfaktor får Hordaland, Rogaland, Sør-Trøndelag og Vestfold ett ekstra mandat hver, mens Oslo og Akershus får to ekstra mandater. Hedmark, Sogn og Fjordane, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms mister ett mandat hver, mens Finnmark mister tre mandater. Både Finnmark og Sogn og Fjordane vil da få færre enn fire mandater.

Denne ordningen gir naturlig nok også mindre grad av over- og underrepresentasjon enn fordelingene som tar hensyn til andre forhold enn innbyggertall. Finnmark og Sogn og Fjordane blir nå underrepresentert, med henholdsvis 20 og 15 prosent flere innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet. I tillegg får disse valgdistriktene så få direktemandater at representasjonsbredden blir liten.

Tabell 5.6 viser mandatfordelingene med elleve valgdistrikter. Sammenliknet med en fordeling som tar hensyn til folketall, er det fem mandater som får en annen plassering som følge av en arealfaktor på 1,8. Oslo, Viken og Rogaland får færre mandater med arealfaktor, mens Innlandet, Nordland og Troms og Finnmark får flere. Tabellen viser også prosentvise avvik fra gjennomsnittlig antall innbyggere per mandat (over-/underrepresentasjon). Negative tall betyr at valgdistriktet

⁶³ Se også Bernt Aardal, «Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 26, nr. 02 (2010): 89.

⁶⁴ Det skal gjøres en ny mandatfordeling våren 2020 som skal gjelde ved stortingsvalget i 2021. Forrige mandatfordeling ble gjort i 2012.

⁶⁵ Her er det også tatt hensyn til vedtatte grenseendringer.

Tabell 5.5 Fordeling av mandater på 19 valgdistrikter med ulike mandatfordelingsmetoder. Basert på innbyggertall for andre kvartal 2019.

| | Arealfaktor 1,8 | | Ett utjevningsmandat til hvert valgdistrikt og minimum fire mandater | | Bare innbyggertall | |
|------------------|-----------------|---|--|---|--------------------|---|
| | Mandater | Over-/under-representasjon ¹ | Mandater | Over-/under-representasjon ¹ | Mandater | Over-/under-representasjon ¹ |
| Østfold | 9 | 5 % | 9 | 5 % | 9 | 5 % |
| Akershus | 19 | 11 % | 20 | 6 % | 21 | 1 % |
| Oslo | 20 | 8 % | 20 | 8 % | 22 | -2 % |
| Hedmark | 7 | -11 % | 7 | -11 % | 6 | 4 % |
| Oppland | 6 | -8 % | 6 | -8 % | 6 | -8 % |
| Buskerud | 8 | 5 % | 8 | 5 % | 8 | 5 % |
| Vestfold | 7 | 11 % | 8 | -3 % | 8 | -3 % |
| Telemark | 6 | -9 % | 6 | -9 % | 6 | -9 % |
| Aust-Agder | 4 | -7 % | 4 | -7 % | 4 | -7 % |
| Vest-Agder | 6 | -1 % | 6 | -1 % | 6 | -1 % |
| Rogaland | 14 | 8 % | 14 | 8 % | 15 | 1 % |
| Hordaland | 16 | 4 % | 16 | 4 % | 17 | -2 % |
| Sogn og Fjordane | 4 | -14 % | 4 | -14 % | 3 | 15 % |
| Møre og Romsdal | 8 | 5 % | 8 | 5 % | 8 | 5 % |
| Sør-Trøndelag | 10 | 5 % | 10 | 5 % | 11 | -4 % |
| Nord-Trøndelag | 5 | -15 % | 5 | -15 % | 4 | 6 % |
| Nordland | 9 | -15 % | 8 | -4 % | 8 | -4 % |
| Troms | 6 | -11 % | 6 | -11 % | 5 | 7 % |
| Finnmark | 5 | -52 % | 4 | -40 % | 2 | 20 % |

¹ Over- og underrepresentasjon er målt i om valgdistriktet har prosentvis flere eller færre innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet. Et negativt tall betyr at valgdistriktet har færre innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet og dermed er overrepresentert. Et positivt tall betyr at valgdistriktet er underrepresentert.

er overrepresentert, mens positive tall betyr at valgdistriktet er underrepresentert.

Størrelsen på over- og underrepresentasjonen er lavere med 11 valgdistrikter enn med 19 valgdistrikter når det brukes arealfaktor. I Troms og Finnmark står det med denne ordningen 30 prosent færre innbyggere bak hvert mandat enn i gjennomsnitt (dersom Finnmark er et valgdistrikt alene, blir tallet 52 prosent færre), deretter følger Nordland med 15 prosent og Innlandet med 10 prosent færre innbyggere per mandat enn gjennomsnittet. Viken, Oslo og Rogaland er underrepresentert og har alle 8 prosent flere

innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet. Med arealfaktor har det liten betydning om det er 11 eller 12 eller 13 valgdistrikter. Likevel får Viken 1 ekstra mandat på bekostning av Oslo om fylket deles i 2 valgdistrikter.

Tabell 5.6 viser også mandatfordelingen for en fordeling der alle valgdistrikter først får ett utjevningsmandat uavhengig av innbyggertall og i tillegg er sikret minst fire mandater totalt.⁶⁶ Sammenliknet med fordelingen med en arealfaktor på 1,8 gir dette Møre og Romsdal, Oslo og Rogaland ett mandat og Viken tre mandater ekstra. Troms og Finnmark mister tre og Innlandet og Nordland

Tabell 5.6 Fordeling av mandater på elleve valgdistrikter med ulike mandatfordelingsmetoder. Basert på innbyggertall for andre kvartal 2019.

| | Arealfaktor 1,8 | | Ett utjevningsmandat til hvert valgdistrikt og minimum fire mandater | | Bare innbyggertall | |
|----------------------|----------------------|---|--|---|--------------------|---|
| | Over-/under-Mandater | Over-/under-representasjon ¹ | Mandater | Over-/under-representasjon ¹ | Mandater | Over-/under-representasjon ¹ |
| Agder | 10 | -3 % | 10 | -3 % | 10 | -3 % |
| Innlandet | 13 | -10 % | 12 | -2 % | 12 | -2 % |
| Møre og Romsdal | 8 | 5 % | 9 | -7 % | 8 | 5 % |
| Nordland | 9 | -15 % | 8 | -4 % | 8 | -4 % |
| Oslo | 20 | 8 % | 21 | 3 % | 21 | 3 % |
| Rogaland | 14 | 8 % | 15 | 1 % | 15 | 1 % |
| Troms og Finnmark | 11 | -30 % | 8 | -3 % | 8 | -3 % |
| Trøndelag | 15 | -2 % | 15 | -2 % | 15 | -2 % |
| Vestfold og Telemark | 13 | 2 % | 13 | 2 % | 13 | 2 % |
| Vestland | 20 | 0 % | 20 | 0 % | 20 | 0 % |
| Viken | 36 | 8 % | 38 | 3 % | 39 | 0 % |

¹ Over- og underrepresentasjon er målt i om valgdistriktet har prosentvis flere eller færre innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet. Et negativt tall betyr at valgdistriktet har færre innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet og dermed er overrepresentert. Et positivt tall betyr at valgdistriktet er underrepresentert.

ett mandat hver. Dette gjør at Møre og Romsdal er valgdistriktet med størst overrepresentasjon (sju prosent færre innbyggere bak hvert mandat enn gjennomsnittet). De øvrige valgdistriktene har relativt lik representasjon.

Beregninger viser at en inndeling med 12 valgdistrikter (der Viken er delt i 2 valgdistrikter) gir lik fordeling av mandater som 11 valgdistrikter, med unntak av at Vikens 38 mandater blir fordelt på Øst- og Vest-Viken med henholdsvis 14 og 24 mandater. Tilsvarende viser beregninger at ved en inndeling med 13 valgdistrikter (der Viken deles i 2 valgdistrikter, og der Troms og Finnmark også er 2 valgdistrikter) får Finnmark og Troms henholdsvis 4 og 6 mandater og blir dermed overrepresentert med 40 og 11 prosent færre innbyggere per mandat enn gjennomsnittet.

En mandatfordeling som bare tar utgangspunkt i innbyggertall, leder til at Troms og Finn-

mark mister 3 mandater og Innlandet og Nordland 1 mandat relativt til en mandatfordeling med arealfaktor. Oslo og Rogaland får 1 av disse mandatene hver, og Viken får 3. Dette gir en lav grad av over- og underrepresentasjon ved 11 valgdistrikter. Med 13 valgdistrikter har Finnmark og Troms en underrepresentasjon på 20 prosent og 7 prosent flere innbyggere bak hvert mandat enn snittet.

5.4.7 Utvalgets vurdering

Utvalget mener det er en demokratisk verdi at alle distrikter blir ivaretatt og får sine interesser representert, men understreker at det ikke bare er loven som kan sikre dette. Partiene har også et viktig ansvar. *Flertallet i utvalget (alle unntatt Anundsen)* mener at det er legitimt å ta distriktspolitiske hensyn i mandatfordelingen og å kompensere for tynt befolkede områder og områder som ligger langt unna makten. Flertallet mener at slike hensyn er særlig relevante for Finnmark, og peker her også på at dette har vært gjort i lang tid i Norge.

⁶⁶ Med 11 valgdistrikter er det ingen valgdistrikter som får mindre enn 4 mandater uansett, men når Finnmark står alene i en ordning med 13 valgdistrikter, vil dette få betydning.

Utgangspunktet i valgordningen og i mandatfordelingen er at alle stemmer teller likt. *Flertallet* vil også peke på at ordningen med utjevningsmandater de siste to valgene har ledet til at alle stemmer teller like mye i den partipolitiske sammensetningen av Stortinget for partiene som kommer over sperregrensen. Når flertallet vurderer å videreføre distriktshensyn i fordelingen av mandater, vil dette dermed primært påvirke hvor representantene kommer fra i landet, og ikke hvor mye innflytelse hver velger har på partifordelingen på Stortinget.

Flertallet ser flere argumenter for å ta spesielle hensyn til de minste valgdistriktene. Små valgdistrikter kan hindre bredde i representasjonen fra et distrikt, og utvalget mener at dette er uheldig. For Finnmarks del vil en ordning som kun tar hensyn til innbyggertallet, innebære at valgdistriktet blir underrepresentert relativt til folketall. *Flertallet* mener imidlertid dagens overrepresentasjon på over 50 prosent er veldig stor.

Flertallet i utvalget (Christensen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener det må være tungtveiende grunner for å skjefvordede mandatene. Det er viktig at de minste valgdistriktene sikres et antall mandater som gir mulighet til representasjonsbredde, og som sikrer at valgdistriktet blir hørt. Dette er særlig relevant med 19 valgdistrikter fordi det da blir flere små valgdistrikter. *Flertallet* mener at dette tilsier at det bør være minst fire mandater i alle valgdistrikter. Når utjevningsmandatene fordeles som i dag, får de minste valgdistriktene mindre innflytelse over direktemandatene enn de største. *Flertallet* foreslår derfor å fordele ett utjevningsmandat til hvert av valgdistriktene uten å ta hensyn til innbyggertallet. Dette vil gi de mindre valgdistriktene en viss overrepresentasjon. Denne ordningen gir mindre utslag enn i dag, men sikrer de mindre valgdistriktene litt større representasjon på bekostning av de større. Mekanismen som brukes, er objektiv, har mindre utslag enn i dag og er mer levedyktig over tid enn en ordning som tar hensyn til areal. *Flertallet av medlemmene som er av denne oppfatning (Christensen, Hagen, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Strømmen, Aardal, Aarnes og Aatlo)*, mener denne ordningen vil fungere godt uavhengig av antallet og størrelsen på valgdistriktene. *Mindretallet av medlemmene med denne oppfatningen (Hoff, Nygreen, Stokstad og Tørresdal)* mener denne ordningen fungerer med dagens valgdistrikter, men ikke tar tilstrekkelige distriktmessige hensyn ved færre og større valgdistrikter. Dersom valgdistriktene deles inn etter

de nye fylkene, vil disse medlemmene derfor beholde dagens arealfaktor på 1,8.

Ett utvalgsmedlem (Anundsen) mener at valgordningen bør ha statsborgere som kriterium for mandatfordelingen. Dette medlemmet ønsker derfor å avskaffe arealfaktoren og ikke innføre noen ordning for å sikre de minste valgdistriktene. Medlemmet støtter subsidiært modellen der arealfaktor utgår og erstattes av et minste antall representanter fra hvert valgdistrikt.

Et mindretall i utvalget (Giertsen, Grimsrud, Holmås og Storberget) vil beholde dagens arealfaktor på 1,8. Disse medlemmene mener at både avstand fra sentrum og lav befolkningstetthet stadig er viktige hensyn som kan tale for overrepresentasjon. Det bør derfor fortsatt være mekanismer i mandatfordelingen som tar generelle distriktmessige hensyn. Disse medlemmene mener at uavhengig av antallet valgdistrikter vil en arealfaktor bidra til å sikre slike valgdistrikter høyere representasjon på en god måte. Medlemmene legger vekt på at arealfaktoren er en objektiv mekanisme, og at den fører til en rimelig god sikring av distriktshensyn. Areal faktoren gir ikke dramatiske utslag i noen av de ulike valgdistriktinndelingene, det er hovedsakelig Finnmark som sikres en stor overrepresentasjon, da på bekostning av Oslo og Akershus.

Utvalgsmedlem Holmås er i tillegg skeptisk til å innføre kriterier som vil gi insentiver til å dele opp valgdistriktene. Med en ordning slik flertallet foreslår, vil valgdistriktene i fylket Vestland oppnå større representasjon ved å være delt i Sogn og Fjordane og Hordaland. Tilsvarende vil Finnmark og Troms tape stort i samlet representasjon ved å slå seg sammen i ett valgdistrikt.

5.5 Valg av distriktsmandater

5.5.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 57 tredje ledd slår fast at 150 av stortingsrepresentantene skal velges som distriktsmandater. Regler for hvordan distriktsmandatene skal velges, følger av Grunnloven § 59. Her slås det fast at valget foregår som forholdstallsvalg, og at metoden som brukes for å fordele mandatene på partiene, er Sainte-Laguës metode med 1,4 som første delingstall. Det slås også fast i denne bestemmelsen at listeforbund ikke er tillatt.

Valgloven § 11-4 har også regler for fordeling av distriktsmandater mellom valglistene. I tillegg til de reglene som følger av Grunnloven, er det her også tatt inn bestemmelser om hva som skjer om to valglistene har lik kvotient eller likt stemme-

tall. Ved lik kvotient er det listen med det høyeste stemmetallet som får mandatet, mens i en situasjon der stemmetallet også er likt, skal det trekkes lodd.

5.5.2 Antall representanter

Utvalget har diskutert antall stortingsrepresentanter som skal velges, og blitt enige om ikke å foreslå å endre antallet representanter og beholde dagens 169.

5.5.3 Fordelingsmetode

Norge har brukt Sainte-Laguës metode med 1,4 som første delingstall siden 1953. Sverige innførte samme fordelingsmetode i 1952. Sverige endret imidlertid valgloven nylig, med virkning fra valget 2018. En av endringene de gjorde, var å senke første delingstall fra 1,4 til 1,2.

Den rene Sainte-Laguës metode med første delingstall 1 gir en svært proporsjonal fordeling av mandatene. Det var et ønske om å begrense antallet partier som kom inn på Stortinget, som var bakgrunnen for at den modifiserte metoden med 1,4 som første delingstall ble valgt i både Norge og Sverige. Ordningen med å bruke 1,4 som første delingstall er fordelaktig for store og mellomstore partier og gjør det vanskelig for de minste partiene å få sine første mandater.

Det kan innvendes at partier som får tilstrekkelig oppslutning til å bli valgt inn, bør behandles likt, og at det er uheldig at store partier skal få mer uttelling av stemmene sine enn det mindre partier får. Dette synes å ligge til grunn for endringen i delingstall i Sverige. Der er det en nasjonal sperregrense på 4 prosent som hindrer at små partier får mandater, mens delingstallet er endret til 1,2 for slik å sørge for at partier som kommer over denne grensen, konkurrerer på relativt like vilkår om mandatene.

I Norge har det vært lite debatt om metoden som brukes for å fordele distriktsmandatene, og bruken av 1,4 som første delingstall. Dette er et av de elementene som kan ha betydning for proporsjonaliteten til valgordningen.

Utvalget viser til at det forrige valglovutvalget foretok en grundig vurdering av ulike fordelingsmetoder. Sainte-Laguës metode er innarbeidet i Norge og er en ordning som har fungert godt. Gjennom en endring av første delingstall er det mulig å øke proporsjonaliteten i valgordningen uten å endre selve fordelingsmetoden. Utvalget mener at det ikke er grunn til å endre selve prinsippet for fordeling av mandater, og mener

Sainte-Laguë fortsatt bør være den fordelingsmetoden som brukes.

5.5.4 Første delingstall

I dag benyttes Sainte-Laguës metode med 1,4 som første delingstall for å fordele mandatene mellom partiene. Ved å redusere første delingstall vil fordelen for de største partiene bli mindre. Tabellene 5.7–5.10 viser mandatfordelingen mellom partiene med ulike delingstall og med ulikt antall valgdistrikter basert på valgresultatet i 2017.⁶⁷

Hovedmønsteret i tabellene er klart: MDG får henholdsvis 1 eller 2 ekstra mandater med første delingstall på 1,2 eller 1. I tillegg får Rødt 1 mandat med 11 valgdistrikter. Sammenliknet med første delingstall på 1,4 er det kun med første delingstall på 1 at MDG får 1 mandat (fra KrF) med 19 valgdistrikter. I en modell med 12 eller 13 valgdistrikter får MDG 2 mandater både med 1 eller 1,2 som første delingstall relativt til 1,4. Disse 2 mandatene kommer fra Fremskrittspartiet og enten Arbeiderpartiet eller Senterpartiet. I en modell med 11 valgdistrikter vinner både MDG og Rødt 1 mandat hver med lavere første delingstall. Disse 2 mandatene kommer fra Fremskrittspartiet og Høyre.

Disse fordelingene skjuler også en stor endring i hvilke partier som vinner direktemandatene og utjevningsmandatene. Mens Arbeiderpartiet ikke får noen utjevningsmandater og Høyre tar 3 ved et første delingstall på 1,4, får begge partiene mellom 5 og 8 utjevningsmandater med et første delingstall på 1. Ved at de mindre partiene vinner direktemandater, blir altså de store partiene underrepresentert og avhengig av å få utjevningsmandater.

Når det gjelder proporsjonalitet, øker denne generelt med lavere delingstall. Effekten av å redusere første delingstall varierer noe med antallet valgdistrikter. Å redusere første delingstall har størst konsekvenser når Viken er ett felles valgdistrikt i modellen med elleve valgdistrikter. Da får også Rødt et ekstra mandat. Et lavere delingstall gir i tillegg flere partier mulighet til å oppnå direktemandater fra valgdistrikter de står sterkt i, framfor utjevningsmandater.

5.5.5 Sperregrense på distriktsmandater

I motsetning til utjevningsmandatene er det ingen sperregrense på distriktsmandater i den norske

⁶⁷ Beregningene tar hensyn til vedtatte endringer i kommune- og fylkesstrukturen.

Tabell 5.7 Mandatfordeling med 19 valgdistrikter og ulike første delingstall. Basert på innbyggertall fra andre kvartal 2019.

| | | | |
|---------------------------|-----|-----|-----|
| Første delingstall: | 1,4 | 1,2 | 1 |
| Arbeiderpartiet | 50 | 49 | 49 |
| Høyre | 45 | 45 | 45 |
| Fremskrittspartiet | 27 | 27 | 27 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 7 | 8 | 7 |
| Miljøpartiet de Grønne | 2 | 2 | 3 |
| Rødt | 1 | 1 | 1 |
| LSq ¹ | 3,1 | 3,0 | 2,7 |

¹ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

Tabell 5.8 Mandatfordeling med 13 valgdistrikter og ulike første delingstall. Basert på innbyggertall fra andre kvartal 2019.

| | | | |
|---------------------------|-----|-----|-----|
| Første delingstall: | 1,4 | 1,2 | 1 |
| Arbeiderpartiet | 50 | 49 | 49 |
| Høyre | 45 | 45 | 45 |
| Fremskrittspartiet | 28 | 27 | 27 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 7 | 7 | 7 |
| Miljøpartiet de Grønne | 1 | 3 | 3 |
| Rødt | 1 | 1 | 1 |
| LSq ¹ | 3,4 | 2,7 | 2,7 |

¹ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

valgordningen. Antall mandater som skal velges fra hvert distrikt, innebærer likevel en «effektiv sperregrense». Ettersom størrelsen på valgdistriktene varierer, vil den reelle terskelen for å bli valgt inn variere fra distrikt til distrikt.

Det er mulig å innføre en sperregrense på distriktsmandater. Da vil partiene måtte ha en større andel stemmer i valgdistriktet enn sperregrensen. I motsetning til dagens sperregrense på utjevningsmandater vil en slik distriktssperregrense altså basere seg på stemmetallet i distriktet.⁶⁸ En slik distriktssperregrense får først betydning når

den er høyere enn den effektive sperregrensen i distriktet. Dermed vil betydningen en distriktssperregrense får, variere mellom valgdistrikter etter om den er høyere eller lavere enn den effektive sperregrensen satt av antallet mandater.

⁶⁸ I Sverige er det en annen type distriktssperregrense. Der må et parti få minst 4 prosent av det nasjonale stemmetallet for å bli valgt inn i Riksdagen med enten distriktsmandater eller utjevningsmandater. Likevel kan partier som får under dette nasjonalt, få representanter fra valgdistrikter der de har vunnet minst 12 prosent av stemmene i distriktet.

Tabell 5.9 Mandatfordeling med 12 valgdistrikter og ulike første delingstall. Basert på innbyggertall fra andre kvartal 2019.

| | | | |
|---------------------------|-----|-----|-----|
| Første delingstall: | 1,4 | 1,2 | 1 |
| Arbeiderpartiet | 49 | 49 | 49 |
| Høyre | 45 | 45 | 45 |
| Fremskrittspartiet | 28 | 27 | 27 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 8 | 7 | 7 |
| Miljøpartiet de Grønne | 1 | 3 | 3 |
| Rødt | 1 | 1 | 1 |
| LSq ¹ | 3,3 | 2,7 | 2,7 |

¹ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

Tabell 5.10 Mandatfordeling med 11 valgdistrikter og ulike første delingstall. Basert på innbyggertall fra andre kvartal 2019.

| | | | |
|---------------------------|-----|-----|-----|
| Første delingstall: | 1,4 | 1,2 | 1 |
| Arbeiderpartiet | 49 | 49 | 49 |
| Høyre | 45 | 44 | 44 |
| Fremskrittspartiet | 28 | 27 | 27 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 7 | 7 | 7 |
| Miljøpartiet de Grønne | 2 | 3 | 3 |
| Rødt | 1 | 2 | 2 |
| LSq ¹ | 3,0 | 2,4 | 2,4 |

¹ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

Hensikten med å ha en sperregrense er å hindre fragmentering og dermed for mange partier i parlamentet. Selv om terskelen er høy, betyr det ikke at det ikke er mulig for nye partier å etablere seg. I Sverige har eksempelvis enkelte nye små partier kommet til og oppnådd representasjon i Riksdagen, til tross for den høye formelle sperregrensen.⁶⁹ Samtidig kan det tenkes at flere partier hadde lyktes eller forsøkt, dersom terskelen for representasjon hadde vært lavere.

Et argument som ofte trekkes fram mot å senke terskelen for å vinne mandater, er muligheten for fragmentering, det vil si at mange svært små partier velges inn. Dette kan imidlertid forhindre, ikke bare gjennom en fordeling som favo-

⁶⁹ Dag Arne Christensen, «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?» (Notat 26-2002, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning i Bergen, 2002).

riserer store partier, men også ved å ha sperregrense på distriktsmandatene. På den måten vil partier over en viss størrelse kunne behandles med stor grad av proporsjonalitet, men uten at det kommer inn partier som kun har marginal støtte i befolkningen.

En sperregrense i valgdistriktene kan være en måte å hindre at terskelen for representasjon i Viken blir veldig lav. Med stemmetallene fra 2017 ville KrF fått et direktemandat fra Viken med 2,7 prosent av stemmene i regionen. Senkes delingstallet til 1,2 eller 1, vil Rødt få 1 mandat i regionen med 1,7 prosent av stemmene. Utenfor Viken ligger den effektive sperregrensen i underkant av 4 prosent med 1,4 som første delingstall.

5.5.6 Utvalgets vurdering

Utvalget vil ikke øke antall representanter på Stortinget og vil beholde Sainte-Laguës metode for å fordele distriktsmandatene uavhengig av valgdistriktsinndeling.

5.5.6.1 Første delingstall

Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebak, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) går inn for å videreføre første delingstall på 1,4.

Mindretallet i utvalget (Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen) går inn for å senke første delingstall til 1,2 for å gjøre det lettere for små partier å bli representert og for å øke proporsjonaliteten for de minste partiene.

5.5.6.2 Distriktssperregrense

Utvalget er også delt i spørsmålet om det bør være en sperregrense på distriktsmandater.

Flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Hagen, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Røhnebak, Strømmen, Aarnes og Aatlo) mener det ikke bør innføres en distriktssperregrense dersom dagens inndeling i 19 valgdistrikter videreføres. *Medlemmene Christensen, Giertsen, Hagen, Røhnebak, Aarnes og Aatlo* peker på at de effektive sperregrensene da vil være så høye at en lav distriktsperregrense ikke vil ha betydning. *Medlemmene Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen* er imot en distriktssperregrense, uavhengig hvor store valgdistriktene er.

Viken fylke vil få betydelig flere mandater enn dagens største valgdistrikt dersom fylket blir ett valgdistrikt. Dersom Viken fylke blir ett valg-

distrikt, mener derfor *flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebak, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo)* at det er nødvendig å innføre en sperregrense på distriktsmandater. Disse medlemmene mener den effektive sperregrensen i et samlet Viken blir for lav, og at en sperregrense på distriktsmandater er nødvendig for å hindre at veldig små partier blir representert. Mens *flertallet av disse medlemmene (Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Stokstad, Tørresdal og Aardal)* støtter en sperregrense på tre prosent, støtter *mindretallet av medlemmene (Anundsen, Grimsrud, Røhnebak, Storberget, Aarnes og Aatlo)* en grense på fire prosent i valgdistriktet.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Grimsrud, Hoff, Holmøyvik, Stokstad, Storberget, Tørresdal og Aardal) mener at det er hensiktsmessig å ha en sperregrense på distriktsmandater også med dagens distriktsinndeling. Disse medlemmene ser at dette i dag vil ha liten betydning, men mener at det er en god forsikring å ha for framtiden. Befolkningsveksten er størst i de store byene, og det kan ikke sees bort fra at de største valgdistriktene vil få flere mandater i årene framover, og at det da kan være nødvendig å ha en sperregrense på distriktsmandatene. Mens *medlemmene Hoff, Holmøyvik, Stokstad, Tørresdal og Aardal* går inn for en sperregrense på tre prosent i valgdistriktet, går *medlemmene Anundsen, Grimsrud og Storberget* inn for en sperregrense på fire prosent.

Et annet mindretall i utvalget (Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen) vil ikke ha en ordning med sperregrense på distriktsmandater selv om Viken blir ett valgdistrikt. Disse medlemmene mener det er positivt for demokratiet at flere partier har mulighet til å bli representert.

5.6 Utjevningsmandater

Hensikten med utjevningsmandatene er å skape mer samsvar mellom stemmefordelingen og mandatfordelingen enn det som følger av distriktsmandatene. Hvor stor effekt utjevningsmandatene har på proporsjonaliteten, avhenger av hvor mange utjevningsmandater det er, og om det er en sperregrense knyttet til dem.

5.6.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 57 slår fast at 19 representanter skal velges som utjevningsmandater, og at hvert valgdistrikt skal ha 1 utjevningsmandat. I Grunnloven

§ 59 følger nærmere regler om hvordan utjevningsmandatene skal fordeles mellom partiene «i det øyemed å oppnå størst mulig forholdsmessighet partiene imellom». Grunnloven § 59 femte ledd slår fast at kun partier som får minst fire prosent av det samlede stemmetallet for hele riket, er med i konkurransen om utjevningsmandatene. Det er antall godkjente stemmer, det vil si godkjente stemmesedler, som skal legges til grunn når det skal avgjøres om et parti har nådd grensen på fire prosent.⁷⁰ Det er kun partier som er registrert i Partiregisteret etter § 2 i partiloven, som kan få utjevningsmandater. Dette framgår av ordlyden «parti» i Grunnloven og er presisert i forarbeidene.⁷¹

Valgloven § 11-6 fastslår at det er riksvalgstyret som fordeler utjevningsmandatene. Dette gjøres i henhold til reglene i Grunnloven § 59. Det foretas et valgoppgjør med hele landet som ett valgdistrikt, og det er avvik mellom dette oppgjøret og det distriktvis oppgjøret som avgjør hvilke partier som får utjevningsmandater, og hvor mange de får. Dersom et parti har fått flere mandater enn det skulle hatt etter den nasjonale fordelingen, beholder det disse mandatene, og det gjennomføres en ny fordeling der det sees bort fra dette partiets stemmer og mandater. Ved kvotientlikhet er det partiet med størst stemmetall som får mandatet. Dersom også stemmetallet er likt, trekkes det lodd.

Valgloven § 11-6 tredje ledd beskriver nærmere hvordan partienes utjevningsmandater fordeles mellom valgdistriktene, og dermed hvilke kandidater som velges. Et mål med fordelingen er at partiene får sine utjevningsmandater i fylker der de står relativt sterkt. For å få et mål som kan sammenliknes på tvers av valgdistrikter med stor variasjon i antall stemmer og antall mandater, regnes det ut en vektet restbrøk. Denne restbrøken er partiets stemmetall delt på delingstallet, som

igjen blir delt på antall stemmer det var per mandat i valgdistriktet. Partiet med den største restbrøken får det første utjevningsmandatet i det valgdistriktet det har den største restbrøken. Deretter fjernes dette valgdistriktet fra utregningen, og partiet med den nest største restbrøken får det neste utjevningsmandatet, etc. Ettersom hvert valgdistrikt kun har ett utjevningsmandat, kan mandatet være tatt av et annet parti, og utjevningsmandatet blir gitt i et valgdistrikt lenger ned på listen. For de siste utjevningsmandatene som fordeles, vil det dermed være få valgdistrikter igjen, og et parti kan få utjevningsmandater i et valgdistrikt der det har liten eller ingen oppslutning.

5.6.2 Historisk utvikling

Utjevningsmandater ble diskutert gjentatte ganger i første halvdel av 1900-tallet. Mens den parlamentariske valgordningsnemnd av 1927 i innstilling II av 1929 mente utjevningsmandater ikke var hensiktsmessig av praktiske årsaker, foreslo den parlamentariske valgordningsnemnd av 1935 en utjevningsordning med en riksliste. Den parlamentariske valgordningskommisjon av 1948 foreslo i 1949 å innføre en ordning med utjevning i enkelte valgdistrikter som minner om dagens ordning. Utjevningsmandater ble likevel først innført i 1988. Innføringen av 8 utjevningsmandater ledet til at det totale antallet stortingsrepresentanter økte fra 157 til 165. Utjevningsmandatene utgjorde da om lag 5 prosent av det totale antallet mandater. Partiene fikk utjevningsmandatene sine der de hadde flest «ubrukne» stemmer igjen, og mandatene gikk dermed ofte til de største valgdistriktene. Det forrige valglovutvalget foreslo å innføre 19 utjevningsmandater fordelt som et mandat per valgdistrikt, og dette ble innført og gjeldende fra valget i 2005. Det totale antallet mandater ble da økt til 169, og de 19 utjevningsmandatene utgjør omtrent 11 prosent av det totale antallet mandater. Utjevningsmandatene fordeles mellom partiene som ikke har fått en proporsjonal representasjon på landsbasis. Etter at det er avklart hvilke partier som skal ha utjevningsmandater, fordeles mandatene mellom valgdistriktene etter hvilke partier som er relativt nærmest å vinne et mandat i valgdistriktet, begrenset til ett mandat for hvert valgdistrikt.

I Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) uttalte departementet at det ikke er gitt at antall utjevningsmandater til enhver tid skal samsvare med antall valgdistrikter. Dersom det i framtiden skjer en vesentlig reduksjon av antall fylker – og dermed eventu-

⁷⁰ Dette følger av Innst. O. nr. 35 (1988–1989) og er også uttrykkelig uttalt av den forberedende fullmaktskomité ved flere anledninger. Dette bygger på logikken i valgoppgjøret der det kun er godkjente stemmer som tas med videre. Blanke og forkastede stemmer regnes dermed ikke med i valgoppgjøret og heller ikke i fastsettelse av sperregrensen.

⁷¹ Utenriks- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. O. nr. 35 (1988–1989) at etter komiteens oppfatning kan bare registrerte partier delta i konkurransen om utjevningsmandatene, enkeltvis eller ved fellesliste. Komiteen presiserte videre at en fellesliste (mellom registrerte partier) må regnes som et eget parti under utjevningen, adskilt fra eventuelle rene lister som stilles av de deltakende partier. Se Oddvar Overå, Steinar Dalbakk, og Jan-Ivar Pavestad, *Valglov-givningen: valg til storting, fylkesting, kommunestyre og sameting* (Oslo: Kommuneforlaget, 1997).

elt av antall valgdistrikter – kan det bli nødvendig med en ny debatt om valgordningen. Behovet for utjevningsmandater og, i tilfelle, hvilket antall som trengs for å sikre den ønskede proporsjonaliteten ved valgordningen, må da vurderes på nytt.

5.6.3 Nordisk rett

Både Sverige og Danmark har en ordning med utjevningsmandater. I Sverige er det 39 utjevningsmandater av totalt 349 representanter i Riksdagen (utgjør om lag 11 prosent). Det er en sperregrense for å kunne få utjevningsmandater på 4 prosent på nasjonalt nivå. Fordelingen av utjevningsmandater følger den samme logikken som i Norge ved at mandater fordeles mellom partiene som om landet var ett valgdistrikt. I motsetning til den norske ordningen mister også partier som har fått for mange mandater, de ekstra mandatene. Det er mandatene med lavest kvotient (stemmetall delt på delingstall) som mister plassen. Om et parti har krav på et utjevningsmandat, vil dette bli fordelt på det valgdistriktet der partiet har størst kvotient basert på en ren versjon av Sainte-Laguës metode, det vil si med 1 som første delingstall.

I Danmark er det totalt 40 utjevningsmandater av 175 mandater (utgjør om lag 23 prosent). For å kunne få utjevningsmandat må et parti enten ha 1) oppnådd minst ett distriktsmandat, 2) i to av tre landsdeler ha oppnådd like mange stemmer som det gjennomsnittlige antall stemmer bak et distriktsmandat, 3) oppnådd minst 2 prosent av stemmene i hele landet.

Island innførte utjevningsmandater i 2003. Av 63 representanter velges 9 som utjevningsmandater (utgjør om lag 14 prosent), med en sperregrense på 5 prosent.

5.6.4 Grenser for å få utjevningsmandater

Utjevningsmandatorordningen ble innført for å sikre en mer proporsjonal fordeling av mandatene mellom partiene. Hvor stor grad av proporsjonalitet ordningen skaper, avhenger av flere faktorer. For det første er det et spørsmål om hvor mye disproporsjonalitet som blir skapt av fordelingen av direktemandater. Hvis disse er proporsjonalt fordelt allerede, er det ikke behov for utjevningsmandatene. For det andre er det et spørsmål om hvor mange partier som får konkurrere om utjevningsmandatene, og – kanskje viktigere – hvor mange partier som ikke får være med i konkurransen om utjevningsmandater. I dag bestemmes dette av sperregrensen, og den norske valgordningen er

svært proporsjonal for partiene over denne sperregrensen. Til slutt er det et spørsmål om hvor mange utjevningsmandater det er å fordele. Jo flere utjevningsmandater, jo mer proporsjonal vil ordningen være for partiene som er med i konkurransen om utjevningsmandatene. Hvor viktig dette er, avhenger dermed av hvor proporsjonalt fordelt de direktevalgte mandatene er. I det følgende diskuteres sperregrensen og antallet utjevningsmandater.

5.6.4.1 Sperregrense

Kriteriene for å kunne få utjevningsmandater har stor betydning for proporsjonaliteten til valgordningen. Som tidligere vist skyldes disproporsjonaliteten i den norske valgordningen i første rekke partiene som ikke kommer over sperregrensen og er underrepresentert på Stortinget.

Ved de siste valgene har det vært knyttet stor oppmerksomhet til sperregrensen på fire prosent, og det har vært hevdet at regjeringsspørsmålet avgjøres ut fra hvilke partier som har kommet over eller under sperregrensen.⁷² Dette skaper uforutsigbarhet og er grobunn for å stemme taktisk for å få et parti over sperregrensen. Til en viss grad kan dette gi inntrykk av at de minste partiene har større innflytelse enn de egentlig har, fordi regjeringssamarbeid avhenger av om de kommer over sperregrensen eller ikke. For velgere som vil stemme på partier nær sperregrensen, kan det være usikkert om stemmen vil være bortkastet eller ikke. Dette er uheldig. Utvalget ser at konsekvensene av å komme over eller under sperregrensen er veldig store.

Sperregrensen har stor betydning for graden av proporsjonalitet i valgordningen. Ved valget i 2017 fikk MDG og Rødt færre mandater enn det stemmetallet skulle tilsi, og dette er hovedårsaken til disproporsjonaliteten. MDG fikk nesten 94 000 stemmer og 1 mandat. Til sammenlikning fikk KrF 8 mandater med nesten 123 000 stemmer, det vil si omtrent 30 000 flere stemmer. Å endre sperregrensen eller innføre andre regler for utjevningsmandater er dermed en mulig løsning for å bedre proporsjonaliteten i valgordningen.

Utvalget har vurdert å endre sperregrensen for utjevningsmandater. Dette er illustrert i tabellene 5.11–5.14. I disse tabellene er valgresultatet for 2017 brukt til å regne ut konsekvensene av ulike distriktsinndelinger og ulike sperregren-

⁷² Bjørn Erik Rasch, «Lotteridemokrati? – Om det manglende samsvaret mellom velgerflertall og stortingsflertall», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 26, nr. 2 (2010): 168–181.

Tabell 5.11 Valgresultatet med 19 valgdistrikter og varierende antall utjevningsmandater per valgdistrikt og sperregrense.

| Antall utjevningsmandater per distrikt (stemmetall fra 2017 og mandatfordeling basert på innbyggertall fra andre kvartal 2019) | Ett utjevningsmandat per distrikt | | To utjevningsmandater per distrikt | |
|---|-----------------------------------|-----|------------------------------------|-----|
| | | | | |
| Sperregrense | 4 % | 3 % | 4 % | 3 % |
| Arbeiderpartiet | 50 | 50 | 49 | 48 |
| Høyre | 45 | 43 | 45 | 44 |
| Fremskrittspartiet | 27 | 26 | 27 | 26 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 19 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 10 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 7 | 7 | 8 | 7 |
| Miljøpartiet De Grønne | 2 | 6 | 1 | 6 |
| Rødt | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Antall direktemandater | 150 | 150 | 131 | 131 |
| LSq ¹ | 3,1 | 2,5 | 3,2 | 2,2 |

¹ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

ser.⁷³ En justering av sperregrensen slik at flere partier kommer over sperregrensen, vil ha stor betydning for graden av proporsjonalitet i valgordningen.

Den første kolonnen i hver tabell viser en partifordeling basert på valgresultatet i 2017 med oppdatert mandatfordeling, her er sperregrensen på 4 prosent og det er et utjevningsmandat per valgdistrikt. Tabell 5.11 viser at 19 valgdistrikter ville gitt Miljøpartiet de Grønne (MDG) og Arbeiderpartiet ett mandat hver på bekostning av Senterpartiet og Kristelig Folkeparti (KrF) med oppdatert mandatfordeling, sammenliknet med det som var valgresultatet i 2017. Dette forbedrer proporsjonaliteten noe, fra 3,2 til 3,1. Tilsvarende tall for 13 eller 12 valgdistrikter fremgår av tabell 5.12 og 5.13. Her blir proporsjonaliteten noe dårligere så lenge sperregrensen er på 4 prosent. Med 11 valgdistrikter vinner MDG igjen 1 ekstra mandat, men ikke Arbeiderpartiet, og det blir noe bedre proporsjonalitet, jf. tabell 5.14.

Tabellene viser også at det er når sperregrensen senkes at det kommer store forbedringer i proporsjonalitet. MDG får da mellom fem og seks mandater uavhengige av valgdistriktsinndeling, noe som er mer proporsjonalt enn dagens ene mandat. MDG og KrF får altså med en senket sperregrense et antall mandater som tydeligere viser at de to partiene hadde liknende oppslutning. Siden Rødt ikke kommer over en sperregrense på tre prosent, får ikke partiet flere mandater i noen av tabellene. Med ulikt antall valgdistrikter er det litt variasjon i hvem som taper på lavere sperregrense. Dette er delvis avhengig av hvor mange mandater partiene får med en sperregrense på fire prosent. Partiene som har utjevningsmandater, og som er overrepresentert, mister til MDG.

Alternativt kan det stilles spørsmål ved om sperregrensen bør *heves*. Heves sperregrensen til 5 prosent, faller gevinsten for MDG ikke uventet bort. Med utgangspunkt i valgresultatet fra 2017 vil også Venstre og KrF komme under sperregrensen og tape 3 mandater hver i en ordning med 12 (13) valgdistrikter. Disse mandatene vil gå til Arbeiderpartiet og Høyre. Begrunnelsen for å heve grensen kan være å begrense fragmenterin-

⁷³ Beregningene tar hensyn til vedtatte endringer i kommune- og fylkesstrukturen. Det er regnet med en arealfaktor på 1,8.

Tabell 5.12 Valgresultatet med 13 valgdistrikter (Viken delt i to valgdistrikter, og Troms og Finnmark er hvert sitt valgdistrikt) og varierende antall utjevningsmandater per valgdistrikt og sperregrense.

| Antall utjevningsmandater per distrikt (stemmetall fra 2017 og mandatfordeling basert på innbyggertall fra andre kvartal 2019) | Ett utjevningsmandat per distrikt | | To utjevningsmandater per distrikt | |
|---|-----------------------------------|-----|------------------------------------|-----|
| Sperregrense | 4 % | 3 % | 4 % | 3 % |
| Arbeiderpartiet | 50 | 50 | 49 | 48 |
| Høyre | 45 | 43 | 45 | 44 |
| Fremskrittspartiet | 28 | 28 | 27 | 26 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 19 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 10 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 7 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 7 | 7 | 8 | 7 |
| Miljøpartiet De Grønne | 1 | 5 | 1 | 6 |
| Rødt | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Antall direktemandater | 156 | 156 | 143 | 143 |
| LSq ¹ | 3,4 | 2,6 | 3,2 | 2,2 |

¹ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

Tabell 5.13 Valgresultatet med 12 valgdistrikter (Viken er delt i to valgdistrikter) og varierende antall utjevningsmandater per valgdistrikt og sperregrense.

| Antall utjevningsmandater per distrikt (stemmetall fra 2017 og mandatfordeling basert på innbyggertall fra andre kvartal 2019) | Ett utjevningsmandat per distrikt | | To utjevningsmandater per distrikt | |
|---|-----------------------------------|-----|------------------------------------|-----|
| Sperregrense | 4 % | 3 % | 4 % | 3 % |
| Arbeiderpartiet | 49 | 49 | 49 | 48 |
| Høyre | 45 | 44 | 45 | 44 |
| Fremskrittspartiet | 28 | 28 | 27 | 26 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 19 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 10 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 7 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 8 | 7 | 8 | 7 |
| Miljøpartiet De Grønne | 1 | 5 | 1 | 6 |
| Rødt | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Antall direktemandater | 157 | 157 | 145 | 145 |
| LSq ¹ | 3,3 | 2,5 | 3,2 | 2,2 |

¹ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

Tabell 5.14 Valgresultatet med 11 valgdistrikter og varierende antall utjevningsmandater per valgdistrikt og sperregrense.

| Antall utjevningsmandater per distrikt (stemmetall fra 2017 og mandatfordeling basert på innbyggertall fra andre kvartal 2019) | Ett utjevningsmandat per distrikt | | To utjevningsmandater per distrikt | |
|--|--------------------------------------|-----|---------------------------------------|-----|
| Sperregrense | 4 % | 3 % | 4 % | 3 % |
| Arbeiderpartiet | 49 | 49 | 49 | 48 |
| Høyre | 45 | 43 | 45 | 44 |
| Fremskrittspartiet | 28 | 28 | 27 | 26 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 18 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 11 | 10 | 11 | 11 |
| Venstre | 8 | 7 | 8 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 7 | 7 | 8 | 7 |
| Miljøpartiet De Grønne | 2 | 6 | 2 | 6 |
| Rødt | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Antall direktemandater | 158 | 158 | 147 | 147 |
| LSq ¹ | 3,0 | 2,4 | 3,0 | 2,2 |

¹ Gallaghers disproporsjonalitetsmål.

gen av partisystemet og å begrense «småpartienes» innflytelse.

En utfordring med å heve sperregrensen er at det kan lede til svært mange «bortkastede» stemmer. Som tabellene 5.11–5.14 viser, er det særlig den manglende representasjonen for partier under sperregrensen som driver den høye graden av disproporsjonalitet. Antall partier som får liten uttelling av stemmene sine, vil øke, og det har betydning for hvor mange stemmer som ikke får noen betydning.

5.6.4.2 Andre måter å kvalifisere til utjevningsmandater

Et alternativ til å senke sperregrensen kan være å introdusere en annen måte å kvalifisere for utjevningsmandat. Et av hensynene bak å ha en sperregrense på utjevningsmandatene er å forhindre for stor fragmentering og at det kommer inn flere partier på Stortinget. I lys av dette argumentet har utvalget vurdert om partier som vinner minst ett distriktsmandat – og dermed allerede er representert på Stortinget – bør kunne få utjevningsmandater til tross for at de får mindre enn fire prosent av stemmene. En liknende ordning ble foreslått av den parlamentariske valgordningskommissjon av

1948.⁷⁴ Kommisjonen foreslo at kun partier som hadde fått distriktsmandater i tre valgdistrikter, skulle få mulighet til å få utjevningsmandater.⁷⁵ Ettersom partiet med en slik ordning allerede er representert på Stortinget, vil konsekvensen hovedsakelig være at partiet blir representert i tråd med velgernes interesser, heller enn at det kommer inn flere partier på Stortinget. Det har altså betydning for proporsjonaliteten uten å øke antallet interesser som er representert. I Danmark er dette en mulighet, men regelen har liten praktisk betydning ettersom sperregrensen for å få utjevningsmandat er to prosent. Det er få partier som får lavere oppslutning enn dette, og som samtidig vinner et distriktsmandat og har krav på utjevningsmandater.

En slik løsning kan tenkes å gjøre det enklere for partier som har geografisk konsentrert støtte,

⁷⁴ Den parlamentariske valgordningskommissjon av 1948 (Innstilling I 1949), s. 37.

⁷⁵ Den parlamentariske valgordningskommissjon av 1948 (Innstilling I 1949), s. 35, foreslo også at det skulle være en nasjonal sperregrense på distriktsmandater på tre prosent, men at en også kunne få distriktsmandater om en fikk den andel stemmer som tilsvarte det totale stemmetallet i et distrikt delt på antallet mandater i distriktet (kommisjonen foreslo å bruke største brøks metode der dette tallet er av relevans i utregningen).

å få flere mandater på Stortinget, enn for like store partier som har jevn oppslutning over hele landet. Samtidig skal det mye til for at slike regionale partier har så stor oppslutning at de har krav på utjevningsmandater i tillegg til direktemandat(ene). Om det er lettest å få utjevningsmandat eller direktemandat, varierer mellom valgdistriktene basert på hvor over- eller underrepresentert valgdistriktet er. I valgdistrikter som har flere mandater enn det innbyggertallet alene tilsier, vil det være lettere å få direktemandat enn utjevningsmandat. I distrikter som derimot får færre mandater, vil det være enklere å få utjevningsmandat.

Hadde distriktsmandater gitt mulighet til å få utjevningsmandater ved forrige valg, ville resultatet tilsvart å redusere sperregrensen til to prosent. Det er altså MDG og Rødt som tjener på en slik endring på bekostning av de større partiene, og ordningen ville vært mer proporsjonal enn dagens ordning.

5.6.4.3 Antall utjevningsmandater

Antall utjevningsmandater har betydning for hvor stor disproporsjonalitet i fordeling av distriktsmandater som kan veies opp gjennom utjevningsmandatene. Ettersom utvalget er enige i at det totale antall mandater ikke skal endres, vil en økning i antall utjevningsmandater innebære at det blir færre distriktsmandater. Dersom antallet utjevningsmandater ikke tilsvarer antallet regioner, kan ikke utjevningsmandatene fordeles på fylkene på samme måte som i dag. For å illustrere effekten av ulikt antall utjevningsmandater har beregningen i tabellene 5.11–5.14 likevel tatt utgangspunkt i ett eller to utjevningsmandater per distrikt. Tabellene viser tenkte resultater med ulike sperregrenser og ulike antall utjevningsmandater og hvordan dette påvirker målet på proporsjonalitet med utgangspunkt i valgresultatet fra 2017.⁷⁶

Om vi begynner med kolonnene for fire prosent sperregrense, ser vi at en reduksjon i antallet distriktsmandater har konsekvenser. Som nevnt over ville MDG fått 1 ekstra distriktsmandat med en mandatfordeling basert på dagens innbyggertall og med 11 eller 19 valgdistrikter. Om antallet utjevningsmandater økes til 2 per valgdistrikt, vil MDG miste dette mandatet i en modell med 19 valgdistrikter. Med 19 valgdistrikter blir altså ord-

ningen mer disproporsjonal siden MDG ikke var over sperregrensen ved valget i 2017. Når flere mandater blir satt av som utjevningsmandater, blir det dermed færre direktemandater for MDG å kjempe om. I tillegg betyr 2 utjevningsmandater per valgdistrikt at også Arbeiderpartiet mister litt av overrepresentasjonen med 19 valgdistrikter.

Om sperregrensen endres til 3 prosent og antallet utjevningsmandater økes til 2 per valgdistrikt, blir det enda større endringer. Fremskrittspartiet og Høyre mister 1 mandat med 11, 12 og 13 valgdistrikter, og Arbeiderpartiet mister ytterligere 1 mandat med 19 og 13 valgdistrikter.

Å øke antallet utjevningsmandater ser altså ikke ut til å ha store konsekvenser uten å samtidig endre nivået på sperregrensen. Så lenge sperregrensen er på 4 prosent, er det veldig små forskjeller i fordelingen av mandater i en ordning med 19 valgdistrikter og en viss omfordeling mellom de største partiene i en ordning med færre valgdistrikter. Disproporsjonaliteten reduseres noe.

Det samme er tilfellet om en endrer sperregrensen til tre prosent. Å redusere sperregrensen bedrer proporsjonaliteten i stor grad. Å øke antallet utjevningsmandater i tillegg leder også til en viss forbedring, men denne forbedringen er mindre. Senkes derimot sperregrensen til to prosent, har antallet utjevningsmandater mer å si fordi det da vil være enda et parti som konkurrerer om utjevningsmandater.

5.6.5 Fordeling av utjevningsmandater

Det er ikke mulig i forkant av valget å forutsi i hvilket valgdistrikt et parti kan få valgt inn en representant gjennom utjevningsmandatorordningen. Dette skaper uforutsigbarhet for både partiene og kandidatene. Særlig de mindre partiene er sårbare for at små marginer kan avgjøre om sentrale kandidater kommer inn på Stortinget eller ikke. Hvilke partier som får utjevningsmandater i hvilke distrikter, er også helt avhengig av de andre partienes oppslutning.

Prinsippet for dagens tildeling av utjevningsmandater er i utgangspunktet enkelt: Partiene får sine utjevningsmandater i valgdistrikter der de relativt sett lå nærmest til å få et distriktsmandat. For at dette ikke skal påvirke den geografiske sammensetningen, er det ett utjevningsmandat per valgdistrikt. Dermed vil de siste utjevningsmandatene kunne bli plassert i distrikter der partiene har begrenset oppslutning. Dette vil kunne skje fordi mandatene i valgdistriktene partiene har større oppslutning i, allerede har blitt tildelt

⁷⁶ Ettersom det er brukt oppdatert mandatfordeling (innbyggertall fra andre kvartal 2019 og med vedtatte strukturrendringer), så vil det uansett avvike fra det reelle valgresultatet i 2017.

andre partier.⁷⁷ Utvalget mener det er grunn til å diskutere om det er mulig å fordele utjevningsmandatene på en mer forutsigbar måte for partiene og velgerne.

En måte å lage en mer forutsigbar ordning på er at utjevningsmandatene velges fra en «nasjonal liste». Dette har vært diskutert flere ganger tidligere og ble i sin tid foreslått av den parlamentariske valgordningsnemnden av 1927. Nemnden mente at medlemmene på en «riksliste» kunne representere riksinteresser og ville være kandidater av særlig dyktighet.⁷⁸ Dette ble ikke tatt til følge av Stortinget.

Dagens utjevningsmandatorordning legger vekt på den geografiske fordelingen av mandatene. At utjevningsmandatene ikke forrykker balansen mellom valgdistriktene, er dermed et sentralt kriterium. Det er imidlertid også mulig å ta utgangspunkt i andre hensyn om det innføres en nasjonal liste. Det kan være ønskelig at partiene får mer innflytelse, at velgerne får mer innflytelse, eller at ordningen blir lettere å forstå. Hvis partiene eller velgerne skal ha mer makt over plasseringen av utjevningsmandatene, vil det være vanskelig å opprettholde distriktshensynene på samme måte som i dag. Det er nettopp begrensningen i antallet utjevningsmandater fra hvert valgdistrikt som kan få uheldige konsekvenser for de siste partiene som får utjevningsmandater.

En kan se for seg flere måter en nasjonal liste kan fungere på. Partiene vil uansett i første omgang måtte sette opp en liste over kandidatene til utjevningsmandater. Denne bør bestå av personer som allerede er kandidater i de ulike valgdistriktene. Når distriktsmandatene er fordelt og det er klart hvor mange utjevningsmandater et parti skal få, kan valget av kandidater på den nasjonale listen begynne. Her er det to mulige måter å gjennomføre fordelingen på avhengig av om bare partiene eller også velgerne skal ha innflytelse på hvem som blir valgt. Kandidatene kan enten først velges fra distriktene eller først velges fra den nasjonale listen.

Den første ordningen vil likne dagens ordning. Kandidatoppkjøret gjennomføres i alle valgdistriktene, og det regnes så ut hvor mange utjevningsmandater hvert parti skal ha. De kandidatene som allerede har blitt valgt fra de distriktsvise listene, blir strøket fra de nasjonale listene. Utjevningsmandatene blir deretter valgt fra den nasjonale

listen partiene har satt opp på forhånd. Det er vanskelig å se for seg hvordan ordningen kan kombineres med en personvalgordning. Siden kandidater som allerede er valgt, blir fjernet fra den nasjonale listen, vil det være vanskelig for velgeren å vite hvilke kandidater som har mulighet til å bli valgt. For ikke å gå for langt fra dagens ordning og innføre for mange nye elementer kan det dermed være hensiktsmessig at valgmyndighetene offentliggjør de nasjonale listene i forkant av valget, men at de ikke trykkes på stemmeseddelen, og at det ikke åpnes for personvalg. For å sikre at det ikke blir for få kandidater på den nasjonale listen, bør det ikke være noen begrensning på antallet kandidater hvert parti kan stille opp.

I den andre ordningen kan de nasjonale listene ha forrang over distriktslistene, og det kan dermed også åpnes for personvalg på de nasjonale listene. På samme måte som over vil mandatfordelingen gjennomføres i valgdistriktene, og det vil regnes ut antallet utjevningsmandater hvert parti har krav på. Før kandidatoppkjøret gjennomføres i hvert valgdistrikt, blir de nasjonale representantene valgt. Når en kandidat har fått et utjevningsmandat, strykes kandidaten fra distriktslistene. Etter at utjevningsmandatene er blitt valgt, gjennomføres så kandidatkjøringen i hvert enkelt distrikt. Med denne ordningen er det mulig å ha en personvalgordning slik som foreslått i kapittel 7. Da kan den nasjonale listen trykkes på stemmeseddelen sammen med de lokale listene, og velgerne kan gi personstemmer på begge listene. Så vil de kandidatene på den nasjonale listen som har fått flest personstemmer, bli valgt. Siden den nasjonale listen vil stå på stemmeseddelen og ha den samme ordningen for personvalg, vil det være lettere for velgeren både å vite hvem som blir valgt på den nasjonale listen, og å påvirke dette valget. Særlig for velgere i valgdistrikter der et parti ikke har reell mulighet til å bli valgt inn, vil dette gi velgerne en innflytelse over hvilken kandidat som skal representere dem som utjevningsmandater. Dersom navnet på alle kandidatene skal stå på stemmesedlene, er det nødvendig å begrense antallet kandidater partiet kan føre opp. Dette er viktig for at velgerne skal ha mulighet til å forstå hvem som kan bli valgt på den nasjonale listen, og for at den nasjonale listen skal kunne trykkes på stemmeseddelen. Et eventuelt personvalg på nasjonal liste bør følge reglene for personvalg ved de andre valgene.

Spørsmålet om utjevningsmandater skal velges fra en nasjonal liste eller fra hvert av valgdistriktene, handler om hva som er viktigst av geografisk representasjon, partiene og velgerens inn-

⁷⁷ I 2005 fikk Venstre et utjevningsmandat fra Finnmark selv om partiet bare fikk 826 stemmer (2,2 prosent oppslutning) i valgdistriktet.

⁷⁸ Se diskusjon i Innst. S. nr. 9 (1938) s. 184.

flytelse og enkelhet i valgordningen. Dagens fordeling av utjevningsmandatene er uforutsigbar og vanskelig å forstå, men sikrer geografisk representasjon. En ordning der representantene først velges fra distriktene og så fra en nasjonal liste, vil gi partiene makt over hvem som blir valgt. Samtidig kan ordningen være lite gjennomiktig for velgerne fordi den nasjonale listen ikke vil bli trykt på stemmeseddelen, og fordi det kan være kandidater langt ned på den nasjonale listen som får utjevningsmandatene om kandidatene lenger opp allerede er valgt direkte. En ordning med en nasjonal liste som har forrang over distriktslistene, vil muliggjøre personvalg og være gjennomiktig for velgerne. Fordi mandater på den nasjonale listen vil komme i tillegg til direktevalgte mandater, kan det bli flere mandater fra samme valgdistrikt. Dette vil kunne svekke den geografiske representasjonen. Personvalgordningen vil også gjøre at partiene får mindre makt over hvem som blir valgt, enn i en ordning uten personvalg.

5.6.6 Krav til å stille liste

I dagens ordning er det mulig at partier kan ha krav på utjevningsmandater i et valgdistrikt de ikke har stilt liste i. Hverken Grunnloven eller valgloven regulerer en slik mulighet. Utvalget har diskutert hvordan en slik situasjon best kan løses.

En mulighet er at det stilles krav om at partiene må stille liste i alle valgdistriktene for å være med i konkurransen om utjevningsmandater. Selv uten et slikt krav har alle partier som har vært med i konkurransen om utjevningsmandater, faktisk gjort dette så langt, men det er ikke gitt at det også vil være tilfelle i framtiden. Ved å ta dette inn som et krav vil problemet med at et parti kan få utjevningsmandat i et valgdistrikt de ikke har stilt liste i, løses. Utjevningsmandater skal brukes for å utjevne resultatet på nasjonalt plan, og det vil dermed kunne være rimelig å stille krav om at partiene som kan få utjevningsmandater, er nasjonale partier. Dette vil også virke som et insentiv for nasjonale partier og mot helt regionale partier.

Alternativt kan det innføres en regel om at partier mister sitt utjevningsmandat om de ikke stiller liste i det valgdistriktet der de får utjevningsmandatet. Dette vil gi partiene et sterkt insentiv om å stille lister i alle valgdistrikter. Det er mulig å stille med likelydende lister i flere valgdistrikter, og det bør dermed være en overkommelig mulighet for alle aktuelle partier å stille liste i hele landet.

5.6.7 Utvalgets vurdering

Utvalget har vurdert om utjevningsmandater er en ønsket del av valgordningen, eller om den ønskede proporsjonalitet kan oppnås på andre måter. Ordningen er et kompliserende element, noe som i seg selv kan hevdes å være uheldig. Utvalget trekker fram at særlig fordelingen av utjevningsmandater mellom valgdistriktene kan være krevende å forstå, og gjennom mediene kan velgerne få inntrykk av at det er tilfeldigheter og svært små marginer som avgjør.

Utvalget mener imidlertid at utjevningsmandater har bidratt positivt til valgordningen gjennom at de sikrer at partiene får det antallet mandater som de ville hatt ut fra de nasjonale stemmetallene. Dette veier dermed opp for den disproporsjonalitet som er et resultat av inndeling i valgdistrikter. Utvalget er derfor enig om at det fortsatt bør være en ordning med utjevningsmandater også i ny valgordning, men har diskutert om det er mulig å forbedre innretningen av ordningen.

5.6.7.1 Antall utjevningsmandater

Utvalget har vurdert hvor mange utjevningsmandater det bør være, og mener dette henger sammen med hvordan mandatene fordeles, og med hvor mange valgdistrikter det er. I Norge er andelen utjevningsmandater i dag om lag 11 prosent.

Dersom antall valgdistrikter reduseres og det fortsatt er 1 utjevningsmandat i hvert distrikt, vil det bli færre utjevningsmandater. I en struktur med 11 valgdistrikter vil utjevningsmandatene eksempelvis utgjøre 6,5 prosent. Dette kan redusere effekten av utjevningsmandatene. Samtidig kan færre og større valgdistrikter i seg selv bidra til økt proporsjonalitet og dermed redusere betydningen av utjevningsmandatene. Utvalget mener derfor antallet utjevningsmandater må sees i sammenheng med andre elementer i ordningen, slik som antallet valgdistrikter og størrelsen på disse.

Med dagens 19 valgdistrikter har utvalget kommet fram til at antall utjevningsmandater fremdeles bør være 19. Det gjør det mulig at hvert valgdistrikt kan få 1 utjevningsmandat hver, og dermed sikres også den geografiske fordelingen av mandatene. Utvalget legger her vekt på at ordningen fungerer godt, og at 19 utjevningsmandater har vist seg å sikre proporsjonaliteten for de partier som kommer over sperregrensen, på en god måte. Ved at hvert valgdistrikt får et utjevningsmandat, er den totale mandatfordelingen mellom valgdistriktene forutsigbar. Også i en

struktur med 11–13 valgdistrikter mener utvalget at det har en verdi at den totale mandatfordelingen er forutsigbar, og hvert valgdistrikt bør ha like mange utjevningsmandater.

Utvalget har diskutert om det skal være ett eller to utjevningsmandater per valgdistrikt. Dette har begrenset betydning så lenge sperregrensen beholdes på fire prosent. Om sperregrensen senkes og flere partier har krav på utjevningsmandater, vil antallet utjevningsmandater ha større betydning. Da vil ikke ett utjevningsmandat per valgdistrikt være tilstrekkelig til å skape en proporsjonal fordeling mellom partiene over sperregrensen.

Utvalget har imidlertid kommet til at en ikke ønsker en sterkere omfordeling av mandatene enn den som endringen i sperregrensen lager alene. Ettersom ett utjevningsmandat per valgdistrikt har en tilstrekkelig god effekt for å skape proporsjonale resultater, ønsker utvalget ikke å øke antall utjevningsmandater. Ved å øke antall utjevningsmandater vil antall direktemandater reduseres, og utvalget mener det ikke vil være heldig. Utvalget går derfor inn for at det skal være ett utjevningsmandat per valgdistrikt.

5.6.7.2 Grenser for å få utjevningsmandater

Utvalget mener at sperregrensen på utjevningsmandater kan være lik uavhengig av antallet valgdistrikter. Utvalget er også enige om at kun politiske partier etter § 2 i partiloven skal kunne få utjevningsmandater. Når det gjelder hva som skal kreves for å kunne konkurrere om antall utjevningsmandater, har utvalget delt seg.

Flertallet i utvalget (Christensen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad, Strømmen, Tørresdal og Aardal) mener at sperregrensen bør reduseres til tre prosent. Dette vil gjøre forskjellen mellom partier over og under sperregrensen noe mindre og redusere de mest ekstreme utslagene av sperregrensen. Ved to tredjedeler av valgene siden den andre verdenskrigen har det vært partier i Norge med oppslutning på mellom tre og fem prosent. Sperregrensen får derfor stor betydning, og små marginer rundt sperregrensen vil kunne få store utslag. Disse medlemmene mener at valgordningen vil bli mer forutsigbar om sperregrensen er noe lavere enn i dag. En slik ordning vil også være mer proporsjonal, lede til færre bortkastede stemmer og gi bedre samsvar mellom stemmer og mandater.

Mindretallet i utvalget (Giertsen, Grimsrud, Røhnebak, Aarnes og Aatlo) mener sperregrensen

bør videreføres på dagens fire prosent. Disse medlemmene mener dette gir en god balanse mellom å hindre fragmentering og å sikre god proporsjonalitet i valgordningen. *To utvalgsmedlemmer (Anundsen og Storberget)* mener primært at sperregrensen bør økes til fem prosent, men støtter subsidiært en sperregrense på fire prosent. Disse medlemmene mener at en høyere sperregrense bedre vil sikre stabile regjeringer.

Seks utvalgsmedlemmer (Holmås, Høgestøl, Nygreen, Røhnebak, Strømmen og Aardal) vil i tillegg la partier som vinner et direktemandat, få delta i konkurransen om utjevningsmandater.

5.6.7.3 Fordeling av utjevningsmandater

Utvalget har vurdert om utjevningsmandatene bør fordeles på en nasjonal liste og ikke i enkeltvalgdistrikter som i dag. *Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen, Røhnebak, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo)* mener dagens ordning fungerer tilfredsstillende.

Mindretallet i utvalget (Holmås, Høgestøl og Strømmen) ønsker å innføre en nasjonal liste. Partiene setter på sentralt hold sammen en nasjonal liste bestående av kandidater som allerede står på distriktslistene. Når alle distriktsmandatene er fordelt, blir de innvalgte kandidatene strøket fra den nasjonale listen. Når et parti får et utjevningsmandat, går det så til den øverste kandidaten på den nasjonale listen som ikke allerede er valgt som distriktsmandat.

Utvalgsmedlemmene Holmås og Nygreen mener at dagens ordning med utjevningsmandater bør bidra til utjevning av partigruppenes kjønns sammensetning. Norge har en likestillingslov som gir rom for å foretrekke underrepresentert kjønn, og har tradisjon for å bruke kvotering som virkemiddel, blant annet med krav til minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn i offentlige utvalg og i allmennaksjeselskaper. Stortinget har i inneværende periode for første gang en kvinneandel på over 40 prosent. Sees det bort fra de to enmannsgruppene på Stortinget, er det over 40 prosent av hvert kjønn i de fleste partigrupper.

En justering av utjevningsmandatfordelingen slik at det kontrolleres for kjønn på listen som får utjevningsmandatet, og at det fordeles neste kandidat av underrepresentert kjønn dersom partigruppen på Stortinget har mindre enn 40 prosent av et kjønn, vil bidra til å utjevne den skjeve kjønns sammensetningen på Stortinget. Det vil gjøre det mindre sannsynlig at kvinner igjen bli representert med mindre enn 40 prosent. For

stortingsgrupper med færre enn ti representanter kan metoden fra forskrift om representasjon av begge kjønn i statlige råd og styrever, delegasjoner mv. benyttes.⁷⁹ Dersom en liste som kontrolleres for kjønn, ikke har kandidater med det underrepresenterte kjønn, vil den originale kandidaten velges.

Utjevningsmandatene er alle kandidater som ikke har tilstrekkelig med stemmer til å bli valgt. Partiutjevning er hovedformålet med systemet med utjevningsmandater. Formålet er ikke å sikre alle kandidatene som stod nærmest til å bli valgt eller hadde flest stemmer, et utjevningsmandat. Slike hensyn stoppes av at utjevningsmandatene er fordelt med ett fra hvert av valgdistriktene. Forslaget om å legge til kjønn som kontrollkriterium ved fordeling av utjevningsmandatene vil derfor ikke utfordre hovedformålet med dagens utjevningsmandater, men gi en tilleggsdimensjon med kjønnsutjevning som står svært sterkt i samfunnet og i lovverket, men aldri har vært anvendt ved mandatfordeling ved stortingsvalg.

5.6.7.4 Krav til å stille liste

Når det gjelder krav til å stille lister i hele landet, mener flertallet i utvalget (*Anundsen, Christensen, Grimrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Arnes og Aatlo*) at dette burde være et krav for å få utjevningsmandater. Mindretallet i utvalget (*Giertsen, Holmås, Nygreen, Røhnebæk og Strømmen*) mener dette er unødvendig og at en ordning der partiene risikerer å miste mandatet om de ikke har stilt liste, gir partiene nok insentiv til å stille lister i alle valgdistrikter.

5.7 Lovfesting

5.7.1 Gjeldende rett

I dag er de sentrale delene av valgordningen for stortingsvalg regulert i Grunnloven. De sentrale bestemmelsene er Grunnloven § 57 (antall mandater, valgdistrikter og mandatfordeling mellom valgdistrikter), § 58 (direkte valg) og § 59 (partifordeling av mandatene). Grunnloven fastsetter antall valgdistrikter, men det er valgloven som angir hva som utgjør de ulike valgdistriktene. Med hjemmel i Grunnloven §§ 57 og 59 er det

også gitt bestemmelser om valgordningen i valgloven kapittel 11.

I motsetning til bestemmelser som har betydning for partifordelingen i Stortinget, er ikke personvalgordningen regulert i Grunnloven.

5.7.2 Bakgrunn

Hvilke bestemmelser som har stått i valgloven, og hvilke som har stått i Grunnloven, har variert en del over tid.⁸⁰ Det forrige valglovutvalget ble bedt om å se på forholdet mellom hvilke bestemmelser som er gitt i Grunnloven, og hva som reguleres av valgloven.

Utvalget trakk fram at det at bestemmelser om distriktsinndeling og mandatfordeling mellom distriktene er fastsatt i Grunnloven, har vært en historisk sterk tradisjon i norsk valglovgivning. Utvalget gikk inn for å videreføre dette, men var skeptiske til om det var hensiktsmessig å angi navnet på valgdistriktene og antall mandater per distrikt i Grunnloven.

Før 2003 lød Grunnlovens bestemmelse om valgdistriktsinndeling (daværende § 58):

Ethvert Fylke udgjør et Valgdistrikt.

157 af Storthingrepræsentanterne bliver at vælge som Distriktsrepræsentanter og de øvrige 8 som Udjævningsrepræsentanter.

Distriktsrepræsentanterne fordeles paa Rigets Valgdistrikter saaledes: Fra Østfold Fylke vælges 8, fra Oslo 15, fra Akershus Fylke 12, fra Hedmark Fylke 8, fra Oppland Fylke 7, fra Buskerud Fylke 7, fra Vestfold Fylke 7, fra Telemark Fylke 6, fra Aust-Agder Fylke 4, fra Vest-Agder Fylke 5, fra Rogaland Fylke 10, fra Hordaland Fylke 15, fra Sogn og Fjordane Fylke 5, fra Møre og Romsdal Fylke 10, fra Sør-Trøndelag Fylke 10, fra Nord-Trøndelag Fylke 6, fra Nordland Fylke 12, fra Troms Fylke 6 og fra Finnmark Fylke 4.

Som følge av utvalgets arbeid ble Grunnloven endret slik at det nå kun er angitt hvor mange valgdistrikter det skal være, og hvilken metode som skal brukes for å fordele mandater mellom distriktene.⁸¹

I tillegg foreslo det forrige utvalget å gjenta sentrale bestemmelser om valgordningen i valglo-

⁷⁹ Forskrift om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrever, råd, delegasjoner m.v. – regler om håndheving og rapportering.

⁸⁰ Aanund Hylland, «Valgordning, grunnlov og lov», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1989: 73–77.

⁸¹ Bestemmelsen er tatt ut av Grunnloven § 58 og bestemmelsene om valgdistriktsinndeling og mandatfordeling finnes nå i § 57.

ven for å skape helhet. Det ble tatt inn flere bestemmelser i Grunnlovens regler om valgordningen som viser til at nærmere regler fastsettes ved lov.

I valgloven står reglene om valgordning og valgdistriktsinndeling i kapittel 11. § 11-1 omhandler valgdistriktene ved stortingsvalg. Fram til 2018 lød paragrafen: «Landet deles inn i 19 valgdistrikt. Hvert fylke utgjør et valgdistrikt.»

Som følge av ny fylkesstruktur ble valgloven § 11-1 endret, og det vises nå til navnet på hvert av de 19 valgdistriktene. Bestemmelsen har også fått et andre ledd som gir departementet adgang til å gi forskrift om hvilke kommuner som inngår i de ulike valgdistriktene. For alle kommuner der det kan være tvil om dette på grunn av sammenslåing eller overgang til et annet fylke, har det i forbindelse med stortingsbehandlingen av grensendringene blitt slått fast hvilket valgdistrikt kommunene tilhører.

5.7.3 Betydningen av grunnlovfesting

Hvorvidt regler om valgordning skal fastsettes i Grunnloven, må vurderes opp mot behov for fleksibilitet og stabilitet. Det er nødvendig med tilstrekkelig fleksibilitet for å kunne lage regler som fungerer selv når samfunnet endres. Historisk ser en dette endringsbehovet ved at omkring en tredjedel av de over 300 grunnlovsendringene siden 1814 gjelder reglene om Stortingets valg og sammensetning.⁸² Nødvendig fleksibilitet kan oppnås ved for eksempel å ikke angi navn på valgdistrikter i Grunnloven siden disse kan endres, eller ved å angi en fordelingsmetode som tar hensyn til befolkningsutviklingen, framfor å angi et bestemt antall mandater per valgdistrikt.

Samtidig er det nødvendig med en viss grad av stabilitet. Regler om antall mandater, mandatfordeling, utjevningsmandater og hvordan mandater tildeles, er av sentral betydning for hvordan velgernes preferanser omdannes til en folkevalgt forsamling. Inndeling i valgdistrikter vil også ha stor betydning for hvordan de øvrige elementene i valgordningen fungerer. Samlet sett har inndelingen betydning for den politiske maktbalansen i Stortinget, og det er behov for å sikre at det er brede flertall som står bak endringer. Samtidig er det også viktig å sikre at de sentrale elementene i valgordningen sees i sammenheng. Behovet for å se ulike elementer i sammenheng og utrede de hel-

hetlige konsekvensene av valgordningen er noe av bakgrunnen for at dette lovutvalget er satt ned.

Politisk uenighet om hvordan valg gjennomføres, særlig knyttet til valgdistriktsinndelingen, er uheldig for legitimiteten til valgordningen. Det taler for at valgdistriktsinndelingen blir gitt et særskilt vern også framover. Venezia-kommisjonen anbefaler derfor å forankre distriktsinndelingen i Grunnloven for å beskytte mot manipulering.⁸³

I tillegg til å hindre at et lite flertall endrer «spillereglene», medfører grunnlovfesting et krav om «ventetid». Forslag om å endre Grunnloven må fremmes i god tid før de kan få virkning. I valg-sammenheng er dette også et viktig poeng. Det er uheldig å endre valgdistriktsinndelingen kort tid før et valg – det både av hensyn til velgerne, den politiske debatten og for partiene som skal stille liste. I tillegg er det en rekke praktiske og administrative hensyn som taler for at distriktsinndelingen må være klar i god tid før et valg, for eksempel hensyn til endringer i øvrig regelverk, opplæring og tilpasninger i IKT-systemene som brukes. Venezia-kommisjonens «Code of Good Practice in Electoral Matters» fraråder derfor endringer i distriktsinndelingen mindre enn ett år før valg.

Det kan hevdes at et sittende Storting alene ikke skal kunne endre reglene for hvordan det neste Stortinget skal velges. Kravet om et mellomliggende valg før et grunnlovsforslag kan vedtas, er ment å ivareta dette. Grunnlovsforslag behandles imidlertid ikke i Stortinget når de settes fram. Det er derfor lite oppmerksomhet om forslagene, og partienes standpunkt til endringsforslagene er som oftest ukjent. Ettersom det ikke er mulig å endre eller korrigere et grunnlovsforslag etter at det er satt fram, er det ikke mulig å rette eventuelle feil. En konsekvens av dette er at grunnlovsforslag normalt settes fram med mange alternativer, og det er uklart hvilke alternativer som er mest realistiske. Dette innebærer at den demokratiske effekten av kravet om et mellomliggende valg blir redusert.⁸⁴

5.7.4 Grensendringer

5.7.4.1 Valgdistrikt definert av fylkesgrenser

Fram til valgloven ble endret i 2018, var valgdistriktene koblet til fylkene. Endringer i fylkesinn-

⁸² Se Eirik Holmøyvik, «§ 121», i *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2016*, red. Ola Mestad og Dag Michalsen, 2020, s. 21–38.

⁸³ Venezia-kommisjonen, «Code of Good Practice in Electoral Matters», Guideline II 2.b.

⁸⁴ Se Holmøyvik, «§ 121», Hylland, «Valgordning, grunnlov og lov», s. 73–77, og Eivind Smith, «Er Høyesterett en konstitusjonsdomstol?», *Jussens Venner* 52, nr. 02 (2017): 98–122, <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3126-2017-02-02>.

delingen fikk dermed automatisk betydning for valgdistriktsinndelingen. Fylkesinndelingen kan endres både ved sammenslåing eller deling av fylker og gjennom endringer i kommunestrukturen. Hvis en eller flere kommuner flyttes fra et fylke til et annet, eller dersom to kommuner i hvert sitt fylke slås sammen, vil fylkesgrensene endres.

Inndelingsloven har regler om hvem som kan vedta ulike grenseendringer. Stortinget skal vedta sammenslåing og deling av fylker. Sammenslåing og deling av kommuner kan vedtas av Kongen så lenge det er snakk om frivillige endringer. Grensejusteringer mellom fylker og mellom kommuner kan vedtas av Kongen. Dersom grensejusteringen mellom fylkene gjelder mer enn én kommune, skal saken legges fram for Stortinget.

Bakgrunnen for at fylkesgrensejusteringer som gjelder flere enn én kommune, skal legges fram for Stortinget, knytter seg til valgdistriktsinndelingen. Fram til 2014 var dette direkte uttrykt i inndelingsloven i § 6, som lød:

Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke får verknad for fleire innbyggjarar enn det talet som står bak kvart stortingsmandat i fylket, skal saka leggast fram for Stortinget til avgjerd.

Inndelingsloven ble vedtatt i 2001, det vil si før dagens valglov. Mandatfordelingen mellom valgdistriktene var da fast, Grunnloven sa ikke noe om hvilke kriterier som lå til grunn for fordeling av mandater. Da dagens valglov ble vedtatt, ble det innført en dynamisk mandatfordeling som skulle beregnes på nytt etter klare kriterier hvert åttende år.

Som følge av dette ble inndelingsloven § 6 endret fra 1. januar 2014. Hensikten var å lage en klar og entydig regel for når Kongen kunne vedta grensejusteringer, og det ble trukket fram at det kan være vanskelig å forutsi hvilke fylkesgrensejusteringer som kunne få konsekvens for fordelingen av mandater. Bestemmelsen ble dermed endret til at departementet kan vedta å flytte én kommune fra et fylke til et annet, men dersom det er snakk om mer enn én kommune, må Stortinget avgjøre saken.

5.7.4.2 Valgdistrikt definert av kommuner

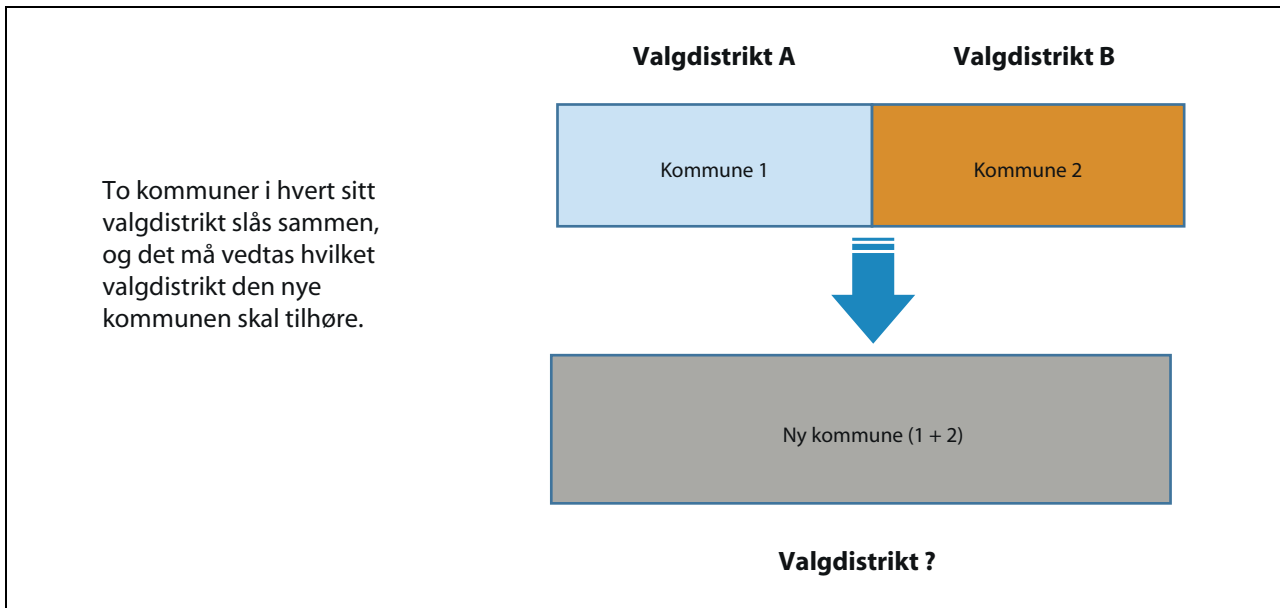
Dersom valgdistriktene framover knyttes til kommuner istedenfor til fylker, vil det være valgdistriktsgrensene i seg selv som er avgjørende for valgdistriktene, ikke fylkesgrensene. Det vil dermed gå an å endre antall fylker uten at det nødvendigvis vil få konsekvenser for antall valgdistrikter. Det vil også være mulig å angi grensene for valgdistriktet på et mer presist nivå.

Hvilke grenseendringer som får betydning for valgdistriktsgrensene, vil avhenge av om endringen skjer innad i et valgdistrikt eller på tvers av valgdistrikter. I tillegg vil enkelte endringer av fylkesgrenser også ha betydning for valgdistriktsgrensene i og med at utvalget mener det ikke er aktuelt å åpne for å ha flere fylker i samme valgdistrikt.

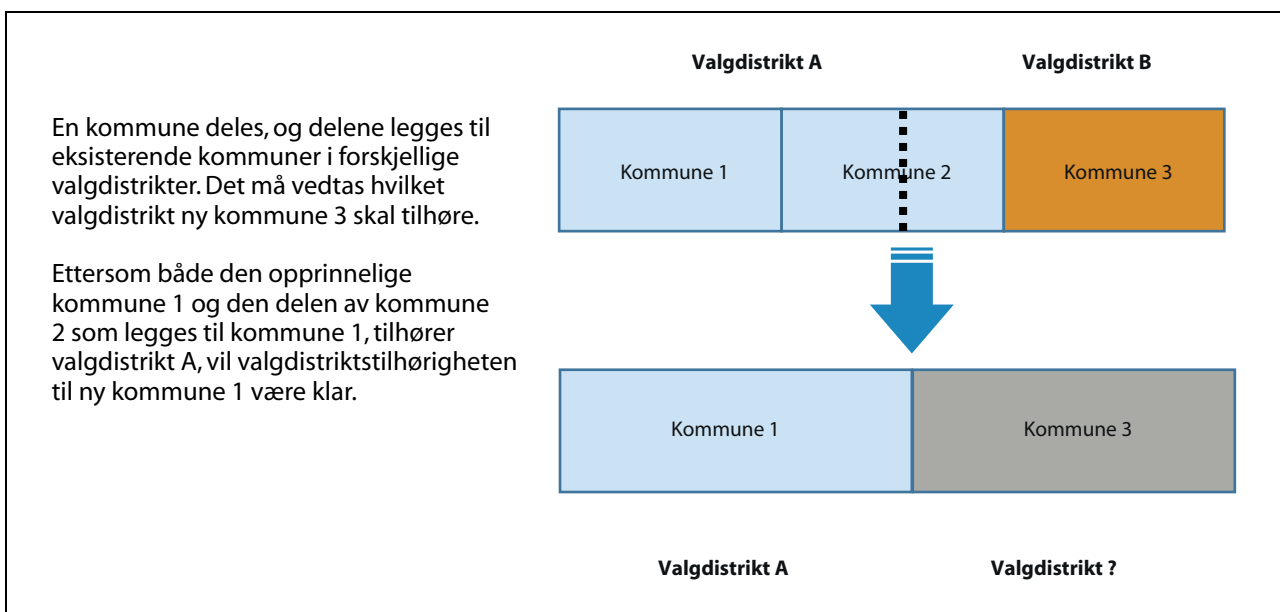
I tabell 5.15 er de ulike typene grenseendringer som finnes, presentert med informasjon om hvem som har myndighet til å fatte vedtak, og om hvilken betydning grenseendringen har for valgdistriktsgrensene. De grenseendringene som har betydning for valgdistriktsgrensene, er illustrert i figurene 5.4–5.8.

Tabell 5.15 Ulike grenseendringer og betydningen for valgdistrikter.

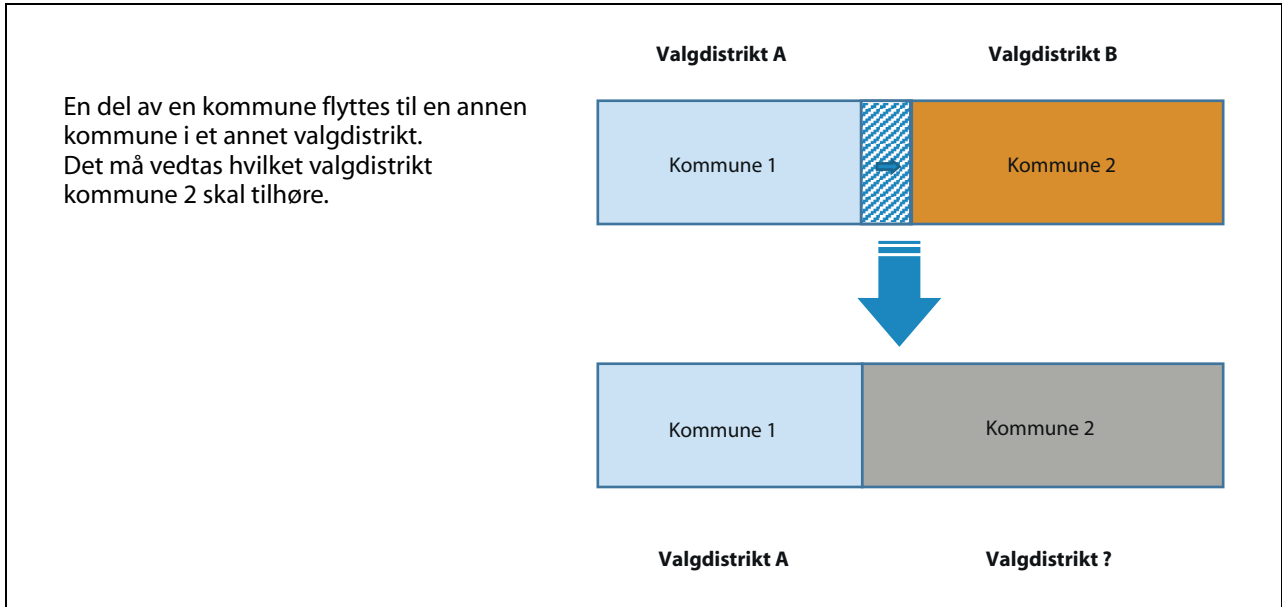
| Type grenseendring | Vedtatt av | Hvor | Betydning for valgdistrikter |
|---|---|---|---|
| <i>Kommunesammenslåing</i> Inndelingsloven § 3 første ledd. To eller flere kommuner slås sammen til én ny enhet. | Kongen ved enighet, Stortinget ved tvang. Inndelingsloven § 4 | Innad i et valgdistrikt | Nei |
| | | På tvers av valgdistrikter | Ja. Det må avgjøres hvilket valgdistrikt den nye kommunen skal tilhøre (figur 5.4). |
| <i>Kommunedeling</i> Inndelingsloven § 3 andre ledd. a) En kommune blir delt i to eller flere nye enheter, eller b) en kommune blir delt og de enkelte delene lagt til andre kommuner. | Kongen ved enighet, Stortinget ved tvang. Inndelingsloven § 5 | Innad i et valgdistrikt | Nei |
| | | På tvers av valgdistrikter | a) Kan ikke skje på tvers av valgdistrikter b) Ja. Det må avgjøres hvilket valgdistrikt de nye kommunene skal tilhøre (figur 5.5). |
| <i>Kommunegrensejustering</i> Inndelingsloven § 3 tredje ledd. En del av en kommune overføres til en annen kommune. Antall kommuner er likt. | Kongen. Inndelingsloven § 6 | Innad i et valgdistrikt | Nei |
| | | På tvers av valgdistrikter | Ja. Det må avgjøres hvilket valgdistrikt de kommunene som får tilført innbyggere, skal tilhøre (figur 5.6). |
| <i>Fylkessammenslåing</i> Inndelingsloven § 3 første ledd. To eller flere fylker slås sammen til én ny enhet. | Stortinget. Inndelingsloven § 4 | Innad i et valgdistrikt | Kan ikke skje, da et valgdistrikt ikke kan tilhøre to fylker. |
| | | På tvers av valgdistrikter. | Nei. Kan ha flere valgdistrikter i et fylke. |
| <i>Fylkesdeling</i> Inndelingsloven § 3 andre ledd. a) et fylke blir delt i to eller flere nye enheter, eller b) et fylke blir delt og de enkelte delene lagt til andre fylker. | Stortinget. Inndelingsloven § 5 | Nye fylkesgrenser tilsvarende valgdistriktsgrensene (eks. et fylke med to valgdistrikter, deles i to fylker etter grensene på valgdistriktene) | Nei. Kan ha flere valgdistrikter i et fylke. |
| | | Nye fylkesgrenser går på tvers av valgdistriktsgrensene (eks. et fylke som består av ett valgdistrikt deles i to fylker, eller et fylke med to valgdistrikter deles, men ikke etter samme grense som valgdistriktene) | Ja. Må avgjøres hvor valgdistriktsgrensene skal gå (figur 5.7). |
| <i>Fylkesgrensejustering</i> Inndelingsloven § 3 tredje ledd. a) et område blir flyttet over fra et fylke til et annet, eller b) en hel kommune blir flyttet over til et annet fylke | Kongen, Stortinget hvis mer enn en kommune flyttes. Inndelingsloven § 6 | Sammenfall med valgdistrikt | Nei |
| | | Ikke sammenfall med valgdistrikt | Ja. Det må avgjøres hvor valgdistriktsgrensene skal gå (figur 5.8). (Vil ofte også være kommunesammenslåing eller kommunegrensejustering.) |



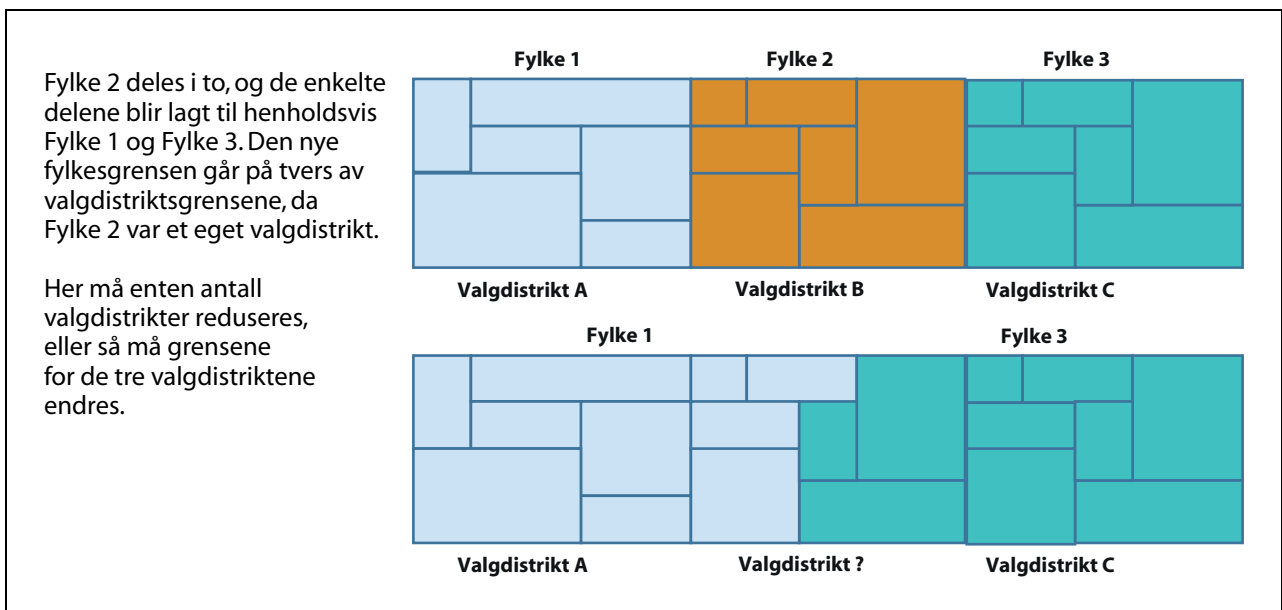
Figur 5.4 Kommunesammenslåing på tvers av valgdistrikter.



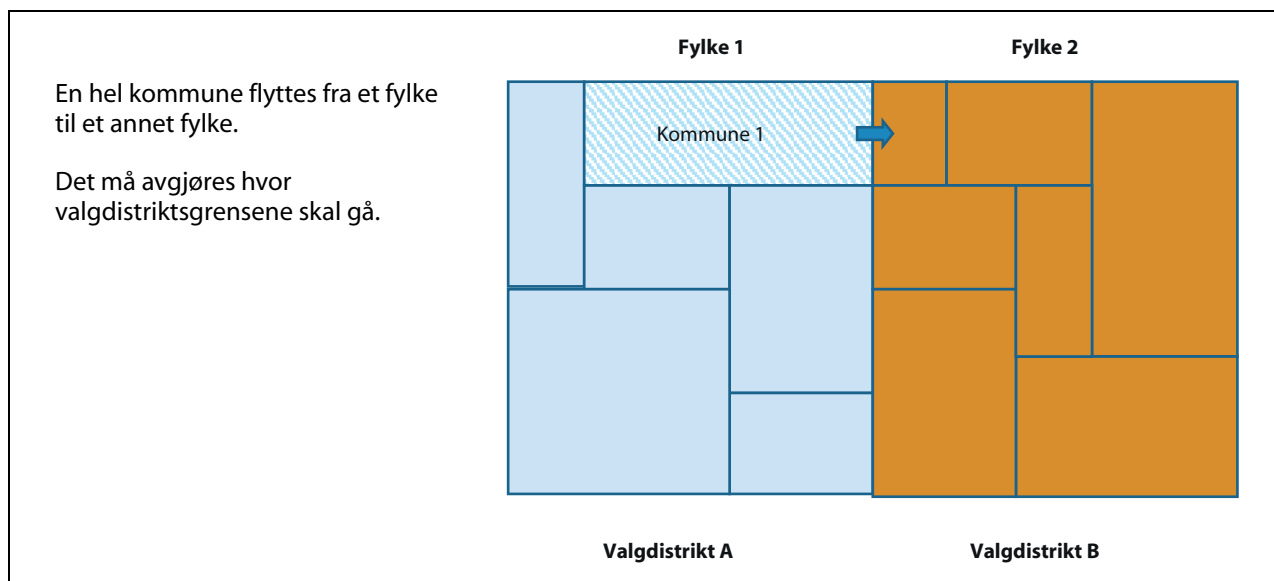
Figur 5.5 Kommunedeling når delene legges til eksisterende kommuner i forskjellige valgdistrikter.



Figur 5.6 Kommunegrensejustering på tvers av valgdistrikter.



Figur 5.7 Fylkesdeling.



Figur 5.8 Fylkesgrensejustering.

5.7.5 Utvalgets vurdering

Utvalget har vurdert alle de elementene i valgordningen som i dag er regulert i Grunnloven. Utvalget har også vurdert særskilt hvordan valgdistrictsinnndelingen skal lovfestes. Her vurderes både lovfesting av antallet valgdistricter, hvordan grensene for valgdistrictene skal reguleres, og hvordan grensene kan endres.

5.7.5.1 Hovedelementer i valgordningen

Utvalget mener de sentrale delene av valgordningen som i dag er regulert i Grunnloven, det vil si antall mandater, fordelingsmetode, sperregrense og regler for mandatkåring, fremdeles bør reguleres i Grunnloven. Dette er elementer som er sentrale i hvordan valgordningen fungerer, og som ikke bør endres uten bredt flertall. Utvalget kan ikke se at det har vært problematisk at disse bestemmelsene er i Grunnloven i dag, og foreslår derfor å videreføre denne reguleringen.

5.7.5.2 Antall valgdistricter

Utvalget mener at antall valgdistricter er sentralt i valgordningen, og at det er gode grunner til å ha en særskilt regulering som hindrer at antallet endres ved simpelt flertall. Samtidig ser utvalget at det stadig er diskusjon om fylkesinndelingen, og mener at det må tas høyde for at det gjøres endringer i fylkesstrukturen i årene framover. Dette kan få konsekvenser for hvor mange valgdistricter det er hensiktsmessig å ha. Utvalget mener det er viktig at valgdistrictsinnndelingen er

forutsigbar og ikke knyttes til spekulasjoner om politiske gevinster. Det bør ikke gjøres endringer i inndelingen for tett opp mot valg, både av hensyn til velgerne og til de politiske partiene og andre som ønsker å stille liste ved valg.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aarnes og Aatlo) mener at antall valgdistricter fremdeles bør reguleres i Grunnloven. Så lenge det er mulig å angi nærmere hva som skal utgjøre valgdistrictene i valgloven, vil det gi den nødvendige fleksibiliteten. Erfaringene som er gjort de senere årene, viser at det har fungert å ha regler om antall valgdistricter i Grunnloven, også i en tid med store strukturendringer.

Mindretallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Høgestøl, Storberget og Aardal) mener at det er behov for mer fleksibilitet i regelverket fordi det kan skje nye endringer i fylkesstrukturen i årene framover. Disse medlemmene mener derfor at det er lite hensiktsmessig å grunnlovfeste antall valgdistricter. Disse medlemmene foreslår isteden at antall valgdistricter reguleres i valgloven, men at det stilles særskilte krav for å endre antallet. Dette kan gjøres ved at det tas inn en bestemmelse i Grunnloven om at vedtak om eller endring av antall valgdistricter må fattes med to tredjedels flertall. Videre bør Grunnloven også stille krav til at endringer i valgdistrictsinnndelingen må skje i løpet av andre storting etter et valg for å få virkning ved neste stortingsvalg. Slike regler vil gi Stortinget fleksibilitet til å gjøre ønskede endringer og samtidig gi et vern mot at endringer gjøres ved simpelt flertall kort tid før et valg.

Et slikt semikonstitusjonelt regelnivå finnes i flere andre europeiske land, men vil være et nytt element i norsk forfatning.⁸⁵ En viss parallell finnes i sivilombudsmannsloven § 1 tredje ledd som stiller krav om to tredjedels flertall i Stortinget for å ta fra Sivilombudsmannen vervet. Forskjellen er imidlertid at Stortinget kan omgå kravet om kvalifisert flertall i sivilombudsmannsloven ved å gjøre et nytt lovvedtak som bare krever simpelt flertall. En slik omgåelse vil ikke være mulig dersom kravet om kvalifisert flertall følger av Grunnloven. Forskjellen til dagens regulering av valgdistriktene i Grunnloven er at en ordning med regulering av valgdistriktene i lov med krav om kvalifisert flertall tillater at et forslag om å endre loven framsettes og vedtas i samme stortingsperiode.

5.7.5.3 Valgdistriktsgrenser

Utvalget mener at valgdistriktsgrensene bør framgå av valgloven. Dette kan gjøres ved at hvilke kommuner som tilhører hvert valgdistrikt, reguleres i lov. Dersom grenseendringer medfører behov for endring av valgdistriktene, vil det være en oversiktlig og åpen prosess om endringene. Og det vil være Stortinget som tar stilling til konsekvensen for valgdistriktsinndeling. At loven må oppdateres ved eventuelle grenseendringer eller navneendringer, må være underordnet. Det er ikke så ofte kommuner endrer navn, og grenseendringer av denne art er uansett en så omfattende prosess at det ikke er urimelig at også valgloven endres for å reflektere eventuelle endringer i valgdistriktene. Utvalget legger også vekt på at det bør være en sammenheng mellom ulike regler, og mener det kan være vanskelig å forklare at regler om valgordningen skal fastsettes i Grunnloven, men at den faktiske inndelingen følger av en forskrift, slik reglene er i dag.

Utvalget har også diskutert om det bør stilles særskilte krav om kvalifisert flertall for å endre hvilket valgdistrikt en kommune skal tilhøre.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Holmås, Høgestøl, Røhnebæk, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener det er tilstrekkelig at lovendringer i valgdistriktsinndelingen gjøres med alminnelig flertall. Flertallet mener at krav om to tredjedels flertall i realiteten vil føre til at enkelte grenseendringer blir svært krevende å gjennomføre. Når det først er vedtatt eksempelvis en kommunesam-

men slåing av to kommuner i hvert sitt valgdistrikt, så er det nødvendig med en beslutning om hvilket valgdistrikt kommunen skal tilhøre. Krav om to tredjedels flertall vil kunne føre til at ingen av de mulige valgdistriktene får nødvendig flertall. Det vil være svært uheldig om en lang og bred prosess for å vedta en kommunesammenslåing stanses av at Stortinget ikke klarer å bli enige om hvilket valgdistrikt kommunen skal tilhøre. Flertallet legger også vekt på at mandatfordelingen nå foreslås oppdatert før hvert stortingsvalg. Grenseendringer vil dermed fanges opp i ny mandatfordeling og kan derfor i liten grad misbrukes. At grensene for valgdistriktene tas inn i lov, er en vesentlig endring fra tidligere regelverk, der grenseendringer vedtatt av Kongen automatisk har fått betydning for valgdistriktsgrensene uten at Stortinget har vært involvert.

Mindretallet i utvalget (Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen og Stokstad) mener at det bør kreves to tredjedels flertall for vedtak om endringer av valgdistriktsgrensene. Mindretallet synes det er uheldig at et alminnelig flertall kan flytte så mange kommuner de ønsker, fra et valgdistrikt til et annet. Mindretallet foreslår at det tas inn en bestemmelse i Grunnloven om at inndeling i valgdistrikter reguleres i valgloven, men at bestemmelsen må vedtas med to tredjedels flertall.

Utvalget har også diskutert om det er behov for en tidsbegrensning på når vedtak om endring av valgdistriktsgrensene kan fattes for å få betydning ved neste stortingsvalg. Utvalget viser til at det ved årsskiftet året før valgåret skal beregnes ny mandatfordeling. Etter dette tidspunktet vil det ikke være mulig å endre mandatfordelingen, og utvalget mener at det dermed heller ikke bør gjøres endringer i valgdistriktene til stortingsvalg etter dette tidspunktet.

5.7.5.4 Beslutning om grenseendringer med betydning for valgdistrikter

Kommunegrenseendringer kan få betydning for fylkesgrensene. At det ikke alltid er krav om stortingsvedtak for å gjøre slike endringer, mener utvalget i utgangspunktet ikke er problematisk så lenge det er Stortinget som avgjør hvilken konsekvens grenseendringen skal få for valgdistriktene. Utvalget understreker også at det ikke er sannsynlig at noen vil endre kommunegrensene for å bevisst søke å påvirke valgdistriktsinndelingen.

For å sikre at det til enhver tid er avklart hvilke kommuner som tilhører hvilket valgdistrikt, foreslår utvalget at det tas inn en bestemmelse i inndelingsloven om at ingen kommune-

⁸⁵ Eirik Holmøyvik, «Reform av grunnlovprosedyren», *Kritisk juss* 56, nr. 1 (2018): 5–34, <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2018-01-02>.

grenseendringer på tvers av valgdistrikter trer i kraft før Stortinget har besluttet hvilket valgdistrikt de berørte kommunene skal tilhøre.

Når det gjelder endring av fylkesgrensene, mener utvalget at det er behov for å se nærmere på hvem som kan fatte vedtak. Ettersom utvalget har landet på at det ikke skal være mer enn ett fylke i et valgdistrikt, vil en del av endringene av fylkesgrensene måtte følges opp av endringer i valgdistriktene også. Sammenslåing og deling av fylker skal vedtas av Stortinget. For at Stortinget skal ha en reell mulighet til å bestemme hvilket valgdistrikt en ny eller justert enhet skal tilhøre, mener utvalget at også fylkesgrensejusteringer bør vedtas av Stortinget. Utvalget foreslår derfor at Kongen ikke lenger skal kunne vedta fylkesgrensejusteringer.

Fylkesgrensejusteringer som kun omfatter areal, ikke innbyggere, vil ikke ha betydning for valgdistriktene. Det bør derfor gjøres unntak for slike justeringer slik at de fortsatt kan vedtas av Kongen.

5.8 Samlet vurdering av valgordningen ved stortingsvalg

Utvalget har ikke samlet seg om et forslag til endringer i valgordningen ved stortingsvalg. Det er likevel noen elementer som ligger fast for alle medlemmer i utvalget. Utvalget mener det fortsatt bør være 169 representanter på Stortinget og at antallet utjevningsmandater skal følge antallet valgdistrikter. Utvalget har ikke kommet til en felles enighet om de øvrige elementene i valgordningen.

Det er imidlertid flertall i utvalget for tre sentrale endringer i valgordningen. For det første mener et flertall av utvalgsmedlemmene at proporsjonaliteten i valgordningen bør økes. Dette flertallet mener sperregrensen bør senkes til tre prosent for å sikre at færre stemmer blir bortkastet, og for at det blir større samsvar mellom et partis andel av stemmene og partiets andel av representantene på Stortinget. Dette vil ha små konsekvenser for hvor lett det er å komme inn på Stortinget med minst ett mandat. For det andre vil et flertall av utvalgsmedlemmene fjerne arealfaktoren til fordel for en ordning som sikrer valgdistriktene en minimumsrepresentasjon. Dette vil fjerne de vilkårlige og største utslagene av dagens arealfaktor. Til slutt mener et flertall av utvalgsmedlemmene at fylkene ikke lenger bør være valgdistrikter. Dette flertallet mener at dagens elleve fylker både i for liten grad sikrer geografisk representasjon og i for stor grad gjør det lettere å bli

representert enn i dag. Flertallet mener derfor at dagens 19 valgdistrikter bør fortsette å være valgdistriktene selv med færre fylker.

På andre områder støtter et flertall av utvalgets medlemmer å videreføre dagens regler. Det er et flertall som mener 1,4 fortsatt bør være første delingstall, det er et flertall som mener det ikke er nødvendig med en distriktssperregrense med 19 valgdistrikter, det er et flertall for å beholde antallet valgdistrikter i Grunnloven, og det er et flertall for å beholde dagens metode for å fordele utjevningsmandater mellom valgdistriktene.

I et forsøk på å lage modeller der medlemmene stiller seg bak alle elementene i modellene, har utvalget gjennom ulike kompromisser kommet fram til to modeller. Disse to modellene presenteres i punkt 5.8.2.

5.8.1 Oppsummering av utvalgets primære standpunkter

Utvalget har vurdert ulike sider av valgordningen. Under presenteres de viktigste forslagene og konklusjonene til utvalget.

5.8.1.1 Valgdistriktsinndeling

På grunn av den nye fylkesinndelingen har det vært nødvendig for utvalget å se på hvordan landet skal deles inn i valgdistrikter framover. Før ny fylkesstruktur fulgte valgdistriktene fylkesgrensene. Med de nye fylkene vil dermed valgdistriktene enten bli løst fra fylkesgrensene eller bli endret i tråd med regionreformen. Utvalget har delt seg i vurderingen av hvilken av de to ordningene som er mest hensiktsmessig. *Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Nygreen, Røhnebak, Stokstad, Tørresdal og Aarnes)* ønsker å videreføre dagens valgdistrikter som de er. *Mindretallet i utvalget (Hoff, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Storberget, Strømmen, Aardal og Aatlo)* mener inndelingen i valgdistrikter bør gjøres med utgangspunkt i fylkesgrensene.

Utvalget har hatt en diskusjon om hvordan Viken fylke vil kunne fungere som et valgdistrikt dersom ny fylkesstruktur er utgangspunktet for inndeling i valgdistrikter. *Flertallet i utvalget (Christensen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen, Røhnebak, Stokstad, Storberget, Aardal, Aarnes og Aatlo)* mener at Viken bør deles opp fordi dette valgdistriktet blir for stort og ulikt de andre valgdistriktene i størrelse. Et så stort valgdistrikt vil senke terskelen for representasjon mye relativt til i dag. *Mindretallet (Anundsen, Giertsen, Holmås, Høgestøl, Strømmen og Tørresdal)* mener

det er mindre problematisk at Viken blir et valgdistrikt. Disse medlemmene mener enten at en redusert terskel for representasjon er positivt, eller at terskelen kan opprettholdes gjennom å innføre en sperregrense på distriktsmandater.

Utvalget har også diskutert at det historisk sett har vært tatt særlige hensyn for å sikre Finnmark representasjon på Stortinget. Utvalget har tatt stilling til om det vil være mulig å ivareta disse hensynene i et valgdistrikt der både Troms og Finnmark inngår. *Flertallet i utvalget (Christensen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aardal og Aarnes)* mener at Finnmark har en spesiell status som tilsier at området må bli sikret en egen representasjon, og at dette bør gjøres gjennom at det fortsetter som et eget valgdistrikt. *Mindretallet i utvalget (Anundsen, Giertsen, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Storberget, og Aatlo)* mener at det nye fylket Troms og Finnmark kan fungere som ett valgdistrikt, og at det er opp til partiene å ta geografiske hensyn i valgdistriktet.

5.8.1.2 Mandatfordeling mellom valgdistrikter

Når det gjelder mandatfordelingen mellom valgdistriktene, har utvalget vurdert den nåværende løsningen med arealfaktor. Utvalget har vurdert overrepresentasjonen arealfaktoren gir til noen områder som problematisk, gitt målet om at det skal være lik vekt av stemmene. Samtidig ser utvalget at noen valgdistrikter kan bli svært små om det kun brukes innbyggertall til å beregne mandatfordelingen.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener derfor det er hensiktsmessig å innføre et minimumstall for antall mandater på fire. Dette vil sikre at alle valgdistriktene har en viss bredde i representasjonen. I tillegg mener flertallet at alle valgdistriktene skal få ett mandat først, før de resterende mandatene blir fordelt med Sainte-Laguë. Dette vil gjøre at de minste valgdistriktene blir noe overrepresentert relativt til de største. Siden utslagene av å bli underrepresentert er større for disse valgdistriktene, gjør dette at ingen valgdistrikter blir dramatisk underrepresentert. Et *mindretall av disse medlemmene (Hoff, Nygreen, Stokstad og Tørresdal)* mener denne ordningen fungerer med dagens valgdistrikter, men ikke tar tilstrekkelige distriktsmessige hensyn ved færre og større valgdistrikter. Dersom valgdistriktene deles inn etter de nye fyl-

kene, vil disse medlemmene derfor beholde dagens arealfaktor på 1,8.

Mindretallet i utvalget (Giertsen, Grimsrud, Holmås og Storberget) ønsker å beholde dagens ordning med arealfaktor på 1,8 uansett antall valgdistrikter.

5.8.1.3 Første delingstall og distriktssperregrense

Utvalget har drøftet valgordningen for distriktsmandater og er enige om at antallet stortingsrepresentanter skal ligge fast. Når det gjelder fordelingsmetode, vil utvalget beholde Sainte-Laguës metode, og *flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo)* vil beholde dagens forhøyede første delingstall på 1,4, mens et *mindretall (Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen)* vil senke dette til 1,2.

Når det gjelder sperregrense på distriktsmandater, mener *flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Hagen, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Strømmen, Aarnes og Aatlo)* at dette ikke er nødvendig i en ordning med 19 valgdistrikter eller en ordning der Viken er delt. *Medlemmene Christensen, Giertsen, Hagen, Røhnebæk, Aarnes og Aatlo* peker på at de effektive sperregrensene da vil være så høye at en lav distriktssperregrense ikke vil ha betydning. *Medlemmene Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen* er imot en sperregrense, uavhengig hvor store valgdistriktene er.

Dersom Viken blir ett valgdistrikt, mener *flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo)* at det er nødvendig med en sperregrense på distriktsmandater for å forhindre at veldig små partier blir representert, og slik forhindre fragmentering. *Flertallet av disse medlemmene (Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Stokstad, Tørresdal og Aardal)* ønsker en sperregrense på tre prosent, mens et *mindretall (Anundsen, Grimsrud, Røhnebæk, Storberget, Aarnes og Aatlo)* ønsker en sperregrense på fire prosent.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Grimsrud, Hoff, Holmøyvik, Stokstad, Storberget, Tørresdal og Aardal) mener en sperregrense på distriktsmandater er hensiktsmessig uansett for å sikre dagens terskler for representasjon og er delt mellom en grense på fire og tre prosent.

Et annet mindretall i utvalget (Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen) mener at det ikke er nødvendig med noen sperregrense uansett dis-

triktsstørrelse fordi det er positivt om flere partier får muligheten til å bli representert.

5.8.1.4 Utjevningsmandater

Dagens ordning med utjevningsmandater har blitt diskutert i utvalget. Sentrale spørsmål er antallet utjevningsmandater, sperregrensen for å få utjevningsmandater og hvordan kandidater skal bli valgt. Utvalget har vurdert det som hensiktsmessig å beholde dagens ordning med ett utjevningsmandat per valgdistrikt selv om antallet valgdistrikter skulle bli endret. Når det gjelder sperregrensen, mener *flertallet i utvalget* (Christensen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad, Strømmen, Tørresdal og Aardal) at denne bør senkes til tre prosent. En reduksjon i sperregrensen vil begrense forskjellen på å havne over og under sperregrensen og gi en mer proporsjonal representasjon av partiene. *Et mindretall* (Giertsen, Grimsrud, Røhnebæk, Aarnes og Aatlo) ønsker å beholde dagens sperregrense på fire prosent, og *to medlemmer* (Anundsen og Storberget) ønsker å øke sperregrensen til fem prosent. *Seks utvalgsmedlemmer* (Holmås, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Strømmen og Aardal) mener i tillegg at partier som vinner minst ett direktemandat, skal få være med i konkurransen om utjevningsmandater.

Utvalgets flertall (Anundsen, Christensen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener også det skal være et krav om å stille lister i hele landet for å få være med i konkurransen om utjevningsmandater, mens *et mindretall* (Giertsen, Holmås, Nygreen, Røhnebæk og Strømmen) ikke ønsker å innføre et slikt krav.

Til slutt har utvalget diskutert om kandidatkåringen av utjevningsmandatene bør endres til en ordning som er mer forutsigbar for partiene. *Fler-tallet i utvalget* (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen, Røhnebæk, Storberget, Stokstad, Tørresdal, Aardal, Aarnes, Aatlo) ønsker å beholde dagens ordning, mens *mindretallet i utvalget* (Holmås, Høgestøl og Strømmen) mener en nasjonal liste for utjevningsmandater ville gitt partiene et mer forutsigbart system.

5.8.1.5 Lovfesting av distriktsinndeling

Når det gjelder lovfesting av valgdistriktsinndelingen, mener *flertallet i utvalget* (Anundsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørres-

dal, Aarnes og Aatlo) at antall valgdistrikter fremdeles bør reguleres i Grunnloven. *Mindretallet i utvalget* (Aardal, Christensen, Giertsen, Høgestøl og Storberget) mener at det er behov for fleksibilitet i regelverket fordi det kan skje nye endringer i fylkesstrukturen i årene framover, og at det derfor er lite hensiktsmessig å grunnlovfeste antall valgdistrikter. Disse medlemmene vil ha samme krav til kvalifisert flertall som ved grunnlovsendring, men vil regulere dette i valgloven.

5.8.2 Utvalgets sekundære standpunkter

En gjennomgang av utvalgsmedlemmenes primærstandpunkter gir valgordningen som framkommer i 5.8.1. Det er ikke de samme personene som utgjør flertallet bak hvert av elementene i valgordningen. I et forsøk på å lage modeller der medlemmene stiller seg bak alle elementene i modellene, har utvalget gjennom ulike kompromisser forhandlet seg fram til to modeller, heretter omtalt som «19-modellen» og «fylkesmodellen». Det ligger i navnene at utgangspunktene for modellene har vært henholdsvis dagens 19 valgdistrikter og valgdistrikter som følger den til enhver tid gjeldende fylkeskommunale inndelingen.

Flertallet i utvalget (Christensen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Tørresdal, Aarnes, Aardal og Aatlo) foreslår en modell basert på dagens 19 valgdistrikter, 19-modellen. *Mindretallet i utvalget* (Giertsen, Holmås, Høgestøl, Storberget og Strømmen) foreslår en modell basert på dagens fylker, fylkesmodellen.

Medlemmene Anundsen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Røhnebæk og Strømmen mener at begge modellene er gode utgangspunkter for Stortingets videre arbeid.

19-modellen ligger tett opp til modellen som framgår av flertallsstandpunktene slik de er satt opp i forrige kapittel, med unntak av distriktssperregrensen på 3 prosent. Sammenliknet med gjeldende valgordning innebærer 19-modellen i tillegg to viktige endringer:

- Sperregrensen for utjevningsmandat senkes fra 4 til 3 prosent.
- Arealfaktoren blir erstattet med en ordning der hvert valgdistrikt får 1 mandat først, mens de resterende mandatene fordeles etter innbyggertall, men med et minimum på 4 mandater i alle valgdistrikter.

Sammenliknet med gjeldende valgordning innebærer fylkesmodellen større endringer. Utgangspunktet for modellen er dagens elleve fylker, samtidig som modellen tar høyde for at det ikke fram-

Tabell 5.16 Sentrale elementer i modellene.

| | Flertallets primærstandpunkter | 19-modellen | Fylkesmodellen |
|---|--|--|-----------------------------|
| Valgdistrikter | Dagens 19 valgdistrikter | Dagens 19 valgdistrikter | Fylkene (11 valgdistrikter) |
| Første delingstall | 1,4 | 1,4 | 1,2 |
| Sperregrense på utjevningsmandater | 3 prosent | 3 prosent | 4 prosent |
| Sperregrense på distriktsmandater | Ingen | 3 prosent | 3 prosent |
| Metode for mandatfordeling mellom valgdistriktene | Alle valgdistriktene får ett mandat først, og det er minimum fire mandater per valgdistrikt. | Alle valgdistriktene får ett mandat først, og det er minimum fire mandater per valgdistrikt. | Arealfaktor |

står som helt usannsynlig at enkelte av fylkessamenslåingene kan bli reversert etter neste stortingsvalg. Medlemmene bak dette kompromisset legger derfor til grunn at modellen vil være anvendelig også om for eksempel Viken skulle bli endret til tre fylker, og om Troms og Finnmark blir splittet opp.

I fylkesmodellen reduseres første delingstall fra dagens 1,4 til 1,2. Dermed senker ordningen terskelen for å vinne det første mandatet. Dette kommer i tillegg til at tersklene senkes fordi valgdistriktene blir større. *Utvalgsmedlem Storberget* slutter seg til fylkesmodellen som sekundært standpunkt med det forbehold at første delingstall bør settes til 1,4.

De av utvalgets medlemmer som primært støtter fylkesmodellen som et kompromissforslag, vil beholde arealfaktor.

En oversikt over de sentrale elementene i de to kompromissmodellene og flertallets primære standpunkt er vist i tabell 5.16.

5.8.2.1 Konsekvenser av de to kompromissmodellene

Det er store forskjeller mellom de to modellene. Utvalget har foretatt beregninger av hvilke conse-

kvenser de to modellene kan få. I tillegg har det blitt regnet på konsekvensene av en modell basert på utvalgsmedlemmenes primærstandpunkter. Fylkesmodellen har som prinsipp at valgdistriktene skal følge fylkesgrensene, men for å gjøre beregninger av konsekvenser må det tas utgangspunkt i et tall. Fordi dagens fylkesstruktur er elleve fylker, er det dette som er brukt. For mange av utvalgets medlemmer ansees det imidlertid som mindre realistisk at antall fylker vil forbli så lavt.

Både 19-modellen og fylkesmodellen øker proporsjonaliteten i ordningen, men det er ulikt hvordan dette oppnås. 19-modellen gir partier som kommer over sperregrensen på 3 prosent, proporsjonal representasjon. Dette gjør at flere partier enn i dag får representasjon som tilsvarer andelen av antallet stemmer de har fått, men leder ikke til at flere partier får representasjon.

Fylkesmodellen kombinerer større valgdistrikter med lavere første delingstall. Begge disse grepene gjør det hver for seg enklere for partiene å vinne sitt første mandat, og de forsterker altså hverandre. Dette senker terskelen for at små partier får et mandat, og øker representasjonen til alle små partier. Samtidig reduseres en del av styringstillegget til de største partiene.

Tabell 5.17 Konsekvenser av de ulike modellene.

| | Flertallets primærstandpunkter | 19-modellen | Fylkesmodellen |
|------------------|-----------------------------------|---------------|----------------|
| Proporsjonalitet | større | større | større |
| Antall partier | som i dag | som i dag | flere |
| Styringstillegg | som i dag | som i dag | mindre |

Som det er vist til i kapittel 5.2.6.3, er det vanskelig å beregne den totale effekten av en slik endring fordi det vil lede til at både partier og velgere handler annerledes enn i dag. Små partier vil stille til valg og drive valgkamp i større grad enn tidligere fordi de har mulighet til å få et mandat. Velgerne vil også være mer villige til å stemme på disse partiene fordi det er større sjanse for at stemmen ikke blir bortkastet. Det er vanskelig å undersøke effektene av dette med stemmetall fra valg som er gjennomført med en annen valgordning der antall partier som stiller til valg, og som får stemmer, er gitt.

For å regne på konsekvensene av de tre valgordningene har stemmetallet fra stortingsvalget i 2017 blitt brukt. I tillegg har det siste kommunestyrevalget og det nest siste fylkestingsvalget blitt inkludert.⁸⁶ Ved disse valgene er det mye lavere terskler for representasjon, og velgerne er dermed i større grad villige til å stemme på små partier. Resultatene fra disse valgene kan dermed illustrere hva som kan skje når velgere og partier endrer måten de handler på, som konsekvens av lavere terskel for representasjon.

Som det framgår av analysene under, blir det mer proporsjonalitet med alle disse ordningene enn med dagens ordning. I tillegg gjør fylkesmodellen at det blir flere partier representert.⁸⁷ Beregningene tyder på at dette kan være den største forskjellen mellom de to modellene, om det sees bort fra at risikoen for dårligere geografisk representasjon øker når det er færre valgdistrikter. Konsekvensene av de tre modellene er oppsummert i tabell 5.17.

Mer proporsjonalitet og flere partier

Når det regnes på de ulike ordningene, er effektene av ordningene som følger av flertallsmodel-

len og 19-modellen, identiske. I de 3 valgene som det er regnet på her, har det ikke hatt konsekvenser å ha en distriktssperregrense på 3 prosent så lenge det er 19 valgdistrikter.⁸⁸

Alle ordningene gir som forventet større *proporsjonalitet*. Det er likevel fylkesmodellen som fører til den største økningen i proporsjonaliteten, og den gir høyest proporsjonalitet ved alle de 3 valgene i tabell 5.18. 19-modellen og flertallsmodellen er noe mindre proporsjonale, og en slik endring hadde hatt lite å si for proporsjonaliteten ved siste stortingsvalg.

Proporsjonalitetstallene skjuler imidlertid ganske ulike fordelinger av mandater mellom partiene. Dette avspeiler seg i at det på bakgrunn av stemmetall fra kommunestyrevalget i 2019 og fylkestingsvalget i 2015 hadde kommet inn ett ekstra parti på Stortinget om fylkesmodellen hadde vært brukt (se tabell 5.19). Dette er ikke tilfelle når stemmetall fra stortingsvalget brukes, men dataene fra fylkestings- og kommunestyrevalg er mer realistiske for å se på velgernes villighet til å stemme på relativt små partier.

Tabellene 5.20, 5.21 og 5.22 viser partienes mandatfordeling. Tabellene viser tydelig hva som er forskjellen mellom de ulike ordningene. Når sperregrensen senkes til 3 prosent i 19-modellen, betyr det at partiene som er over 3 prosent, får mer proporsjonal representasjon, men endringen gjør lite for de partiene som er mindre enn 3 prosent. Rødt hadde dermed ikke fått flere mandater ved forrige stortingsvalg med denne modellen, mens MDG vinner tre mandater relativt til gjeldende valgordning.⁸⁹ Når terskelen for representasjon senkes slik den gjør i fylkesmodellen, vinner MDG bare ett ekstra mandat, men Rødt får også ett ekstra mandat.⁹⁰

⁸⁶ I alle beregningene er de tatt hensyn til vedtatte endringer i kommune- og fylkesstruktur.

⁸⁷ Det er ikke Vikens store størrelse som har ledet til det økte antall partier. En oppsplitting av Viken vil dermed ikke i seg selv hindre at flere partier blir representert. Derimot kan det tenkes at det vil bli litt lavere proporsjonalitet med flere valgdistrikter.

⁸⁸ En distriktssperregrense i en modell med 19 valgdistrikter vil først få betydning når de største valgdistriktene får flere mandater enn i dag.

⁸⁹ Endringen i mandatfordelingsmetode gir også utslag i større representasjon til Arbeiderpartiet fordi partiet får flere mandater i de valgdistriktene som får flere mandater med denne mandatfordelingsmetoden.

Tabell 5.18 Disproporsjonalitet med de ulike modellene.

| | Dagens | 19-modellen | Fylkesmodellen |
|-------------------------|--------|-------------|----------------|
| Stortingsvalget 2017 | 3,1 | 3,1 | 2,7 |
| Kommunestyrevalget 2019 | 6,6 | 5,4 | 5,2 |
| Fylkestingsvalget 2015 | 4,2 | 3,6 | 2,5 |

Tabell 5.19 Antall partier med de ulike modellene.

| | Dagens | 19-modellen | Fylkesmodellen |
|-------------------------|--------|-------------|----------------|
| Stortingsvalget 2017 | 9 | 9 | 9 |
| Kommunestyrevalget 2019 | 10 | 10 | 11 |
| Fylkestingsvalget 2015 | 9 | 9 | 10 |

Med data fra kommunestyrevalget i 2019 er forskjellene på modellene større. Ved dette valget ville Venstre, Rødt, og KrF vært under sperregrensen på 4 prosent, men over 19-modellens grense på 3 prosent. Når sperregrensen senkes til 3 prosent i 19-modellen, får dermed disse partiene større representasjon. Det er partiene rett over sperregrensen i dagens valgordning (SV og MDG) som taper mandater til partiene som kommer over sperregrensen med denne ordningen. Med fylkesmodellen vinner KrF, Rødt og Venstre mindre. Hvilke valgdistrikter partiene står sterkest i, har også stor betydning, og Rødt gjør det best selv om partiet har lavest nasjonale oppslutning. Rødt får fem mandater og Venstre tre selv om Rødt har litt lavere oppslutning nasjonalt. Demokratene er i tillegg store nok i Agder til å

⁹⁰ Arbeiderpartiet blir mindre overrepresentert her siden styringstillegget blir mindre med 1,2 som første delingstall.

vinne ett mandat. Partiet fikk 0,4 prosent av stemmene nasjonalt, men 5 prosent av stemmene i Agder (eller ca. 7 600 stemmer). En distriktssperregrense på 3 prosent får dermed ikke konsekvenser for partiet.

Med data fra fylkestingsvalget i 2015 er det ingen partier som nesten nådde sperregrensen. Forskjellen på dagens valgordning og 19-modellen er dermed mindre, selv om 19-modellen fortsatt er mer proporsjonal.⁹¹ Fylkesmodellen gir igjen 1 ekstra parti, Nordmørslista, som vinner 1 mandat med 0,4 prosent av stemmene nasjonalt eller 7,5 prosent av stemmene i Møre og Romsdal (ca. 7 900 stemmer).⁹² Med valgresultatet fra fylkestingsvalget i 2015 ville Arbeiderpartiet mistet

⁹¹ Dette skyldes mandatfordelingen mellom valgdistrikter og at Arbeiderpartiet får færre mandater med denne fordelingen.

⁹² Igjen vil ikke en distriktssperregrense ha betydning.

Tabell 5.20 Antall stortingsrepresentanter beregnet ut fra valgresultatet ved stortingsvalget 2017.

| | Prosent oppslutning | Dagens | 19-modellen | Fylkesmodellen |
|---------------------------|---------------------|--------|-------------|----------------|
| Arbeiderpartiet | 27,4 | 50 | 52 | 49 |
| Fremskrittspartiet | 15,2 | 27 | 26 | 27 |
| Høyre | 25,0 | 45 | 43 | 45 |
| Kristelig Folkeparti | 4,2 | 7 | 7 | 7 |
| Miljøpartiet de Grønne | 3,2 | 2 | 5 | 3 |
| Rødt | 2,4 | 1 | 1 | 1 |
| Senterpartiet | 10,3 | 18 | 18 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 6,0 | 11 | 10 | 11 |
| Venstre | 4,4 | 8 | 7 | 8 |

Tabell 5.21 Antall stortingsrepresentanter beregnet ut fra valgresultatet ved kommunestyrevalget 2019.

| | Prosent oppslutning | Dagens | 19-modellen | Fylkesmodellen |
|-------------------------------------|---------------------|--------|-------------|----------------|
| Arbeiderpartiet | 24,8 | 49 | 49 | 47 |
| Demokratene | 0,4 | – | – | 1 |
| Folkeaksjonen Nei til mer bompenger | 2,4 | 4 | 4 | 4 |
| Fremskrittspartiet | 8,2 | 16 | 13 | 16 |
| Høyre | 20,1 | 39 | 36 | 38 |
| Kristelig Folkeparti | 4,0 ¹ | 3 | 6 | 3 |
| Miljøpartiet De Grønne | 6,8 | 13 | 11 | 13 |
| Rødt | 3,8 | 2 | 6 | 5 |
| Sosialistisk Venstreparti | 6,1 | 12 | 9 | 11 |
| Senterpartiet | 14,4 | 29 | 29 | 27 |
| Venstre | 3,9 | 2 | 6 | 4 |

¹ Kristelig Folkepartis stemmetall er under sperregrensen på fire prosent selv om det avrundes til fire prosent her.

Tabell 5.22 Antall stortingsrepresentanter beregnet ut fra valgresultatet ved fylkestingsvalget 2015.

| | Prosent oppslutning | Dagens | 19-modellen | Fylkesmodellen |
|---------------------------|---------------------|--------|-------------|----------------|
| Arbeiderpartiet | 33,6 | 65 | 63 | 59 |
| Fremskrittspartiet | 10,3 | 17 | 17 | 18 |
| Høyre | 23,5 | 39 | 40 | 40 |
| Kristelig Folkeparti | 5,6 | 9 | 9 | 10 |
| Miljøpartiet De Grønne | 5,0 | 8 | 9 | 9 |
| Nordmørslista | 0,4 | – | – | 1 |
| Rødt | 2,2 | 1 | 1 | 1 |
| Senterpartiet | 8,0 | 15 | 15 | 15 |
| Sosialistisk Venstreparti | 4,0 | 7 | 7 | 7 |
| Venstre | 5,0 | 8 | 8 | 9 |

mandater med fylkesmodellen. Dette skyldes at partiet ikke får det samme styringstillegget i fylkesmodellen som i dagens modell og (noe redusert) i 19-modellen.

Det er altså en forskjell i hvordan 19-modellen og fylkesmodellen fører til høyere proporsjonalitet. 19-modellen sikrer dette gjennom å gi mer proporsjonal representasjon til partier over en viss størrelse (oppslutning over 3 prosent). Dette gir et tillegg til partiene over denne sperregrensen. Fylkesmodellen gir proporsjonalitet gjennom å gi små partier bedre mulighet til å vinne direktemandater.

Det er viktig å merke seg at de to nye partiene som vinner mandater med fylkesmodellen, ikke

kommer fra de største valgdistriktene. Agder og Møre og Romsdal er med sine ti og åtte mandater blant de tre minste valgdistriktene (sammen med Nordland). Møre og Romsdal har også allerede med dagens valgordning åtte mandater. Det er altså ikke Vikens store størrelse som i disse beregningene leder til disse ekstra partiene, og de ville vunnet mandater om Viken eller Troms og Finnmark var delt. I de største valgdistriktene, der terskelen prosentvis er lavere, er det dermed sannsynlig at slike partier også vil kunne vinne mandater, selv om det ikke skjer i beregningen her. Det er det lave første delingstallet som gjør at disse partiene her får et direktemandat.

Kapittel 6

Valgordning ved kommunestyre- og fylkestingsvalg

6.1 Innledning

Valgordningene ved norske valg har vært ulike siden starten av 1900-tallet. Selv om det har vært tilpasninger over tid som gjør at valgordningene har blitt likere, for eksempel ved at det nå brukes Sainte-Laguës metode for mandatfordeling ved alle typer valg, skiller de seg fortsatt fra hverandre på flere måter. I dette kapitlet diskuteres valgordningene ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Personvalgordningen i alle tre typer valg blir diskutert for seg i kapittel 7.

6.1.1 Gjeldende rett

Siden 1985 har det vært en felles valglov for alle typer valg, valgloven. I tillegg er det bestemmelser i kommuneloven som har betydning ved valg til kommunestyre og fylkesting.

Ved kommunestyrevalg er kommunen valgdistrikt, og ved fylkestingsvalg er fylket valgdistrikt. Representantene i fylkestinget og i kommunestyret representerer dermed hele fylket eller kommunen. Selve valgoppgjøret foregår etter valgloven § 11-12 første ledd. Fordelingen av mandater mellom listene gjøres med Sainte-Laguës metode med første delingstall 1,4 på samme måte som ved stortingsvalg etter § 11-4. Personvalgordningen, som behandles i neste kapittel, er forskjellig ved de tre valgene.

Det er fylkestinget selv som bestemmer hvor mange medlemmer fylkestinget skal ha, og det er kommunestyret som selv bestemmer hvor mange medlemmer kommunestyret skal ha, jf. kommuneloven § 5-5.¹ Kommuneloven inneholder imidlertid minimumskrav til hvor mange medlemmer fylkestinget og kommunestyret skal ha, basert på innbyggertall.

Etter valgloven § 9-1 er tidspunktene for stortingsvalg på den ene siden og kommunestyre- og

fylkestingsvalg på den andre siden adskilt. Valg av representanter til Stortinget skal holdes på én og samme dag i september måned i det siste året av hver stortingsperiode. Valg av representanter til fylkesting og kommunestyre skal holdes på én og samme dag i september måned hvert fjerde år. Valgene holdes i det andre året av hver stortingsperiode.

6.1.2 Historisk utvikling

Det har vært store endringer i kommunestyrevalgordningen over tid. Mellom 1837 og 1921 var det to forsamlinger som ble valgt i kommunen, formannskapet og representantskapet.² Etter hvert, fra 1896, ble formannskapet valgt av og blant medlemmer av herreds-/bystyrene (tidligere kalt representantskap). Samtidig ble det mulig å bruke forholdstallsvalg for å velge representantene, men bare dersom et visst antall velgere krevde det. Etter 1925 ble det innført forholdstallsvalg ved alle kommunestyrevalg etter den tillempede største brøks metode, og dette ble beholdt selv etter at den mer proporsjonale Sainte-Laguës metode ble innført ved stortingsvalg i 1953.³

Først i 2001 ble fordelingen av mandater på partiene endret slik at den fulgte den samme ordningen som ved stortingsvalg og fylkestingsvalg (Sainte-Laguës metode med første delingstall 1,4). Dette hadde også vært diskutert av tidligere valglovutvalg. I NOU 1982: 6 ble dette drøftet som en mulighet, men det var bare mindretallet i utvalget som støttet endringen den gang. I NOU 2001: 3 var det imidlertid flertall for en slik endring. Dette ble begrunnet med at det ville forenkle valgoppgjøret, gi felles regler ved alle valg og en bedre

¹ Beslutningen må fattes innen utgangen av desember i nest siste år av valgperioden for å ha virkning for kommende valgperiode.

² Denne framstillingen bygger på den historiske gjennomgangen i NOU 2001: 3.

³ Se NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* s. 33 og s. 174–176, for en beskrivelse av den forrige valgordningen ved kommunestyrevalg.

proporsjonalitet i kommunestyrets sammensetning.

Fra opprettelsen av fylkestingene⁴ i 1837 til 1975 var representasjonen i fylkestingene indirekte, og fylkestingene ble satt sammen av utsendinger fra de enkelte kommunene i fylket. Representantene stod ansvarlig overfor kommunestyrene, ikke velgerne i fylket. Fra 1975 ble det innført direkte valg til fylkestingene med valg hvert fjerde år og med Sainte-Laguës metode med første delingstall 1,4. Dermed ble fylkestingets representanter ansvarlig overfor fylkeskommunens velgere istedenfor velgerne i kommunen de kom fra.

Fram til fylkestingsvalget i 2003 fantes det en form for utjevningsordning for å sikre at alle kommuner – så langt det var mulig – fikk minst én representant i fylkestinget. Ordningen hadde ikke innvirkning på den partimessige fordelingen, kun på hvilke personer som ble valgt inn fra de ulike partiene. Utjevningsordningen ble opphevet etter det forrige valglovutvalgets arbeid. Utvalget la vekt på at denne ordningen kunne bidra til å svekke fylkeskommunen som politisk enhet, ved at representantene kunne oppfatte seg selv som kommunens representanter heller enn å se helheten i den fylkeskommunale politikken. Utvalget la også vekt på at ordningen ble innført som en overgangsordning ved innføringen av direktevalgte fylkesting, og at det var på tide at den ble opphevet.

Departementet støttet vurderingen til utvalget og la også til at den eksisterende ordningen kunne bidra til at debatt om lokalpolitiske vurderinger og prioriteringer ble flyttet inn i det regionalpolitiske organet. Dette ville kunne skape en uheldig sammenblanding av de to politiske nivåene.

Som det framgår under, skiller den norske valgordningen seg fra andre land i Norden ved at det er ulike valgordninger for valg på ulike nivåer, mens Finland, Danmark og Sverige alle har relativt like ordninger for de ulike typene valg.

Interessen for det regionale demokratiet har vist seg å være lavere enn interessen for lokaldemokratiet. Valgdeltakelsen har over lang tid vært litt lavere ved fylkestingsvalg enn ved kommunestyrevalg, til tross for at valgene gjennomføres samtidig.⁵ Avstanden har stort sett ligget mellom to og fire prosentpoeng.

6.1.3 Lokalvalg i andre nordiske land

Sverige

I Sverige er reglene for valg til Riksdagen, *landstingsfullmäktige* og *kommunfullmäktige* regulert i vallagen. Reglene følger i stor grad hverandre og er relativt like på de ulike nivåene. Før var det obligatorisk at länen ble delt inn i valgdistrikter ved landstingsvalg, men nå kan landstingene selv velge om de vil gjøre det. I Sverige brukes Sainte-Laguës metode, men med første delingstall på 1,2 for å fordele mandater mellom partiene.

Ved valg til *kommunfullmäktige* kan kommunen deles inn i flere valgdistrikter hvis den har flere enn 36 000 innbyggere, eller hvis det er særskilte grunner til dette. Kommunene må selv vedta oppdelingen, hvis ikke blir kommunen ett valgdistrikt. Når kommunene er delt inn i valgdistrikter, skal 90 prosent av mandatene fordeles som distriktsmandater og resten være utjevningsmandater. Det er så en sperregrense på minimum to prosent av stemmene i kommunen (eller tre hvis det er flere valgdistrikter eller ved valg til *landstingsfullmäktige*) for å ha mulighet til å få mandater. Mandatene fordeles først mellom partiene på valgdistriktsnivå blant partiene som har kommet over sperregrensen. Deretter beregnes en mandatfordeling i hele kommunen, og dersom partier har fått for mange eller for få mandater i den første utregningen, mister eller får de mandater slik at det endelige antallet mandater følger stemmetallet på kommunenivå.⁶

Sverige innførte felles valgdag i 1970, og ordningen har siden da blitt utredet en rekke ganger. En utredning fra 2002 konkluderte med at systemet med felles valgdag burde videreføres.⁷ Utredningen la stor vekt på at å innføre adskilte valgdager for nasjonale og lokale valg innebærer lavere valgdeltakelse i de kommunale valgene, og at dette er «från demokratisk synspunkt oacceptabelt». Et annet hovedpoeng var helhetsperspektivet på politikken. Felles valgdag oppmuntrer velgerne til å bedømme de ulike partienes politikk på både lokalt og nasjonalt nivå som en helhet. Dette setter velgeren bedre i stand til å fatte bevisste beslutninger i de ulike valgene. Felles valgdag ivaretar på den måten dessuten sammenhengen mellom riks- og lokalpolitikk og «maksimerer» mulighetene for å utøve en enhetlig politikk i hele lan-

⁴ Fylkestingene het *amtformannskap* og så *amtsting* før de ble hetende *fylkesting* fra 1919.

⁵ Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, «Hvem er hjemmesitterne?», i *Lokalvalget 2015: et valg i kommunereformens tegn?*, red. Jo Saglie og Dag Arne Christensen (Oslo: Abstrakt forlag, 2017), s. 63.

⁶ Dette skiller seg fra den norske utjevningsmandatordningen ved stortingsvalg ved at partier også kan miste direkte-mandater de har fått i valgdistriktene.

⁷ SOU 2002:42 *Den gemensamma valdagen och andra valfrågor*.

det, spesielt innenfor velferdsområder som skole og omsorg.

Et annet argument fra utredningen var at lokaldemokratiet hadde utviklet seg positivt siden innføringen av felles valgdag på 1970-tallet. Svenskene valgte også i økende grad forskjellig parti i henholdsvis kommune- og riksdagsvalget. Forskningen som utredningen la til grunn, påviste også at mediernes interesse for den kommunale arenaen ikke minsket ved innføringen av felles valgdag. Derimot hadde mediernes oppmerksomhet rettet mot kommunale valg i sum økt i de tretti årene fram mot utredningen.⁸ Ordningen med felles valgdag kunne derfor ikke sies å ha vært til hinder for et utviklet lokaldemokrati. Utredningen påpekte derimot at kommunaldemokratiet vil kunne fortsette å vitaliseres i et system med felles valgdag. Utredningen gikk lenger og advarte også mot at en overgang til separate valgdager risikerer å true «sådana viktiga inslag i den kommunala demokratin som är kopplade till ett högt valdeltagande». Senere utredninger er imidlertid mer opptatt av at adskilte valgdager kan gi lokale spørsmål større tyngde i tilknytning til valgkampene,⁹ og at mediene «fokuserar mest på nationella frågor [...]».¹⁰ I debatten om felles valgdag har også flere kritikere anført at felles valgdag innebærer at de lokale spørsmålene kommer i skyggen av rikspolitikken.

En annen erfaring fra Sverige gjelder kompetanse ved valggjennomføringen. Valgansvarlige i Sverige har påpekt at det er vanskelig å opprettholde kompetanse i kommunene om hvordan valg gjennomføres, med såpass lange intervaller mellom valgene.

Danmark

I Danmark minner reglene for kommunale og regionale valg om reglene for folketingsvalg og er fastsatt i lov om kommunale og regionale valg. Regionene deles ikke inn i valgdistrikter ved regionrådsvalg, og fordelingen av mandater gjøres med d'Hondts metode som ved nasjonale valg.

Velgerne får en stemmeseddel med oversikt over alle kandidatene til alle listene og partiene og stemmer ved å sette et kryss enten ved en liste eller ved en person på en liste. En må altså enten velge liste eller kandidat, men det er ikke mulig å stemme på mer enn én kandidat eller å dele opp stemmen mellom ett parti og én kandidat på en

annen liste. Den danske ordningen åpner heller ikke for å stryke kandidater. Kandidatlistene kan inneholde fire flere navn enn det er medlemmer som skal velges (§ 21).

I motsetning til ved folketingsvalg kan flere lister gå sammen i listeforbund, og partier og lister i valgforbund, for å øke sine muligheter til å oppnå mandater (§ 24). Da vil mandatene først fordeles mellom partier som stiller alene, og de ulike forbundene. Deretter vil mandatene fordeles mellom listeforbundene innenfor valgforbundene og mellom partier og lister innenfor hvert forbund. Til slutt regnes det ut hvilke enkeltkandidater som har krav på et mandat innenfor hver liste eller hvert parti. Ved valg til kommunebestyrelsen er det relativt vanlig med ulike typer forbund fordi d'Hondts metode gir de største partiene en fordel.

Folketingets medlemmer velges for en fireårsperiode. Statsministeren kan likevel begjære at det skal utskrives nyvalg. Valgtidspunktet for folketingsvalgene kan derfor variere. Valg av amtsråd og kommunalbestyrelse finner sted hvert fjerde år. I 2001 var det for første gang valg til alle politiske nivåer på samme tidspunkt. Dette året var valgdeltakelsen om lag 15 prosent høyere i de to lokalvalgene.

Finland

Det er samme valgordning ved finske valg til Riksdagen, *landskapsfullmäktige* og *fullmäktige* (dvs. kommunestyret), og fordelingen av mandater gjøres med d'Hondts metode. Ved valg til *fullmäktige* kan lister stilles av partier, av valgforbund mellom partier, av en enkeltliste og av en *valmansförening*, som er en liste organisert rundt én kandidat. Velgerne må stemme på enkeltkandidater (dvs. tvungent personvalg), og det er dermed ikke mulig å gi slengere til andre lister eller stryke noen kandidater.

Stemmene telles opp slik at kandidatenes stemmer blir gitt til den listen de stiller for. Deretter fordeles mandatene på hver liste etter d'Hondts metode. Når det er klart hvilke lister som har krav på mandater, blir disse fordelt mellom kandidatene etter hvem som har fått flest personstemmer. I kandidatkåringen stiller alle kandidatene innenfor et valgforbund likt. Det er altså ikke viktig hvilket parti eller hvilken liste de egentlig stiller fra, og dermed er det uviktig hvilket parti som fikk flest stemmer av partiene i valgforbundet. Det eneste som avgjør kandidatkåringen, er hvilken kandidat som har fått flest stemmer.

⁸ SOU 2001:65 *Skilda valdagor och vårval?*

⁹ SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*.

¹⁰ SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden!*

6.2 Valgordning

Som det framgår av diskusjonen over, har det vært en tendens til at valgordningene har blitt likere over tid i Norge. Utvalget mener dette er en positiv utvikling og ønsker å øke samsvaret blant annet ved å innføre en likere personvalgordning ved de ulike valgene (se kapittel 7). Utvalget mener at det ikke er grunn til å endre valgordningen ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg når det gjelder fordelingsmetode (dvs. Sainte-Laguës metode med et forhøyet første delingstall), og at fordelingsmetoden bør følge av valgordningen ved stortingsvalg.

Videre diskuteres muligheten for å dele inn kommuner og fylkeskommuner i flere valgdistrikter og hvilke krav som skal stilles til antall medlemmer i fylkestinget og kommunestyret

6.2.1 Inndeling i valgdistrikter

Sverige har en ordning som åpner opp for inndeling av både kommuner og fylker i valgdistrikter og for kommunale og fylkesvise utjevningsmandater. Det er mulig å se for seg flere argumenter for en slik ordning i Norge også. På samme måte som inndelingen av Norge i valgdistrikter vil dette sikre at ulike geografiske deler av kommuner og fylker er representert. Dette kan også tenkes å redusere hyppigheten av geografiske velgeraksjoner. I motsetning til ved stortingsvalg der mange av partiene bare får inn én kandidat fra hvert valgdistrikt, får partiene ofte valgt inn flere kandidater ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Siden partiene i dag legger stor vekt på å ha kandidater fra hele fylket på sine valglister, får de fleste partiene inn kandidater med ulike typer bakgrunn. Personvalgordningen ved fylkestingsvalg har vært relativt lite brukt, og partiene har dermed hatt god kontroll på den geografiske fordelingen av representanter.

Med kommunereformen og sammenslåinger av kommuner i større enheter enn før kan det tenkes at geografisk representasjon oppleves som viktigere også innenfor kommuner. Sammenslåingene på 1960-tallet ledet til velgeraksjoner i en del kommuner. Da ble kommunestyrene i noen kommuner dominert av representanter fra én del av de nye kommunene.

Representanter valgt fra mindre valgdistrikter kan også tenkes å oppleve seg som representanter for disse områdene og ikke for kommunen som helhet. En slik ordning er dermed mest aktuell i kommuner der lokal representasjon fra områder langt unna kommunesenteret er nødvendig, even-

tuelte også for å gi enkeltområder større innflytelse i kommunen for å veie opp for avstand.

Det er mulig å ta disse hensynene innenfor dagens regelverk. Kommuneloven åpner for å opprette folkevalgte organer under kommunestyret, jf. kommuneloven kapittel 5. Kommunene kan for eksempel deles inn i flere geografiske områder med egne kommunedelsutvalg, jf. kommuneloven § 5-7 første ledd. Disse kommunedelsutvalgene kan virke innenfor de geografiske områdene og slik sikre det lokale folkestyret i store kommuner. I dag benyttes denne ordningen i flere norske kommuner, selv om det kun er Oslo som har direkte valg til kommunedelsutvalg. Ordningen er fleksibel for utnevning av utvalgene (utnevning eller direkte valg) og typen oppgaver, og de ulike kommunene som benytter seg av kommunedelsutvalg, har også valgt ulike løsninger.

Når det gjelder fylkestinget, var medlemmene av fylkestinget tidligere valgt av kommunestyrene i fylket. I dag er hvert fylke ett valgdistrikt. Partiene stiller én liste for hele fylket, og det er ett felles valgoppgjør for fylket. Det er minimumskrav til hvor mange medlemmer det skal være i fylkestingene, og det velges relativt mange representanter i hvert fylke. Dette gir en lav terskel for å bli representert og sikrer slik en høy grad av proporsjonalitet selv med et forhøyet første delingstall.¹¹

Bakgrunnen for at fylkene ikke deles inn i valgdistrikter, har vært et ønske om at representantene i fylkestinget skal representere hele fylket, ikke kun sine kommuner slik det var tidligere. I tråd med dette har ikke valgordningen ved fylkestingsvalg noen egen mekanisme for å sikre at alle de ulike delene av fylket blir representert i fylkestinget. I motsetning til for kommunene er det heller ikke regler i kommuneloven som åpner for fylkesdelsutvalg. Samtidig har det betydning hvor representantene kommer fra, og Fiva og Halse finner at representantenes hjemkommune har en betydning for hvilken politikk fylkestinget vedtar.¹²

Under prosessen med fylkessammenslåinger har det kommet innspill fra aktører i flere fylker

¹¹ Dagens minimumskrav til antallet medlemmer i fylkestingene varierer mellom 35 og 43 medlemmer. Minimumskravet gir effektive sperregrenser som varierer mellom 2,1 prosent med 35 medlemmer og 1,7 prosent med 43 medlemmer. Alle fylkestingene har imidlertid lagt seg på et høyere antall medlemmer enn minimumsantallet, og de effektive sperregrensene varierer mellom 1,6 prosent i Møre og Romsdal og 0,85 prosent i Viken. Selv i de minste fylkestingene vil altså minimumskravet gi en lavere effektiv sperregrense enn i det største valgdistriktet ved stortingsvalget i 2017 (Oslo med 18 direktevalgte mandater og effektiv sperregrense på 3,9 prosent).

med ønske om å innføre valgdistrikter også ved fylkestingsvalg. Argumentene for å dele opp et fylke i flere valgdistrikter kan være å sikre at flere områder av fylket blir representert i fylkestinget. Selv om partiene har sørget for å ha geografisk spredning på sine kandidater, vil større fylker gjøre dette mer krevende. Det er også mulig å tenke seg at personvalgordningen vil kunne få større betydning i sammenslåtte fylker enn den har hatt hittil, gitt tidligere erfaringer med velgeraksjoner etter kommunesammenslåing.

Også det forrige valglovutvalget vurderte valgdistriktsinndeling ved fylkestingsvalg. Det viste til forslag fremmet av Sundsbø-utvalget (satt ned av KS).¹³ Sundsbø-utvalget foreslo å dele inn fylkeskommunen i flere valgdistrikter og mente det ville gi innbyggerne en sterkere tilknytning til valgdistriktenes representanter og øke interessen for fylkestingsvalget og legitimiteten til det folkevalgte mellomnivået.

Det forrige valglovutvalget sluttet seg ikke til forslaget. Utvalget la vekt på at inndeling i flere valgdistrikter kunne «bidra til en svekkelse av fylkeskommunen som en regional enhet, og bidra til å skape oppsplitting og motsetninger mellom ulike deler av fylket. Forslaget vil dessuten bidra til å komplisere av valgsystemet».

Utvalget pekte imidlertid også på den da pågående regionreformen og muligheten for en framtidig regional organisering med færre regioner. Utvalget mente at dette kunne gjøre det nødvendig å innføre en valgordning der regioner/fylker ble delt opp i flere valgdistrikter: «Det kan for eksempel tenkes at det innen den enkelte region opprettes flere valgkretser – for eksempel med basis i dagens fylker – og at det fra hver valgkrets velges et visst antall representanter til den regionale forsamlingen.»

6.2.2 Antall medlemmer

Fylkestingene og kommunestyrene kan selv bestemme hvor mange medlemmer de skal ha, men det er minimumskrav til antall medlemmer i kommuneloven. Dette tallet varierer med antall innbyggere i kommunen eller fylket. Bakgrunnen for at det er satt minimumskrav, er å sikre en viss grad av representativitet. Minimumskravene er ikke endret siden den forrige kommuneloven ble

vedtatt i 1992. Kommunelovutvalget (NOU 2016: 4) la vekt på at fylkeskommunene i størst mulig grad selv skal bestemme hvor mange medlemmer de vil ha i fylkestinget. Videre uttalte utvalget:

På den andre siden er det viktig av hensyn til et velfungerende lokaldemokrati og representativitet at det sikres et minste antall medlemmer. Hva som er et passende minsteantall, avhenger naturlig nok av [fylkes]kommunens størrelse og er således naturlig å knytte til antall innbyggere i [fylkes]kommunen.

Utvalget mente at dette hensynet ble ivaretatt på en tilfredsstillende måte i regelverket med gjeldende minimumskrav, og foreslo ingen endringer.

Antallet kommunestyrerepresentanter i Norge har gått ned over tid, både i totalt antall og i snitt per kommunestyre.¹⁴ Mens det var nærmere 14 000 kommunestyremedlemmer på 1980-tallet, er det i dag litt over 9 000. Reduksjonen har skjedd gradvis over tid, men regionreformen ledet til en relativt stor reduksjon etter det siste kommunestyrevalget i 2019. Det gjennomsnittlige antallet representanter i kommunestyrene har fulgt antallet kommunestyrerepresentanter med en reduksjon over tid, men en kunne se en viss økning etter regionreformen. Dette skyldes at de nye (sammenslåtte) kommunestyrene er blitt større enn de tidligere kommunestyrene, se figur 6.1.

Etter at kommunelovutvalget la fram innstillingen, har det skjedd endringer i fylkesstrukturen som har betydning for fylkenes størrelse og innbyggertall. Det er blitt færre fylker som har få innbyggere, og samtidig flere fylker som har svært mange innbyggere. Før 2020 var Akershus det fylket med flest innbyggere, 614 000.¹⁵ Nå har Viken overtatt posisjonen som fylket med flest innbyggere, og det har om lag dobbelt så mange innbyggere, 1,2 mill. Det har også vært kommunesammenslåinger parallelt, men de nye kommunene har innbyggertall som ligger godt innenfor dagens ordning.

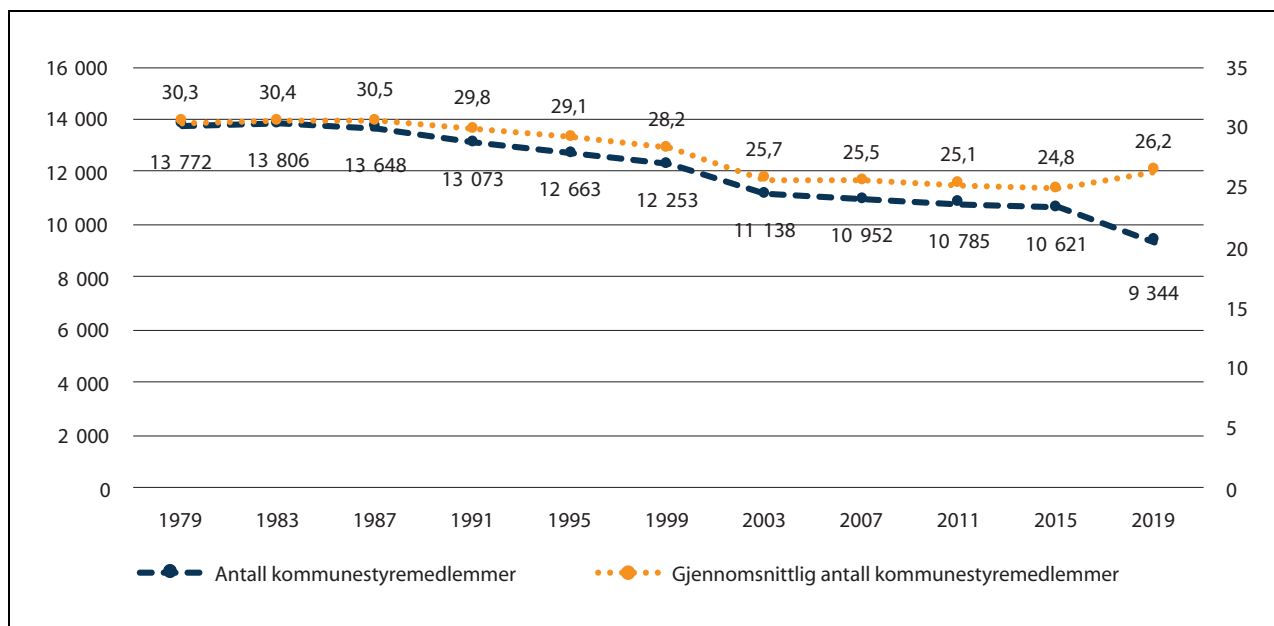
Som tabell 6.1 viser, innebærer den nye fylkesstrukturen at minimumskategoriene i kommuneloven ikke lenger er like relevante. Det er ikke lenger noen fylker som har under 200 000 innbyggere, og de 2 laveste kategoriene blir dermed

¹² Jon H. Fiva og Askill H. Halse. «Local Favoritism in At-Large Proportional Representation Systems». *Journal of Public Economics* 143 (2016): 15–26. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.08.002>.

¹³ KOU 1-98 *Rydd opp!: styrket folkestyre og administrativ forenkling*.

¹⁴ Sara Blåka, Trond Tjerbo, og Hilde Zeiner, *Kommunal organisering 2012*, NIBR-rapport 2012:21 (Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 2012), s. 33.

¹⁵ Innbyggertall per 1. januar 2018.



Figur 6.1 Antall kommunestyremedlemmer over tid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (tabell 01182).

Tabell 6.1 Dagens minimumskrav til antall medlemmer i fylkestinget.

| Innbyggere i fylket | Minimumskrav til antall medlemmer i fylkestinget | Tidligere fylkesstruktur | Dagens fylkesstruktur (antall innbyggere 2020) |
|---------------------|--|---|--|
| –150 000 | minst 19 | Aust-Agder Finnmark Nord-Trøndelag Sogn og Fjordane | ingen |
| 150 000–200 000 | minst 27 | Hedmark Oppland Telemark Troms Vest-Agder | ingen |
| 200 000–300 000 | minst 35 | Buskerud Møre og Romsdal Nordland Sør-Trøndelag Vestfold Østfold | Nordland (240 000) Troms og Finnmark (240 000) Møre og Romsdal (270 000) |
| 300 000– | minst 43 | Akershus Hordaland Rogaland | Innlandet (370 000) Agder (310 000) Vestfold og Telemark (420 000) Trøndelag (470 000) Rogaland (480 000) Vestland (640 000) Viken (1 240 000) |

Tabell 6.2 Antall medlemmer i de nye fylkestingene, 2019–2023.

| Fylke | Lovkrav | Antall medlemmer 2019–2023 |
|----------------------|----------|----------------------------|
| Møre og Romsdal | Minst 35 | 47 |
| Nordland | Minst 35 | 45 |
| Troms og Finnmark | Minst 35 | 57 |
| Agder | Minst 43 | 49 |
| Innlandet | Minst 43 | 57 |
| Rogaland | Minst 43 | 47 |
| Trøndelag | Minst 43 | 59 |
| Vestfold og Telemark | Minst 43 | 61 |
| Vestland | Minst 43 | 65 |
| Viken | Minst 43 | 87 |

unødvendige. Det er også svært stor forskjell på fylker som vil havne i samme kategori. Eksempelvis vil det være like krav til antall medlemmer for Agder, med om lag 300 000 innbyggere, som det vil være for Viken, med over 1,2 mill. innbyggere. Dette innebærer svært ulike krav til representativitet. Med 43 representanter (som er minimum) vil det stå rundt 7 000 innbyggere bak hver representant i Agder, mens det vil stå over 28 000 innbyggere bak hver representant i Viken.

Tabell 6.2 presenterer antall medlemmer i de nye fylkestingene som ble valgt i 2019. Tallene viser at flertallet har lagt seg langt over minimumsgrensen.

6.2.3 Regler for flertallsvalg i kommuner

Valgloven kapittel 12 har regler for hvordan valget avvikles om det ikke foreligger mer enn ett godkjent listeforslag. Valget skal da holdes som flertallsvalg. Det er ikke tilsvarende bestemmelser for fylkestingsvalg eller stortingsvalg. Bakgrunnen er at det i en del, særlig små, kommuner kan tenkes at det ikke blir levert flere valglistene. Sist gang disse bestemmelsene ble anvendt, var ved valget i 1999 i Modalen kommune. Før valget i 2019 var det to kommuner som tok kontakt med Valgdirektoratet og varslet at de muligens bare ville få inn én liste ved årets valg. I begge disse tilfellene ble det likevel stilt flere lister.

Reglene om forholdstallsvalg passer dårlig om det kun er én liste som stiller til valg, siden det da bare er én liste å stemme på. Valget skal da isteden gjennomføres som flertallsvalg hvor velgerne

stemmer på enkeltpersoner. Det ene listeforslaget som eventuelt er godkjent, settes ut av betraktning.

Velgerne stemmer ved å sette opp en liste som inneholder minst ett navn og maksimalt dobbelt så mange navn som antall medlemmer i kommunestyret (dvs. kommunestyremedlemmene og like mange vararepresentanter). Hvis det er ført opp flere navn enn tillatt, ser en bort fra de overskytende navnene. Hvis velgerne har ført opp ikke-valgbare personer, vil heller ikke disse personene bli tatt med i valgoppgjøret. Velgerne kan føre opp navn som representanter og som vararepresentanter, men bare like mange av hver som det skal velges representanter. Hvis en velger ikke har skilt mellom representanter og vararepresentanter på stemmeseddelen, ansees de første navnene som representanter i det tillatte antall og de følgende navnene som vararepresentanter i det tillatte antall.

Kandidatoppgjøret gjennomføres ved at det først telles opp hvor mange ganger hvert navn har blitt ført opp som representant. Deretter fordeles plassene etter hvilke navn som har fått flest representantstemmer. Når alle representantene har blitt valgt, telles det opp på nytt, og denne gangen telles både representant- og varastemmene. De navnene som får flest stemmer i denne andre oppstillingen, og som ikke allerede er valgt, blir valgt som vararepresentanter til kommunestyret. Enkeltpersoner og grupper har lov til å produsere egne lister og dele ut disse til velgerne.¹⁶

¹⁶ Se Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 242.

6.2.4 Felles valgdag

Det forrige valglovutvalget konkluderte med at stortingsvalg fortsatt burde avvikles separat fra kommunestyre- og fylkestingsvalg.¹⁷ Totalvurderingen var at fordelene med en eventuell økning av valgdeltakelsen ved lokale valg ikke kunne oppveie ulempene med felles valgdag. Sentralt i argumentasjonen stod at felles valgdag ville føre til at kommunestyre- og fylkestingsvalg ville havne i skyggen av rikspolitikken, samt at adskilte valgdager på en bedre måte skaper interesse for og retter oppmerksomheten mot de lokale sakene. Videre framholdt utvalget at det er uheldig at konsekvensen av felles valgdag vil være at noen velgere er oppimot 22 år før de får anledning til å delta i valg. I tillegg vil hvert fjerde årskull i den videregående skolen ikke få anledning til å delta i skolevalg, som gjerne er en første innføring i valg for unge mennesker.

Lokaldemokratikommisjonen nådde samme konklusjon i 2006. Kommisjonen argumenterte på samme linje som det forrige valglovutvalget og uttalte blant annet: «Det er ei frykt for ein felles valdag kan forskyve det politiske fokuset i retning av det nasjonale. I tillegg vil ei slik reform føre til at det vil gå fire år mellom kvar gong veljarane får høve til å gå til valurnene.»¹⁸

6.3 Utvalgets vurdering

6.3.1 Inndeling i valgdistrikter

Utvalget ønsker ikke å åpne for at kommuner eller fylker skal kunne deles inn i flere valgdistrikter. Utvalget ser at det er store forskjeller mellom fylkene og kommunene. Inndeling i valgdistrikter kan være en mulig løsning for å skape mer interesse rundt fylkestingsvalgene og gi velgerne bedre tilhørighet til representantene i nye større enheter. Likevel mener utvalget at det er gode grunner til å videreføre dagens regelverk og ikke åpne for at fylkene eller kommunene deles inn i valgdistrikter. En slik mulighet vil kunne svekke helhetsspektivet fylkestingene og kommunestyrene bør ha.

Utvalget mener det er viktig å skape interesse hos velgerne for hele det geografiske området og en felles identitet i kommuner og fylker. Det er partienes ansvar å sikre at ulike deler av fylkene og kommunene er representert. Når det gjelder

kommunestyrene, finnes det også flere måter å sikre at ulike deler av kommunen blir hørt, for eksempel gjennom kommunedelsutvalg, om dette er nødvendig. Utvalget går derfor ikke inn for å åpne for at kommuner og fylker deles inn i valgdistrikter.

6.3.2 Antall medlemmer

Når det gjelder hvor mange representanter som skal velges til fylkestingene, viser utvalget til at fylkesstrukturen er endret etter kommunelovutvalgets utredning. En tilstrekkelig grad av representasjon er nødvendig for å sikre at ulike hensyn blir hørt, og for at fylkesdemokratiet skal kunne ha relevans og legitimitet. Utvalget mener derfor det er grunn til å se på dette regelverket.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener at dagens nivå på antall medlemmer i fylkesting fungerer godt, og foreslår å videreføre dette nivået. Flertallet mener imidlertid at det ikke er behov for å videreføre to kategorier det ikke er noen fylker som hører hjemme i, og foreslår å oppheve disse kategoriene. Flertallet foreslår videre å innføre en ny kategori i loven for fylker med mer enn 500 000 innbyggere og foreslår at krav til antall medlemmer der bør være minst 51. I ny fylkesstruktur vil dette ha betydning for Viken og Vestland. Begge disse har allerede vedtatt å ha et høyere antall medlemmer for perioden 2019–2023 enn dette. Flertallet mener også at dersom noen av fylkessammenslåingene oppheves, vil et minimumskrav på 35 medlemmer ikke være urimelig, og viser til at Finnmark hadde 35 medlemmer i fylkestinget i perioden 2015–2019.

Flertallet foreslår derfor følgende kategorier:

- Fylkeskommuner som ikke har over 300 000 innbyggere, skal ha minst 35 medlemmer i fylkestinget.
- Fylkeskommuner med over 300 000 innbyggere, men ikke over 500 000 innbyggere, skal ha minst 43 medlemmer i fylkestinget.
- Fylkeskommuner med over 500 000 innbyggere skal ha minst 51 medlemmer i fylkestinget.

Når det gjelder kommunestyrene, ser *flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo)* liten grunn til å endre dagens minstekrav til antall medlemmer og peker på at dette nylig er behand-

¹⁷ NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte.*

¹⁸ NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.*

let av kommunelovutvalget. Kommunesammen-
slåingene har ikke ledet til nye enheter med
større befolkning enn det som dekkes av dagens
ordning.

*Utvalgets mindretall (Grimsrud, Holmås,
Nygreen og Strømmen)* peker på at et levende
demokrati med sterk folkelig forankring og evne
til fornyelse sikres best når mange innbyggere får
politisk erfaring. Bred involvering og politisk
kompetanse gir forståelse for sentrale demokra-
tiske og politiske beslutningsprosesser. De folke-
valgtes rolle som ombud for sine innbyggere blir
tydeligere, og vårt representative demokrati vil
stå sterkere og være tryggere. Utvikling og sty-
ring av fellesskapets ressurser er krevende, og
det er viktig med god balanse mellom folkevalgte
og administrativt ansatte. De folkevalgtes rolle må
utvikles slik at de kan være gode ombud for inn-
byggerne.

Mindretallet mener derfor at utviklingen med
at antall folkevalgte representanter er blitt redu-
sert de senere årene, er uheldig. Kommuneloven
regulerer minimum antall medlemmer i kommu-
nestyre og fylkesting (§ 5-5). Mindretallet mener
imidtertid at antall medlemmer i kommunestyre
og fylkesting kan bli for lavt, og er av den oppfat-
ning at minimumsgrensen for antall representan-
ter både i kommunestyre og fylkesting bør
heves.

Mindretallet foreslår følgende minimumskrav:

- Fylkeskommuner som ikke har over 200 000 innbyggere, skal ha minst 35 medlemmer i fylkestinget.
- Fylkeskommuner med over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, skal ha minst 49 medlemmer i fylkestinget.
- Fylkeskommuner med over 300 000, men ikke over 500 000 innbyggere, skal ha minst 65 medlemmer i fylkestinget.
- Fylkeskommuner med over 500 000 innbyggere skal ha minst 79 medlemmer i fylkestinget.
- Kommuner som ikke har over 5 000 innbyggere, skal ha minst 15 medlemmer i kommunestyret.
- Kommuner med over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, skal ha minst 25 medlemmer i kommunestyret.
- Kommuner med over 10 000, men ikke over 25 000 innbyggere, skal ha minst 35 medlemmer i kommunestyret.

- Kommuner med over 25 000, men ikke over 50 000 innbyggere, skal ha minst 49 medlemmer i kommunestyret.
- Kommuner med over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, skal ha minst 59 medlemmer i kommunestyret.
- Kommuner med over 100 000 innbyggere skal ha minst 65 medlemmer i kommunestyret.

Utvalget vil ikke gå inn på om det bør være maxi-
mumsgrenser, ettersom dette ikke påvirkes i
samme grad av strukturendringene, og siden
kommunelovutvalget nylig har vurdert spørsmå-
let.

6.3.3 Flertallsvalg

Utvalget mener det fortsatt kan være behov for å
ha egne regler om hvordan valget skal gjennomf-
res dersom det ikke stilles flere lister. Utvalget
mener at dagens regler om flertallsvalg bør vide-
reføres. Utvalget peker også på at det foreslår å
senke kravet til antall kandidater på listen, med
den hensikt at det kan bidra til å gjøre det enklere
for flere partier å stille liste. Den faktiske bruken
av flertallsvalg på grunn av mangel på mer enn en
liste vil derfor ventelig bli liten.

I tillegg mener utvalget at det bør være mulig
for valgstyret å utsette fristen for innlevering av
listeforslag dersom kun ett eller ingen listeforslag
blir levert inn. I så fall bør det stilles krav om at de
som stiller liste, har innhentet samtykke fra kandi-
datene om å stå på listeforslaget i forkant, slik at
kommunen slipper å innhente dette i ettertid.

6.3.4 Felles valgdag

Utvalget har i drøftingen av spørsmålet om felles
valgdag for stortingsvalg, fylkestingsvalg og kom-
munestyrevalg tatt utgangspunkt i at det er ønske-
lig med høyest mulig deltakelse. Begrunnelsen er
at valgdeltakelse er et uttrykk for graden av poli-
tisk engasjement og involvering i befolkningen
generelt. Høy deltakelse gir også et klart mandat
til valgte politikere og legitimitet til politiske
beslutninger og til det representative demokratiet.
I tillegg kan høy valgdeltakelse indikere at valg-
deltakelsen er mer eller mindre lik på tvers av
ulike grupper, og dermed bety at den politiske
innflytelsen er lik.

Utvalget mener det er ønskelig at velgerne i
større grad deltar i demokratiet, og at valgdelta-
kelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg
øker. Et tungtveiende argument for felles valgdag
er at deltakelsen i kommunestyre- og fylkestings-

valg trolig vil øke. På den måten vil effekten av en felles valgdag kunne være at valgte politikere får et klarere mandat, og i tillegg vil høy valgdeltakelse kunne gi større legitimitet til politiske beslutninger og det representative demokratiet. Sammenfallende tidspunkt for alle valg vil også kunne styrke helhetsperspektivet på politikken. Samtidig må en spørre seg om en ønsker økt valgdeltakelse på dette grunnlaget – der en må legge til grunn at færre hadde stemt om det ikke var for koblingen med stortingsvalget.

Flertallet i utvalget (alle unntatt Anundsen) mener at felles valgdag er problematisk med tanke på velgernes totale politiske engasjement, involvering og opplevelse av å ha innflytelse på politikken. Dette henger for det første sammen med at felles valgdag innebærer en lang periode mellom hver gang velgerne kan stille politikerne til ansvar ved valg. De valgte politikerne skal også gjenspeile den politiske stemningen i folket. Utvalgets flertall mener derfor at det er en fordel å holde enten nasjonale eller lokale valg med et rimelig mellomrom. Til dette kommer også konsekvensen for involvering av unge i politikken: Felles valgdag hvert fjerde år vil medføre at enkelte førstegangselgere kan være oppimot 22 år gamle før de kan delta i valg.

For det andre er det sannsynlig at rikspolitikken ved felles valgdag i enda større grad vil dominere mediebildet og debatten. Også under dagens ordning viser undersøkelser at velgerne er mest opptatt av rikspolitikk.¹⁹ Med tanke på hensynet til høy grad av politisk engasjement og involvering i befolkningen vil det være uheldig dersom lokalpolitikken får enda mindre oppmerksomhet fra riksmidier eller velgerne. At lokalpolitikken risikerer å komme i skyggen av rikspolitikken, taler for å holde valgdagene separate. Det er likevel usikkert *hvor negativ* virkning felles valgdag vil ha på befolkningens politiske engasjement og involvering i lokalpolitikk, jf. erfaringene fra Sverige. Flertallet mener likevel det må kunne legges til grunn at det er en risiko for at engasjementet og involveringen i lokalpolitikken vil svekkes. Flertallet viser i denne forbindelse til at i dagens ordning er velgernes engasjement for og interesse i norsk lokalpolitikk lokalt fundert.²⁰ Ordningen er på den måten velfungerende med henblikk på å skape engasjement og involvering i lokalpolitikk.

¹⁹ Statistisk sentralbyrå, kommunestyre- og fylkestingsvalget, velgerundersøkelsen 2015. 65 prosent oppgir å være svært eller ganske interessert i rikspolitikk. Når det gjelder kommunepolitikk, angir 57 prosent å være svært eller ganske interessert, mens 30 prosent oppgir samme interesse for fylkespolitikk.

Endelig legger utvalgets flertall vekt på hensynet til kompetanse ved valg gjennomføringen. Dersom valg holdes hvert fjerde år, blir det vanskeligere å opprettholde kunnskapen i kommunene om hvordan valg gjennomføres. Utvalgets flertall konkluderer etter dette med at dagens ordning med adskilte valg for stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg bør videreføres.

Medlemmene Anundsen og Holmås mener høy valgdeltakelse i flest mulig valg er et grunnleggende hensyn som må tillegges stor vekt i vurderingen av om det fortsatt skal være ulike valgår for lokal- og regionalvalg og stortingsvalg. Det er sannsynlig at felles valgdag vil øke valgdeltakelsen generelt, hvilket isolert sett vil styrke demokratiet.

Utvalgsmedlem Anundsen viser videre til at en valgperiode er på fire år, både for kommunestyre- og fylkestingsvalg og for stortingsvalg. I realiteten ansvarliggjøres politikere derfor ved valg bare hvert fjerde år. En antakelse om at velgerne «straffer» eller «belønner» nasjonale politikere og partier ved kommunestyre- og fylkestingsvalget, endrer ikke på dette. Etter dette medlems mening er det derfor ingen grunn til å vektlegge at enkelte kan få et inntrykk av at politikere ansvarliggjøres oftere ved å ha ulike valgår for de ulike valgene.

Ved valg til kommunestyre og fylkesting vil en ideelt mene at det er politikken som er relevant for den enkelte kommunen og det enkelte fylket, som skal dominere mediebildet og oppmerksomheten om de politiske sakene. Det er ikke tilfellet i dag. Dette medlemmet peker på at rikspolitikken dominerer den politiske agendaen både ved stortingsvalg og ved valg til kommunestyre og fylkesting. Det er ingen utvikling i retning av at de lokale sakene løftes bedre fram i lokalvalg enn ved stortingsvalg. Snarere går utviklingen i retning av at søkelyset i ytterligere grad rettes mot rikspolitikken og rikspolitikkerne. Det er først og fremst bruk av sosiale medier som kan bidra til å motvirke det økende fokus på rikspolitiske saker i lokalvalgkampen, kombinert med aktiv bruk av lokale medier.

Utvalgsmedlem Anundsen mener derfor dagens ordning med andre ord ikke styrker lokaldemokratiet eller interessen for lokale saker nevneverdig. Dette medlemmet mener en ved å innføre felles valgdag for samtlige valg kan bidra til å

²⁰ Johannes Bergh og Atle Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme? Om sammenhengen mellom valgordninger og valgdeltakelse», Vedlegg 5 til utredningen (Institutt for samfunnsforskning, 2018).

løfte lokalpolitikken bedre fram enn tilfellet er i dag. Velgerne kan lettere se sammenhengen og helheten i politikken, og lokale, regionale og nasjonale politikere vil bli tvunget til å gjøre det samme. Samspillet mellom politikere på ulike forvaltningsnivåer kan bli styrket, og dette kan bidra til at en får fram ulikheten i forvaltningsnivåenes oppgaver og slik styrke befolkningens opplevelse av å ha innflytelse samlet sett. I tillegg vil en effekt være at rikspolitikkerne i større grad kan la seg engasjere av lokale saker i eget valgdistrikt fordi det vil påvirke valget av dem som kandidater direkte. Lokale politikere kan gjennom dette opp-

leve at folk blir mer opptatt av de sakene som er viktige lokalt, fordi politikere som stiller til valg til Stortinget, ansvarliggjøres i samme valg.

Når en vet at felles valgdag med stor sannsynlighet vil øke valgdeltakelsen i lokal- og regionalvalg, har det i seg selv en viktig effekt på demokratiet. Flere vil delta i utvelgelsen av de få som skal representere oss alle. Utvalgsmedlem Anundsen mener dette er et grunnleggende demokratisk hensyn som ikke kan oppveies av praktiske argumenter eller usikkerhet om hvorvidt det blir noe mer fokus på rikspolitikkk i valgkampen.

Kapittel 7

Personvalg

7.1 Innledning

Rekrutteringen av folkevalgte går i Norge gjennom tre ulike stadier før representantene blir valgt. *Mobiliseringen* og *nominasjonen* av kandidater er kontrollert av partiene. Avhengig av personvalgordningen vil velgerne så ha ulik grad av innflytelse over selve *valget* av disse kandidatene.¹

Det er i dag ikke mulig å stille som kandidat uten et parti eller en liste eller å stemme på kandidater som ikke står på noen liste.² Det er dermed partiene som avgjør hvilke kandidater som kan velges, og dette gjøres i to skritt. Partiene finner først fram til mulige kandidater. Når partiene har kartlagt hvem som kan tenke seg å stille til valg, nominerer partiene de kandidatene som blir sett som egnet. Partiene gjør både et utvalg av kandidater blant dem som kan tenke seg å stille, og en prioritering av disse kandidatene ved å rangere dem på listene. Dermed bestemmer partiene både hvem som kan bli valgt, og gjør en prioritering av hvem av disse som partiet mener bør bli valgt. Så lenge det ikke er mulig å stille til valg individuelt, har partiene en avgjørende rolle ved å bestemme hvilke kandidater som får mulighet til å bli valgt.

Det er først helt på slutten at velgerne kan gis mulighet til å påvirke kandidatvalget gjennom personvalg.³ I de tre norske valgordningene har imidlertid velgerne ulik grad av innflytelse. Mens velgerne bare teoretisk sett kan endre partienes nominasjon i stortingsvalgordningen, har velgerne større innflytelse i fylkestingsvalgordningen og kommunestyrevalgordningen. Velgernes

valgmuligheter avgrenses imidlertid til partienes listestilling også i disse ordningene og er i ulik grad begrenset, enten gjennom sperregrense i fylkestingsvalgordningen eller gjennom stemmetillegg i kommunestyrevalgordningen. Selv i fylkestings- og kommunestyrevalgordningen beholder altså partiene stor grad av kontroll gjennom å legge premissene for personvalget med nominasjonen og rangeringen av kandidatene.⁴

7.2 Gjeldende rett og historisk utvikling

7.2.1 Stortingsvalg

7.2.1.1 Gjeldende rett

Stortingsvalg er i dag tilnærmet rent partivalg. Velgerne har mulighet til å endre på rekkefølgen av kandidater, men dette har i praksis ingen betydning for hvem som blir valgt.

Valgloven § 7-2 første ledd bestemmer hvordan en kan endre stemmeseddelen ved stortingsvalg:

Velgeren kan ved stortingsvalg endre rekkefølgen kandidatene er satt opp i på stemmeseddelen. Dette gjøres ved å sette nummer ved kandidatnavnet. Velgeren kan også stryke kandidatnavn ved å gå frem som angitt på stemmeseddelen.

Reglene for kandidatkåringen følger av valgloven § 11-5 første ledd:

Når det er avgjort hvor mange distriktsmandater en valgliste skal ha, fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare, settes ut av betraktning. Kandidatkåringen foregår på følgende måte: Først telles de navn som er oppført som nr. 1 på

¹ Dag Arne Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning – Kontinuitet eller endring?», Rapport 9 (Bergen: Rokkansenteret, 2008), s. 130 og Johannes Bergh mfl., «Personvalg ved stortingsvalg – Konsekvenser av en endring av personvalgreglene ved stortingsvalg», Rapport 8 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2014), s. 13.

² Det var mulig å stemme på kandidater som ikke stod på liste, såkalte ville kandidater, i norske kommunestyrevalg fram til valgloven ble endret i 1974. I svenske valg kan partiene velge å la listene være åpne for andre kandidater.

³ Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning», s. 130.

⁴ Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning», s. 130.

stemmesedlene. Den kandidaten som har flest oppføringer blir valgt. Deretter telles de navn som er oppført som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidaten som har flest oppføringer når man legger sammen resultatene fra første og andre opptelling, blir valgt. Opptellingene fortsetter på samme måte inntil alle de representantplassene listen skal ha, er besatt. Oppnår flere kandidater samme resultat, er den opprinnelige rekkefølgen på listen avgjørende.

Disse reglene er utformet slik at retting av listene kun har en teoretisk effekt. Minst halvparten (+1) av et partis velgere i et valgdistrikt må gjøre den samme endringen på stemmeseddelen for at den skal ha betydning. Dette har så langt aldri skjedd.

7.2.1.2 Historisk utvikling

Dagens personvalgordning ved stortingsvalg ble introdusert med innføringen av forholdstallsvalg i valgdistrikter med flere mandater i stortingsvalgloven av 1920. Fram til dette hadde stortingsvalg blitt avgjort ved indirekte valg etter 1814 og senere, fra 1905, ved direkte valg i enmannsdistrikter. Det var først ved innføringen av valgdistrikter med flere mandater at personvalg ble aktualisert. Ordningen som ble valgt, gjorde at denne avgjørelsen primært ble bestemt av partienes nominasjon, men ga altså også velgerne en begrenset mulighet til å påvirke valget ved å endre på rekkefølgen på stemmeseddelen.

I gjentatte offentlige utredninger etter 1920 er personvalgordningen blitt problematisert, og det har blitt foreslått å gjøre om ordningen for å styrke velgernes innflytelse. Både Valgordningsnemnda av 1927 og et mindretall i Valgordningskommisjonen av 1948 foreslo en moderat styrking av velgernes innflytelse, men fikk ikke gjennomslag i Stortinget. I NOU 1973: 38 *Personvalg ved stortingsvalg og kommunalvalg* ble det foreslått å øke velgerinnflytelsen gjennom endringer i nominasjonsprosessen heller enn i valget. Det ble foreslått nye regler om prøvenominasjoner der alle velgere skulle få delta. NOU 1982: 6 *Om en ny valglov* brydde seg mindre om personvalg ved stortingsvalg og mente velgerne primært var opptatt av parti og ikke person i stortingsvalg. Utvalget ga derfor uttrykk for at det ikke var nødvendig å endre personvalgordningen ved stortingsvalg.

I NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* ble velgernes manglende innflytelse over hvem som ble valgt, igjen problematisert. Utvalget foreslo å innføre svakt personvalg med en ordning tilsvarende ordningen som ble innført for fylkestings-

valg, men med en sperregrense på 5 prosent (økt til 8 prosent i departementets forslag).⁵ Dette fikk ikke flertall i Stortinget. Mens et mindretall i kontroll- og konstitusjonskomiteen ønsket å innføre ordningen, mente flertallet at det knyttet seg «stor usikkerhet» til hvilke konsekvenser ordningen ville få, og at et lite mindretall kunne tenkes å få stor innflytelse med en slik ordning.⁶ Flertallet mente dermed at det var hensiktsmessig å se an konsekvensene av innføringen av den samme ordningen for fylkestingsvalg før en innførte den for stortingsvalg.

I 2010 kom det et representantforslag om at regjeringen skulle foreslå fylkestingsvalgordningen for stortingsvalg på nytt.⁷ Behandlingen i komiteen ledet til et anmodningsvedtak i 2012 som ba regjeringen «utrede endringer av valgordningen for stortingsvalg slik at velgerne gis mulighet til å påvirke rekkefølgen av partienes kandidater».⁸ Regjeringen foreslo igjen fylkestingsvalgordningen med en sperregrense på åtte prosent.⁹ Dette var blant annet basert på en rapport som inneholdt simuleringer om hvordan en personvalgordning ville kunne slå ut, fra Institutt for samfunnsforskning (ISF).¹⁰ Dette forslaget ble igjen nedstemt i Stortinget. Motstanden mot forslaget kan deles i to grupper. På den ene siden mente Arbeiderpartiets medlemmer av komiteen at forslaget ville svekke partienes mulighet til å sikre representasjon av ulike grupper, og at forslaget kunne lede til at en liten gruppe kunne få «urimelig stor innvirkning» på personvalget. Disse representantene betvilte dermed de positive effektene av forslaget for demokratiet. På den andre siden var komitemedlemmer som mente det var positivt med økt personvalg, men at den konkrete ordningen som var foreslått, ikke var en god nok løsning. Disse medlemmene ønsket to andre ordninger utredet. Behandlingen i Stortinget ledet dermed til et nytt anmodningsvedtak der regjeringen ble bedt om å komme tilbake til Stortinget med forslag til personvalgordning der to nye ordninger skulle være vurdert.¹¹ Den ene ordningen, foreslått av KrF, var en kombinasjon av kommunestyrevalgordningen og en sperregrense på 8 prosent. Den andre, foreslått av SV, var et vektet stemmetillegg til kandidatene der den første kandidaten

⁵ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002).

⁶ Innst. O. nr. 102 (2002–2003).

⁷ Dokument 8:101 S (2009–2010).

⁸ Innst. 297 S (2011–2012).

⁹ Prop. 73 L (2015–2016).

¹⁰ Bergh mfl., «Personvalg ved stortingsvalg».

¹¹ Innst. 402 L (2015–2016).

ville få størst vekt og hver kandidat etterpå ville få mindre og mindre vekt.¹²

I gjentatte behandlinger i Stortinget har det altså tilsynelatende vært støtte til å utvide personvalget ved stortingsvalg, men ikke flertall for en spesifikk ordning. Simuleringer av de to ordningene foreslått av KrF og SV er gjennomført av Institutt for samfunnsforskning for utvalget.¹³

Norge har blitt kritisert for personvalgordningen ved stortingsvalg. OSSE anbefaler en revurdering av den høye terskelen for å endre hvilke kandidater som blir valgt, i rapporten etter valget i 2017.¹⁴ Alternativt mener OSSE at ordningen bør fjernes for å unngå at velgerne forespeiles en innflytelse de ikke har i praksis.

7.2.2 Fylkestingsvalg

7.2.2.1 Gjeldende rett

Reglene for fylkestingsvalg er fastsatt i valgloven. Valgoppgjøret er beskrevet i valgloven § 11-10 første ledd, og fordelingen mellom partiene gjøres etter Sainte-Laguës metode med første delingstall 1,4 etter § 11-4. Velgerne har mulighet til å gi personstemmer til kandidater på listen de stemmer på, jf. valgloven § 7-2 andre ledd. De kan gi maksimalt én personstemme per kandidat: «Velgeren kan ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn.»

Valgloven § 11-10 andre ledd beskriver så hvordan kandidatkåringen skal foregå:

Når det er avgjort hvor mange mandater en valgliste skal ha, fordeler fylkesvalgstyret representantplassene til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare settes ut av betraktning. Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens stemmetall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Øvrige kandidater kåres på grunnlag av deres rekkefølge på listen.

¹² Ordningen ble beskrevet av Aanund Hylland sitt vedlegg til NOU 2001: 3: Aanund Hylland, «Personvalg – ved forholdstallsvalg basert på partilister» (Vedlegg 8 til NOU 2001: 3, 2001), s. 773–774.

¹³ Johannes Bergh og Jo Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valgordninger», Vedlegg 4 til utredningen (Institutt for samfunnsforskning, 2018).

¹⁴ «Norway Parliamentary Elections 11 September 2017», OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2017).

Personstemmene til kandidatene har altså bare betydning om det er mer enn åtte prosent av listens velgere som gir en kandidat personstemmer. Da vil kandidater med mer enn åtte prosent personstemmer få de første mandatene til et parti etter hvor mange personstemmer de har, før de resterende kandidatene til partiet velges etter rangeringen på listene.

7.2.2.2 Historisk utvikling

Fram til 1975 var det ikke direkte valg til fylkesting. Medlemmene av fylkestinget ble da valgt av kommunestyrene i fylket. Med innføringen av fylkestingsvalg ble det innført samme valgordning som ved stortingsvalg. Det var altså mulig å endre på listene, men dette hadde bare betydning om over halvparten av velgerne til et parti gjorde de samme endringene. Ordningen hadde dermed ikke konsekvenser for hvem som ble valgt inn. I samme periode var det også en ordning som sikret representasjon fra hele fylket ved å endre på hvem som ble valgt fra hvert parti. Denne ordningen reduserte altså betydningen av både personvalget og av partienes rangering av kandidatene.

Forrige valglovutvalg foreslo å innføre en personvalgordning ved både stortingsvalg og fylkestingsvalg. Denne ordningen ga velgerne mulighet til å gi personstemmer til så mange de ville på listen de stemte på, og utvalget foreslo en sperregrense på fem prosent (som ble økt til åtte prosent i departementets forslag).¹⁵ Dette ble vedtatt og har vært valgordningen ved fylkestingsvalgene siden 2003.

7.2.3 Kommunestyrevalg

7.2.3.1 Gjeldende rett

Reglene for kommunestyrevalg er fastsatt i valgloven. Siden 1985 har det vært én felles valglov for alle typer valg, valgloven. I tillegg er det bestemmelser i kommuneloven som har betydning for valgordningen for kommunestyrrer.

Ved kommunestyrevalg er kommunen valgdistrikt. Selve valgoppgjøret foregår etter valgloven § 11-12 første ledd. Fordelingen av mandater mellom listene gjøres med Sainte-Laguës metode med første delingstall 1,4, på samme måte som ved stortingsvalg etter § 11-4.

Partiene kan gi et stemmetillegg på 25 prosent av stemmene til et begrenset antall kandidater, som beskrevet i § 6-2 tredje ledd:

¹⁵ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002).

Ved kommunestyrevalg kan et visst antall av de øverste kandidatene på listeforslaget gis et stemmetillegg. Kandidatene får i så fall et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av det antall stemmesedler som kommer listen til del ved valget. Avhengig av det antall kommunestyremedlemmer som skal velges, kan forslagstillerne gi stemmetillegg til følgende antall kandidater:

11–23 medlemmer: inntil 4

25–53 medlemmer: inntil 6

55 medlemmer eller flere: inntil 10

Disse kandidatnavnene skal stå først på listeforslaget og med uthevet skrift.

I tillegg kan velgerne gi personstemmer til kandidater på listen de stemmer på, jf. valgloven § 7-2 andre ledd:

Velgeren kan ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn.

Velgerne kan også gi personstemmer til kandidater på andre lister (slengerstemmer), jf. valgloven § 7-2 tredje ledd:

Velgeren kan ved kommunestyrevalg også gi en personstemme til kandidater på andre valglistene. Dette gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. Slik personstemme kan gis til et antall kandidater som tilsvarer en fjerdedel av det antall medlemmer som skal velges til kommunestyret. Uavhengig av kommunestyrets størrelse kan det likevel alltid gis personstemme til minimum fem kandidater fra andre lister. Når velgeren gir personstemme til valgbare kandidater på andre lister, overføres et tilsvarende antall listestemmer til den eller de listene disse kandidatene står oppført på.

På grunn av ordningen med slengerstemmer blir opptellingen litt annerledes enn ved andre valg. Opptellingen av stemmer ved kommunestyrevalg er beskrevet i § 10-6 tredje ledd: «Ved endelig opptelling av stemmesedler til kommunestyrevalget registrerer valgstyret også rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene.»

Videre følger det at stemmene omregnes til listestemmer: «Deretter skal valgstyret finne de enkelte listenes listestemmetall. Hver stemmeseddel teller like mange listestemmer som det skal velges medlemmer til kommunestyret.»

Dette antallet listestemmer skal deretter korrigeres for personstemmer til personer på andre lister og til personer på den relevante listen fra andre lister: «Tallet korrigeres for listestemmer avgitt til og mottatt fra andre lister.»

En personstemme til en person som står oppført på en annen liste, vil redusere antallet listestemmer til listen velgeren har stemt på. Hver slenger betyr at en listestemme blir flyttet til en annen liste.

Etter at fordelingen av mandatene er gjort mellom de ulike listene, foretas kandidatkåringen. Summen av partienes stemmetillegg, personstemmer på partienes lister og personstemmer fra andre partiers lister (slengere) blir brukt til å fordele representantplassene på kandidatene på listen, jf. § 11-12 andre ledd:

Når det er avgjort hvor mange mandater en valgliste skal ha, fordeler valgstyret representantplassene til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare, settes ut av betraktning. Kandidater som er satt opp med uthevet skrift, gis det stemmetillegg de har krav på i henhold til § 6-2 tredje ledd, før de personlige stemmer velgerne har gitt til kandidatene telles opp. Deretter kåres kandidatene i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Har flere kandidater fått like mange stemmer, eller ingen stemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.

7.2.3.2 Historisk utvikling

Før 1896 var det flertallsvalg i flermannskretser til formannskapet og representantskapet i kommunene. Fra 1896 ble det mulig å bruke forholdstallsvalg for å velge representantene, men bare dersom et visst antall velgere krevde det. Det var da ubegrensede muligheter til å kumulere kandidater, det vil si til å føre opp kandidatene flere ganger på stemmeseddelen både for listene og for velgerne. Dette ble raskt redusert til en maksimumsgrense på to forhåndskumuleringer per person i 1901.

En ny lov om kommunestyrevalg ble vedtatt i 1925. Her ble muligheten til å kumulere satt til to kumuleringer (dvs. tre oppføringer) per person. I tillegg kunne velgerne selv kumulere kandidater en gang og stryke kandidatene på listene.¹⁶ Velgere kunne også føre opp like mange kandidater

¹⁶ Fram til 1975 ville lister bare få så mange listestemmer som det var ført opp kandidater. Dermed ville en stemmeseddel der alle navn var strøket, ikke gi listestemmer til partiet, se NOU 1973: 38 s. 31.

Boks 7.1 Eksempel på utregning

Det stilles tre lister. Av de 1000 velgerne i kommunen stemmer 400 på liste A, 250 på liste B og 350 på liste C. De tre listene ser slik ut, kandidater med stemmetillegg er angitt med fet skrift,

og tallet i parentes angir antall personstemmer kandidaten har fått. Det skal velges fire representanter.

| | A | B | C |
|---|------------------------|----------------------|------------------------|
| 1 | Martin M. (110) | Elise E. (60) | Charles C. (90) |
| 2 | Ingrid I. (90) | Eirik E. (20) | Filippa F. (30) |
| 3 | Gunnar G. (50) | Hannah H. (10) | Magne M. (20) |
| 4 | Janne J. (110) | Kurt K. (40) | Ida I. (100) |

I tillegg har det blitt gitt slengerstemmer til kandidater på andre lister. Slengerstemmene flytter listestemmer mellom partiene og fordeler seg slik for de ulike listene:

Listestemmer fra liste A har gått til

Liste B (50 listestemmer): Eirik E. (10), Kurt K. (40)

Liste C (50 listestemmer): Filippa F. (50)

Listestemmer fra liste B har gått til

Liste A (30 listestemmer): Ingrid I. (30)

Liste C (20 listestemmer): Filippa F. (20)

Listestemmer fra liste C har gått til

Liste A (20 listestemmer): Martin M. (20)

Liste B (50 listestemmer): Kurt K. (50)

Det første skrittet i valgoppgjøret er å summere listestemmene per parti for å regne ut mandatfordelingen. Listestemmetallet finnes ved å gange antallet personer som skal velges, med antallet stemmer partiene har fått. Deretter trekkes antallet avgitte slengerstemmer fra listen, og antallet mottatte slengere til listens kandidater blir lagt til:

A: $400 \text{ stemmer} * 4 \text{ mandater} - 100 \text{ avgitte slengerstemmer} + 50 \text{ mottatte slengere} = 1\,550 \text{ listestemmer}$

B: $250 \text{ stemmer} * 4 \text{ mandater} - 50 \text{ avgitte slengerstemmer} + 100 \text{ mottatte slengere} = 1\,050 \text{ listestemmer}$

C: $350 \text{ stemmer} * 4 \text{ mandater} - 70 \text{ avgitte slengerstemmer} + 70 \text{ mottatte slengere} = 1\,400 \text{ listestemmer}$

Deretter gjennomføres fordelingen av mandater mellom partiene etter Sainte-Laguës metode med første delingstall 1,4.

Når mandatene er fordelt på partiene, utpekes kandidatene på bakgrunn av personstemmer, slengerstemmer og partiens stemmetillegg. Først regnes det ut hvor mange personstemmer kandidaten får, med utgangspunkt i listen. Dette er enten antallet stemmer på listen eller dette antallet pluss stemmetillegget (for enkelhets skyld antall stemmer ganget med 1,25). Deretter legges dette tallet sammen med antallet personstemmer på listen og antallet slengerstemmer fra andre lister. Eksempelutregning for Martin M.:

$400 \text{ listestemmer} * 1,25 \text{ stemmetillegg} + 110 \text{ personstemmer} + 20 \text{ slengerstemmer} = 630 \text{ personlige stemmer}$

fra andre lister som det var plasser i kommunestyret, og hver kandidat kunne føres opp like mange ganger som de var ført opp på listen pluss én. Velgerne kunne også føre opp såkalte ville kandidater som ikke stod på noen lister, på stemmesedden opp til to ganger. I NOU 1973: 38 ble særlig muligheten til velgeraksjoner problematisert etter erfaringer fra kommunesammenslåinger på 1960-

tallet. Utvalget foreslo at adgangen til både slengere og ville stemmer skulle fjernes. I tillegg mente flertallet at kumulasjon skulle endres til et stemmetillegg på 20 prosent, mens mindretallet ønsket 100 prosent.

I den nye valgloven i 1974 ble adgangen til slengere og ville stemmer fjernet, og partiene fikk redusert muligheten til å kumulere til kun én

Boks 7.1 forts.

Kandidatene står i den rekkefølgen de er ført opp på listeforslaget, kandidater med stemmetil-

legg står i fet skrift. De valgte kandidatene er markert med hvitt:

| Parti A – 2 mandater | Personstemmer | Ny rangering | Parti B – 1 mandat | Personstemmer | Ny rangering | C – 1 mandat | Personstemmer | Ny rangering |
|----------------------|-----------------------------|--------------|----------------------|------------------------------|--------------|------------------------|------------------------------|--------------|
| <i>Martin M.</i> | 400 * 1,25 + 110 + 20 = 630 | 1 | <i>Elise E. (60)</i> | 250 * 1,25 + 60 + 10 = 382,5 | 1 | <i>Charles C. (30)</i> | 350 * 1,25 + 90 + 0 = 527,5 | 2 |
| <i>Ingrid I.</i> | 400 * 1,25 + 90 + 30 = 620 | 2 | Eirik E. (20) | 250 * 1,25 + 20 + 0 = 270 | 4 | <i>Filippa F.</i> | 350 * 1,25 + 30 + 70 = 537,5 | 1 |
| Gunnar G. (50) | 400 + 50 + 0 = 450 | 4 | Hannah H. (10) | 250 + 10 + 50 = 310 | 3 | Magne M. (20) | 350 + 20 + 0 = 370 | 4 |
| Janne J. (110) | 400 + 110 + 0 = 510 | 3 | Kurt K. (40) | 250 + 40 + 40 = 330 | 2 | Ida I. (100) | 350 + 100 + 0 = 450 | 3 |

Som det framgår av tabellen, blir det noen endringer i kandidatkåringen relativt til partienes egne rekkefølger. Flere kandidater bytter plass, men ingen kandidater uten stemmetillegg får nok personstemmer til å komme forbi en kandidat med stemmetillegg. Partiene er dermed i stand til å bestemme hvem som blir valgt, om de klarer å forutsi hvor mange mandater de får ved valget. Parti C har ikke lyktes med dette

og har gitt stemmetillegg til to kandidater, men fikk kun valgt inn én kandidat. Siden andre kandidaten har fått flere personstemmer enn førstekandidaten, er det hun som blir valgt. I dette hypotetiske eksemplet er det slengerstemmene som bestemmer dette, da partiets egne velgere har gitt flere personstemmer til førstekandidaten.

gang per kandidat. Fjerningen av slengere skapte mye motstand, og slengere ble gjeninnført ved valget i 1979. NOU 1982: 6 tok igjen opp utfordringer med slengere. Utvalget viste til at ordningen med ubegrenset antall slengere åpnet for at en kunne påvirke et partis liste uten å overføre listestemmer til partiet.¹⁷ Flertallet i utvalget foreslo å redusere antallet slengere til maksimalt fem. I behandlingen i Stortinget ble dette endret, og fra 1983 var det en maksgrænse på slengere på en fjerdedel av antallet kommunestyrerepresentanter, med et minimum på fem for de minste kommunene (noe som også er tilfelle i dag).

I NOU 2001: 3 ble det foreslått å beholde personvalgordningen for kommunestyrevalg, men

¹⁷ Hvis en stemte på et parti (x) en ikke ønsket å gi stemmen til, men førte opp like mange kandidater fra et annet parti (y) som det var kommunestyrerepresentanter, ville dette bare gi listestemmer til partiet (y) en førte opp slengere fra. Dermed kunne en påvirke sammensetningen av et partis (x) mandater ved hjelp av personstemmer på listen uten å gi en listestemme til partiet (x).

gjøre visse endringer. Både slengere og strykninger ble foreslått fjernet. Begrunnelsen for å fjerne adgangen til å stryke kandidater var at dette kunne gå utover bestemte grupper og dermed kunne ha betydning for partienes rekruttering av kandidater. Utvalget mente også at personvalgordningene ved de ulike norske valgene burde basere seg på positive preferanser, og foreslo en ordning med personstemmer ved alle valg. Når det gjelder slengere, var hovedargumentet at dette var et kompliserende element i ordningen, noe som også ble tatt opp i NOU 1973: 38, og at enklere regelverk kunne lede til økt bruk av personstemmen. Utvalget foreslo samtidig å styrke velgernes innflytelse over personvalget. Det ble foreslått å redusere betydningen av kumulasjon til et stemmetillegg på 20 prosent, slik at stemmetillegg ikke var en garanti for å bli valgt. Partiene skulle bare få mulighet til å gi dette tillegget til to kandidater på listene.

7.3 Nordisk rett

Som det framgår av gjennomgangen av valgordningene i de andre nordiske landene under, skiller den norske ordningen seg ut på flere punkter. For det første har de andre landene likere valgordninger på ulike nivåer enn i Norge. Altså benyttes mer eller mindre den samme ordningen for å fordele mandater mellom partiene og mellom kandidatene i alle tre typer valg. For det andre er den norske ordningen med slengere ikke brukt i noen av de andre landene. Med andre ord er det ikke mulig å stemme på enkeltkandidater på andre lister enn den listen en gir stemmen til. Den svenske ordningen som lar partiene ha åpne lister (og dermed åpner for en form for ville stemmer), kommer nærmest, men heller ikke her er det mulig å påvirke kandidatkåringen hos de andre partiene.

7.3.1 Sverige

Sverige har i dag personvalg med en sperregrense på fem prosent.¹⁸ Svenske velgere kan velge å gi én ekstra stemme til en av kandidatene til det partiet de stemmer på.¹⁹ Den svenske ordningen har vist seg å ha små konsekvenser, noe som ledet til at sperregrensen også ble senket fra åtte til fem prosent i 2014. Dette skyldes både at den blir brukt i begrenset grad, og at velgerne ofte gir personstemme til kandidater høyt oppe på listen, kandidater som ville ha blitt valgt uansett. I svenske valg vil altså personstemmene først ha betydning for hvem som kommer inn, når en kandidat har fått personstemmer av over fem prosent av velgerne til et parti.

I Sverige brukes tre typer stemmesedler: stemmesedler med parti og kandidatopplysninger, stemmesedler med bare partinavn og stemmesedler uten oppføringer. Velgere som bruker en liste med kandidatopplysninger, kan gi personstemme til en kandidat med et kryss. Er det satt flere kryss, er det den øverste kryssede kandidaten som får personstemmen. Velgere som bruker de andre typene stemmesedler, kan føre opp kandidater selv og regnes som å ha gitt en personstemme til den første av kandidatene. I tillegg har rekkefølgen betydning, som beskrevet under.

¹⁸ Personvalg ble innført for første gang i 1998 i valg til Riksdagen med en sperregrense på 8 prosent. Før dette hadde det blitt brukt i valget til EU-parlamentet i 1995 og i noen forsøkskommuner. Se Johannes Bergh mfl., «Personvalg ved stortingsvalg».

¹⁹ Om velgere setter flere kryss enn ett, er det det øverste krysset på listen som regnes med.

Noen partier velger ikke å låse listene sine. Da vil det være mulig å føre opp ville kandidater på stemmeseddelen. Det er ikke mulig å føre opp kandidater fra andre partier. Hvis partiene låser listene, er det kun mulig å føre opp forhåndsanneldte kandidater.

For å fastsette hvilke kandidater som har blitt valgt, gjennomføres det to utregninger: først av personstemmer og så, hvis nødvendig, av listerekfølger. Først regnes det ut om noen har fått nok personstemmer til å bli valgt av disse. Grensen for at personstemmer skal telle, er at minst fem prosent av velgerne har gitt denne personen en personstemme (men minimum 50 velgere ved valg til *kommunfullmaktige* eller 100 ved valg til *landstingsfullmaktige*). Hvis noen av kandidatene har fått så mange personstemmer, velges disse kandidatene etter hvem som har fått flest personstemmer. Om det gjenstår mandater etter at dette er gjort, blir listerekkefølgen fulgt.²⁰

Ved riksdagsvalget i 2018 fikk 95 av 349 kandidater flere personstemmer enn sperregrensen, men bare 5 av disse ville ikke blitt valgt uten personstemmene. Kandidatene som ble valgt som følge av personstemmer, kom fra små partier eller fra store partier i små valgdistrikter.²¹ Dette skyldes at de fleste krysser kandidatene høyt på listene, og at det dermed er kandidater som står høyt, som har mulighet til å komme over sperregrensen på fem prosent. For de minste partiene kan dette lede til at førstekandidaten blir byttet ut med en annen høyt plassert kandidat, mens for partier som får inn flere mandater fra hvert distrikt, vil dette ikke være tilfelle fordi kandidater lenger ned på listene som regel ikke får mer enn fem prosent personstemmer.

²⁰ I svenske valg vil det for noen partier være flere ulike lister tilgjengelig, og velgerne kan også skrive kandidatene opp i en egen rekkefølge om de bruker stemmesedler uten oppføringer. Denne delen av kandidatkåringen likner den som brukes i stortingsvalg (bortsett fra at partiene kan stille med flere ulike lister å velge mellom). Først telles den øverste kandidaten som ikke allerede har blitt valgt på listene. Den av kandidatene som står øverst på flest lister, får mandatet. Om det fortsatt er flere mandater igjen, teller en på nytt opp hvem som er den øverste kandidaten på listene etter å ha tatt vekk dem som har blitt valgt. Dette blir gjentatt til alle mandatene er fordelt. For å påvirke den første utregningen er det bare mulig å gi en positiv stemme til én kandidat. I den andre utregningen kan en i teorien påvirke ved å levere en stemmeseddel der en også har fjernet visse kandidater (strykning). Dette har bare betydning om over halvparten av velgerne gjør den samme strykningen.

²¹ Henrik Oscarsson mfl., «Förhandlingsvalet 2018. Analyser av valresultatet i 2018 års riksdagsvalg», Valforskningsprogrammets rapportserie 2018:8 (Göteborgs universitet: Valforskningsprogrammet, 2018).

7.3.2 Danmark

I Danmark er reglene for kommunale og regionale valg og reglene for folketingsvalg relativt like. Ved alle tre typene valg kan partiene velge mellom ulike typer personvalgordninger. Velgerne får en stemmeseddel med en oversikt over alle lister og partier med sine kandidater og stemmer ved å sette et kryss enten ved en liste eller ved en person på en liste. En må altså enten velge liste eller kandidat, men det er ikke mulig å velge å stemme på mer enn en kandidat eller å dele opp stemmen mellom et parti og en kandidat på en annen liste. Den danske ordningen åpner heller ikke for å stryke kandidater.

Ved valg til Folketinget er danske valgdistrikter (*storkredser*) delt opp i mindre områder (*opstillingskreds*) der valget gjennomføres. Basert på hvilken ordning partiene velger, kan opplistingen av kandidater på stemmesedlene variere fra *opstillingskreds* til *opstillingskreds* innenfor en *storkreds*. Partiene kan velge mellom to hovedtyper personvalg ved folketingsvalg: *sideordnet oppstilling* og *kredsvis oppstilling*.

Ordningen med *sideordnet oppstilling* fungerer som sterkt personvalg og har blitt mer og mer brukt over tid. Her kan velgerne enten stemme på et parti eller stemme på en kandidat fra et parti (noe som tilsvarer å gi personstemme til denne kandidaten). Når antallet seter hvert parti har fått fra hver *storkreds*, er bestemt, fordeles setene basert på personstemmer. Først telles personstemmene opp innenfor hver *opstillingskreds* for hvert parti. Så blir partistemmene (dvs. stemmene til dem som ikke har gitt personstemme) fordelt mellom *opstillingskredsens* kandidater basert på hvor mange personstemmer de har fått i *opstillingskredsen*. Deretter summeres alle personstemmene i *storkredsen*. Mandatene partiet har fått, fordeles så etter antallet personstemmer. Etter en lovendring i 2017 er det også mulig for partiene å kombinere *sideordnet oppstilling*, med at partiet setter opp en prioritert rekkefølge på stemmeseddelen, og at partiet kan velge at det kun er det personlige stemmetall som avgjør hvilke kandidater som blir valgt.

Ved *kredsvis oppstilling* stiller kandidatene til valg fra *opstillingskredser*. Her vil alle stemmene til partiet i *opstillingskredsen* bli regnet som personstemmer for *opstillingskredsens* kandidat. Velgerne kan også gi personstemmer til kandidater fra de andre *opstillingskredsene*. Hver kandidat får dermed både de personstemmene de får fra andre *opstillingskredser*, og alle stemmene gitt til partiet i *opstillingskredsen*. Kandidater som stiller fra *opstil-*

lingskredser der partiet får mange stemmer, har dermed en fordel relativt til kandidater fra *kredser* der partiene har mindre oppslutning (innenfor hver *storkreds*).

Et parti som har kretsvis oppstilling i alle oppstillingskretsene i storkretsen kan sette opp en *partiliste* for alle partiets kandidater i storkretsen. Betydningen av personstemmene er mye mindre enn ved *sideordnet oppstilling*. Ordningen innebærer i praksis at partiets kandidater blir valgt i den rekkefølgen partiet har satt opp.

Ved kommunale og regionale valg kan partiene og listene velge mellom to ulike typer personvalg, *sideordnet oppstilling* og *partiliste*. Siden det ikke brukes *storkredser* og *opstillingskredser* ved kommunale og regionale valg, er det kun personstemmene som avgjør ved *sideordnet oppstilling*. Når det gjelder *partiliste*, fungerer dette likt som ved valg til Folketinget (se over). Dette gir altså partiets rangering stor betydning.

7.3.3 Finland

Den finske personvalgordningen er et ytterpunkt i Norden. I Finland er det obligatorisk personvalg, og velgerne må stemme på enkeltkandidater. Det er dermed ikke mulig å gi noen slengere til andre lister eller å stryke kandidater. Stemmene telles opp slik at kandidatens stemmer blir gitt til den listen de stiller for. Deretter fordeles mandatene på hver liste etter d'Hondts metode, og det er lov med valgforbund mellom partier. Ved valg til *fullmåktige* kan lister stilles av partier, av valgforbund mellom partier, av en enkeltliste og av en *valmansforening*, som er en liste organisert rundt én kandidat. Når det er klart hvilke lister som har krav på mandater, blir disse fordelt mellom kandidatene etter hvem som har fått flest personstemmer. Kandidatene stiller likt innenfor et valgforbund, og det er ikke relevant hva andre kandidater fra samme parti innenfor valgforbundet har fått av stemmer. Altså trenger ikke valget av kandidat innenfor valgforbundet avspeile hvilket av partiene som har fått flest stemmer, dette avgjøres bare av personstemmene.

7.4 Sentrale hensyn

Her gis en overordnet beskrivelse av hva personvalg er, hvilke hensyn som bør vurderes, og hvilke andre mekanismer som kan brukes til å ivareta de samme hensynene.

Personvalg er tett knyttet til hvilken type rolle representantene skal ha i parlamentet, og synet på

disse rollene har endret seg over tid.²² Tidlig i utviklingen av europeiske demokratier var tillitsmannsrollen et sentralt ideal. Representanten skulle være uavhengig og ta beslutninger basert på egne oppfatninger. Dette bygde på en forståelse av representantene som mer kvalifisert enn velgerne og vektla representantenes egnethet til å ta de riktige beslutningene. Tillitsmannsrollens frie mandat stod i sterk kontrast til delegatrollens bundne mandat. Ifølge dette idealet skulle representantene rette seg etter oppfatningen til velgerne i sitt distrikt, og det er dermed valgdistriktet og velgernes interesser som står sentralt.

Med framveksten av partivesenet har det norske demokratiet, sammen med de fleste andre demokratier, gått i stadig sterkere retning av at representanter fungerer som partidelegater. Velgerne stemmer på partier med partiprogram, og hvem som skal representere partiene, bestemmes fullt og helt av partienes nominasjonsmøter. Representantene på Stortinget følger så partiogrammet og stemmer sammen med sine parti-grupper i de aller fleste saker, og det er partiene som stilles til ansvar i valg, heller enn enkeltpolitikere. Denne ordningen er effektiv for å aggregere velgernes politiske holdninger. Partiogrammene gjør at velgerne på forhånd vet hvilken politikk partiene vil føre, og de kan dermed velge det partiet de er mest enige med. Samtidig er det andre aspekter ved det representative demokratiet som denne modellen ikke fanger opp like godt.

I dagens stortingsvalg er personvalg og partivalg koblet helt sammen. Når velgerne har valgt parti, følger personen med, og velgerne kan ikke velge hvilken person som skal representere partiet. Hvis velgerne oppfatter at sitt partis kandidater er lite egnede til å sitte på Stortinget (en dårlig tillitsmann) eller ikke arbeider for valgdistriktets beste (en dårlig delegat), må de stemme på et annet parti. Velgerne har heller ikke noen mulighet til å ansvarliggjøre representanten som er valgt, uten å skifte parti.

Et siste hensyn som ofte er sentralt i nominasjonsprosessene, og som ikke blir overlatt til velgerne, er den deskriptive representasjonen. Velgere kan ønske å ha representanter som likner seg selv. De fleste partiene tar hensyn til dette i nominasjonsprosessene sine. De sikrer at listene har en viss bredde og inkluderer kandidater med ulike bakgrunner. Velgerne har ingen mulighet til

å påvirke dette. Ofte kan det også problematiseres om det er likegyldig hvem som blir valgt, for den politikken partiet fører. Ulike kandidater fra samme parti kan tenkes å mene ulike ting. Dermed kan også valget av kandidat påvirke hvilken politikk som blir ført.

Å styrke personvalget vil øke velgernes innflytelse over hvem som blir valgt. Med personvalg vil velgerne ikke bare påvirke hvilken politikk som skal føres, men også hvilke politikere som skal jobbe for denne politikken. Dette kan sees som en utvidelse av demokratiet.

7.4.1 Nominasjon og personvalg

Valgordningen har betydning for hvem som bestemmer hvilke personer som skal representere hvert valgdistrikt. Ulike grupper har innflytelse over valget av person med ulike ordninger. Her diskuteres dette med henblikk på hvor mange som deltar i utvelgelsen, og på hvem disse personene er.

I dag er det partienes nominasjonsmøter i hvert valgdistrikt som bestemmer hvem som blir valgt inn på Stortinget fra hvert parti. Siden velgerne ikke kan endre listene, er rangeringen av kandidater på valglistene avgjørende for hvem som blir valgt. Også ved fylkestings- og kommunestyrevalg har rangeringen eller stemmetillegget mye å si. Både størrelsen på fylkeslagene og ordningen hvert enkelt lag bruker for å bestemme sine lister, varierer mellom partier og mellom valgdistrikter.

I NOU 1973: 38 *Personvalg ved stortingsvalg og kommunalvalg* ble nominasjonsprosessen problematisert, og utvalget var særlig bekymret over den lave deltakelsen i nominasjonsprosessen. Utvalget foreslo at det skulle være krav om skriftlige prøvenominasjoner der alle velgere kunne delta. I tillegg spesifiserte utvalget regler for hvordan partiene skulle gjennomføre nominasjonsmøtene, men ingen av disse forslagene gikk gjennom i Stortinget. Utfordringen med at valgordningen gir makt til små grupper, har ikke blitt mindre siden utvalget kom med sine forslag. I 2017 var omtrent sju prosent av velgerne medlemmer av politiske partier, og denne andelen har sunket over tid.²³ Dagens ordning gir altså stor makt til små grupper av politisk aktive i hvert valgdistrikt.

²² Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning», s. 57–58, og Bergh mfl., «Personvalg ved stortingsvalg», s. 47–48.

²³ «Få aktive medlemmer i politiske partier», Statistisk sentralbyrå, 14. november 2017, <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/fa-aktive-medlemmer-i-politiske-partier>.

Som nevnt i innledningen av kapitlet vil personvalg inngå i den siste fasen av valget av representanter. Selv med «sterkt» personvalg vil partiene med nominasjonen av kandidater som kan bli valgt, kontrollere de to første fasene, *mobiliseringsfasen* og *nominasjonsfasen*. Når det gjelder valget mellom kandidatene som partiene har nominert, kan en «sterk» personvalgordning i prinsippet lede til at det er små grupper som bestemmer på velgersiden. I dagens ordning for kommunestyrevalg kan én velgers retting av listene være nok til å endre hvem som blir valgt inn (om ingen andre gjør endringer). Ved å innføre personvalg ved stortingsvalg får velgerne større innflytelse over valget av kandidater enn de har i dag. Antallet velgere som er nødvendig for å endre resultatet, er avhengig av hvor mange som retter på listene, og av hvilke regler som lages for sperregrensener eller stemmetillegg.

Andelen av velgerne som benytter muligheten til å personstemme, varierer mellom de ulike typene valg i Norge. I kommunestyrevalg har andelen som bruker personstemmen, økt over tid, og ved valget i 2015 var det nesten halvparten av velgerne (47 prosent) som rettet på stemmeseddelen.²⁴ Ved fylkestingsvalg er andelen lavere, og litt over 20 prosent rettet på listene i 2015. Ved stortingsvalg, der personstemmene ikke har betydning, rettet likevel 12 prosent av velgerne på listene i 2013,²⁵ og en kan anta at denne andelen vil stige om en innførte reelt personvalg.²⁶ Mer utstrakt bruk av personstemmer i lokalvalg ser ut til å være et generelt funn internasjonalt, og velgerne bruker også personstemmen mer i mindre kommuner enn i større. Dette kan forklares med at personlig kjennskap til kandidatene øker deltakelsen i personvalget.

Analyser av hvem som bruker personstemmen, finner at det ellers er små forskjeller mellom ulike velgergrupper.²⁷ Hverken kjønn, alder eller utdanning har betydning for om en bruker muligheten til å personstemme. Personer med innvandrerbakgrunn er derimot en gruppe som bruker personstemmen i større grad enn andre.²⁸ Politisk interesse synes også å spille inn, og de som er

mer interessert i politikk, kan mer om det politiske systemet, er partimedlemmer eller selv står på lister, bruker muligheten til å endre på listene mer enn andre.²⁹ Samtidig kan det se ut som at de med lavere utdanning og mindre kunnskap om politikk er mer opptatt av person relativt til parti enn andre, selv om dette er en gruppe som bruker stemmeretten mindre enn andre.³⁰

Dagens stortingsvalgordning legger all makt over valget av stortingsrepresentanter til partiene. Dette avspeiler det partisentriske demokratiet i Norge og sikrer partienes posisjon. Samtidig har partiene over tid opplevd en nedgang i medlemskap. Det er dermed stadig færre som har mulighet til å delta, og som faktisk deltar i prosessene rundt hvilke personer som representerer dem. Dette kan være et argument for å flytte denne makten vekk fra partiene og slik sikre en bredere demokratisk innflytelse over personvalget. Samtidig kan det også være et argument for ikke å ta fra allerede svekkede partier en sentral funksjon.³¹

Det kan diskuteres hvor stor svekkelse det vil være av partiene å innføre et begrenset innslag av personvalg. Partiene vil fortsatt bestemme hvilke kandidater velgerne skal stemme over, og vil slik fungere som portvoktere for konkurransen om personstemmer. Forskning viser også at velgerne personstemmer i stor grad følger partienes rangering på listene. Dette kan blant annet skyldes at partiene plasserer sine beste kandidater høyt, og at velgerne er enige i partienes vurderinger.³² Som beskrevet over bruker også partiene i dag ressurser på å sette sammen lister som dekker ulike hensyn, selv om det ofte bare er toppkandidaten(e) som vil ha mulighet til å bli valgt. Det ser altså ikke ut til at partiene kun bryr seg om de personene de får inn, men også om at listene skal være representative.³³

²⁴ Hilmar L. Mjelde og Jo Saglie, «Velgeratferd: Tilbakegang for regjeringspartiene og rekordstor personstemmegivning», i *Lokalvalget 2015: et valg i kommunereformens tegn?*, red. Jo Saglie og Dag Arne Christensen (Oslo: Abstrakt forlag, 2017), s. 24.

²⁵ Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg».

²⁶ Alan Renwick og Jean-Benoît Pilet, *Faces on the ballot: The personalization of electoral systems in Europe*, (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016), kap. 9.

²⁷ Mjelde og Saglie, «Velgeratferd», s. 32.

²⁸ Johannes Bergh og Tor Bjørklund, «Få deltok, mange ble valgt: Innvanderne og valget 2007», i *Det nære demokratiet: lokalvalg og lokal deltakelse*, red. Jo Saglie (Oslo: Abstrakt, 2009), s. 82.

²⁹ Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning» og Audrey André og Sam Depauw, «Too Much Choice, Too Little Impact: A Multilevel Analysis of the Contextual Determinants of Preference Voting», *West European Politics* 40, nr. 3 (4. mai 2017): 598–620, <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1271596>.

³⁰ Joop J.M. van Holsteyn og Rudy B. Andeweg, «Demoted Leaders and Exiled Candidates: Disentangling Party and Person in the Voter's Mind», *Electoral Studies* 29, nr. 4 (desember 2010): 628–635, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.06.003>.

³¹ Ottar Hellevik, *Velgere, partier og representanter: kritisk søkelys på ordningen for personvalg i den nye valgloven* (Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998–2003, 2003), s. 84.

7.5 Konsekvenser av økt personvalg

Med personvalg får velgerne større innflytelse over hvem som blir valgt. Demokratiet blir dermed utvidet fra bare et valg mellom partier til også å være et valg mellom ulike representanter for disse partiene. På den ene siden kan dette gi velgerne innflytelse over hvem som velges, og påvirke hvilken sosial bakgrunn representantene har, såkalt deskriptiv representasjon. Velgerne får altså innflytelse over *hvem* som skal representere dem, og ikke bare hvilken politikk de skal føre. En innføring av personvalg leder til at velgerne kan få uttrykke sine meninger om kandidatens bakgrunn og påvirke den sosiale representasjonen. Som det vil bli diskutert under, har det tidligere blitt problematisert at dette kan påvirke sosial representasjon negativt og øke skjevheter i sammensetningen av representanter, selv om det er lite som tyder på at dette vil skje ved en innføring av personvalg ved stortingsvalg.

På den andre siden kan også politikken som føres, bli påvirket av valget av representanter. Ofte går det politiske skiller innad i politiske partier, og det er ikke sikkert at velgerne er enige med nominasjonsmøtenes valg av kandidater. Personvalget er dermed ikke nødvendigvis uten politiske konsekvenser. Ved å utvide velgernes innflytelse over personvalget kan velgerne også få mulighet til å påvirke hvilken politikk partiet skal føre, og hvilke saker som skal prioriteres. Med den lave andelen partimedlemmer kan dette være en måte å utvide partidemokratiet fra medlemmer til velgerne på.

Den viktigste konsekvensen av utvidet personvalg er at det kan endre hvem som blir valgt, selv om personstemmene som regel støtter opp under nominasjonsrekkefølgen. Ved at velgerne også får innflytelse over hvem som blir valgt, kan andre kandidater bli valgt enn det som er tilfellet i dag. Dette kan lede til at kandidater kan bli valgt selv om de kan framstå som usikre kort for fylkespartiene. For partier som får inn få representanter fra et valgdistrikt, kan det å satse på slike kandidater framstå som risikabelt. Med en ordning der vel-

gerne avgjør hvilken kandidat som blir valgt, kan derimot det å sette opp flere kandidater med ulik profil være en styrke, og dette kan gi kandidater muligheter de ikke får i dagens system. Personvalg kan dermed lede til politisk fornying.

Forskningen på personvalg har trukket fram ulike konsekvenser. Personvalg kan tenkes å ha konsekvenser for kvinnerepresentasjon, for geografisk representasjon og for representasjon av minoriteter. I tillegg kan det tenkes å påvirke valgdeltakelsen, oppslutning om demokratiet, representantenes tilknytning til valgdistriktet relativt til parti og til en personifisering av politikken. Som det framgår under, er det lite som tilsier at å innføre personvalg vil få store konsekvenser. Personvalg har ikke blitt funnet å påvirke valgdeltakelsen, partidisiplinen, oppslutningen om demokratiet eller lede til en utstrakt personifisering av politikken. Når det gjelder sosial representasjon, ser det ut til at personvalg ikke vil endre kjønnsbalansen nevneverdig, men kanskje ha større betydning for representasjonen av minoriteter (og i spesielle tilfeller for geografisk representasjon).

7.5.1 Oppslutning om demokratiet

Det har vært foreslått at personvalget kan lede til økt oppslutning om demokratiet fra velgernes side.³⁴ Personvalget kan sees på som en utvidelse av de demokratiske rettighetene til velgerne, og det kan tenkes at en slik politisk fornyelse leder til økt oppslutning om demokratiet. Renwick og Pilet finner ikke støtte til dette. I deres studie av europeiske land som har innført personvalg, finner de ingen sammenheng mellom personvalg og oppslutningen om demokratiet. Dette kan tolkes på flere måter, og det kan tenkes at velgerne ikke opplever at personvalg er et godt svar på deres politiske ønsker, at velgerne ikke har forstått endringene, eller at de ikke legger godt nok merke til endringen når den skjer.

Samtidig er det mulig at personvalg ikke har betydning direkte etter innføringen, men heller har betydning når demokratiet møter nye typer utfordringer. Innføring av personvalg kan altså tenkes å gjøre demokratier bedre rustet i møtet med politiske skandaler eller liknende situasjoner der nettopp valget av person blir viktig. Som det vil bli diskutert i punkt 7.5.7 om personifisering av politikken, gjør en innføring av personvalg at valget av parti og valget av kandidat blir frikoblet fra hverandre. I dag er det ikke mulig å velge parti uten å støtte toppkandidaten(e) til dette partiet, og

³² Det har også vært en debatt om hvorvidt velgerne til en viss grad stemmer på de øverste kandidatene uansett hvem de er. Dette har vært et funn internasjonalt, men på alfabetisk rangerte lister i Norge er det ingen slik sammenheng. Se Ottar Hellevik og Johannes Bergh, «Personutvelging: Ny ordning – uendret resultat», i *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, red. Jo Saglie og Tor Bjørklund (Oslo: Gyldendal Akademisk, 2005), 72–73 og Patrick F. A. van Erkel og Peter Thijssen, «The First One Wins: Distilling the Primacy Effect», *Electoral Studies* 44 (desember 2016): 245–54, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.09.002>.

³³ Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning».

³⁴ Renwick og Pilet, *Faces on the ballot*, kap. 10.

i situasjoner der en toppkandidat er innblandet i en politisk skandale, står velgerne overfor et dilemma. Ved å innføre personvalg vil ikke dette være et like stort problem fordi velgerne kan uttrykke støtte til andre kandidater på listen. Det kan altså tenkes at personvalget kan gjøre at velgerne blir mindre misfornøyde med selve valget i slike situasjoner.

7.5.2 Sosial representasjon

Nominasjonsmøtene balanserer ofte ulike hensyn slik at listene inneholder kandidater som speiler befolkningen i valgdistriktet. Det er særlig geografisk representasjon, det vil si at ulike deler av valgdistriktet skal være representert, aldersmessig sammensetning og kandidater av begge kjønn som blir vektlagt av nominasjonskomiteene.³⁵

Selv om partiene balanserer ulike hensyn når de setter sammen listene, blir ikke dette nødvendigvis reflektert i sammensetningen av mandater. Mange lister får kun valgt inn én kandidat på Stortinget. Dermed er det førstekandidaten som har betydning og ikke den bredere sammensetningen av listene. Siden partienes lister ikke koordineres mellom fylkene på nasjonalt nivå eller mellom partiene i et fylke, betyr dette at mandatene som faktisk blir valgt inn, kan ha en annen sammensetning enn det hver enkelt valgliste har hver for seg.

Både ved stortingsvalget i 2017 og ved fylkestingsvalget i 2015 var det tilnærmet kjønnsbalanse på listene til de partiene som fikk mandater.³⁶ Ved kommunestyrevalget i 2019 var kvinneandelen blant alle kandidatene 43 prosent. På Stortinget ledet den jevne kjønnsbalansen blant kandidatene til en kvinneandel på 41 prosent blant innvalgte representanter i 2017. Dette er historisk sett den høyeste andelen kvinner i Stortinget, opp fra 40 prosent i periodene 2009–2013 og 2013–2017, men fortsatt under en jevn kjønnsbalanse og under den balansen som finnes på de enkelte valglistene til fylkespartiene. Ved fylkestingsvalg er det mindre forskjell mellom sammensetningen av kandidater på listene og blant valgte representanter. Her er det en reduksjon i kvinneandelen på ett prosentpoeng mellom listene (45 prosent) og

valgte representanter (44 prosent). Dette henger sammen med at valgdistriktene (fylkene) er større, og at hver av listene dermed får inn flere representanter enn listene får fra hvert valgdistrikt i stortingsvalg, og at kjønnsbalansen dermed ikke er så avhengig av første plassene.

Forskjellen i kjønnsbalanse mellom kandidatene og innvalgte på Stortinget reflekterer blant annet at førstekandidatene oftere er menn (58 prosent) enn kvinner (42 prosent).³⁷ En økning i størrelsen på valgdistrikter kan dermed tenkes å øke kjønnsbalansen noe siden dette vil lede til at partiene får valgt inn flere kandidater. Det er også mindre kjønnsforskjeller ved fylkestingsvalg, der det oftere blir valgt inn flere representanter per parti i hvert distrikt. Den positive sammenhengen mellom partistørrelse, det vil si antall mandater per parti i valgdistriktet, og kjønnsbalanse er et gjennomgående funn i litteraturen internasjonalt.³⁸ Større regioner og flere partier som får inn mer enn ett mandat ved stortingsvalg, kan tenkes å lede til en bedre kjønnsbalanse på Stortinget.³⁹

Personvalg kan også påvirke den sosiale og geografiske sammensetningen. Dette gjelder hvis det er systematiske forskjeller i hvem som får personstemmer, og hvem som ikke får det. Det er særlig geografi og kjønn som har vært vektlagt i undersøkelser av personvalg, og det er ikke entydige resultater i forskningslitteraturen. Til en viss grad er det forskjeller på ulike politiske nivåer, med størst konsekvenser på lavere nivåer i Norge. Ved norske kommunestyrevalg har en funnet at personvalgordningen har en negativ effekt for kvinnelig representasjon, og færre kvinner blir altså valgt inn enn det som hadde vært tilfelle uten personvalg.⁴⁰ Dette har vært en sammenheng som har avtatt noe over tid, og som en finner igjen i Sverige.⁴¹ En hovedtendens synes å være at menn i snitt står høyere på listene, og at velgerne

³⁵ Dag Arne Christensen mfl., «Ny personvalgordning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003» (Bergen: Rokkansenteret, 2004), s. 71–73, og Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning», s. 98.

³⁶ Ved stortingsvalget i 2017 var det 49 prosent kvinner og 51 prosent menn blant de 2 508 kandidatene som stilte på listene til de 9 partiene som kom inn på Stortinget. Ved fylkestingsvalget i 2015 var det 45 prosent kvinner og 55 prosent menn blant 6 875 kandidater på lister som fikk representanter i fylkestingene.

³⁷ Tilsvarende var kvinneandelen blant førstekandidatene til lister som fikk inn mandater ved fylkestingsvalg, 33 prosent.

³⁸ Leslie A. Schwindt-Bayer, «The Incumbency Disadvantage and Women's Election to Legislative Office», *Electoral Studies* 24, nr. 2 (juni 2005): 227–244, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2004.05.001>.

³⁹ Hadde alle partiene fått ett mandat til i de fylkene de ble representert, ville andelen kvinner steget til 47 prosent. Det er altså en høyere andel kvinner (53 prosent) enn menn blant førstevaraene på Stortinget.

⁴⁰ Ottar Hellevik, «Velgere, partier og representanter», s. 59–60.

⁴¹ Johannes Bergh, Tor Bjørklund, og Ottar Hellevik, «Personutvelgingen i norske valg», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 26, nr. 02 (2010): 120, og Linda Berg og Henrik Oscarsson, «20 år med personvalg», Valforskningsprogrammet rapport 2015:3 (Göteborg: Statsvetenskapliga institutonen, Göteborgs universitet, 2015).

oftere gir personstemmer til dem som er plassert høyt på listene, noe som leder til at flere menn blir valgt. Tilsvarende ser det ut til at menn får flere personstemmer fordi de ofte har mer erfaring fra før.⁴²

For fylkestingsvalg har personvalgordningen ikke hatt noen særlig betydning fordi den i liten grad leder til endringer i hvem som blir valgt. De aller fleste som klarer å oppnå flere personstemmer enn sperregrensen på åtte prosent, står på plasser som ville blitt valgt også uten personstemmer (eller de står på lister som ikke får mandater).⁴³ Samtidig kan det tenkes at de som får mange personstemmer, vil oppleve at de har et sterkere personlig mandat. Når det gjelder stortingsvalg, ser heller ikke denne sammenhengen mellom kjønn og personstemmer ut til å være like tydelig som i kommunestyrevalg. I simuleringene av ulike personvalgordninger til Bergh mfl. og Bergh og Saglie ser ikke kjønnsbalansen ved stortingsvalg ut til å bli påvirket av personvalg.⁴⁴ Bergh og Saglie får for eksempel resultater som varierer mellom en reduksjon på én kvinne og en økning på tre i deres simuleringer.⁴⁵ Disse resultatene samsvarer med resultater fra andre land.⁴⁶ Ved valg til Folketinget i Danmark, med en sterk personvalgordning, er det ikke kjønnsforskjeller i hvem som får personstemmer. Den svenske valgordningen ser heller ikke ut til å lede til endringer i kjønnsbalansen. Der er valgordningen relativt lik norske fylkestingsvalg, og det er også få mandater som blir valgt på grunn av personstemmer.⁴⁷

7.5.3 Velgeraksjoner og geografisk representasjon

Når det gjelder geografisk sammensetning, har det vært enkelte tilfeller av organisert retting av lister ved kommunestyrevalg for å støtte kandidater fra et område i kommunen (såkalte kupp eller retteaksjoner). Effekten av organisert retting vil avhenge av hvor mange av de andre velgerne som benytter seg av muligheten til å endre på listene, og av hvor sterk eller svak personvalgordningen er. Det er uansett sannsynlig at det er lettere å

gjennomføre organisert retting i valg med færre velgere og dermed lettere ved kommunestyrevalg enn ved stortingsvalg. De gangene geografiske retteaksjoner skjer, er det primært fordi det har vært politiske prosesser i forkant som har gjort geografi til en viktig skillelinje i en kommune. Tidligere retteaksjoner har for eksempel hatt utspring i skolenedleggelse.

Både valgordningen ved fylkestingsvalg og ved kommunestyrevalg gjør slike retteaksjoner mulig, men det er særlig fylkestingsvalgordningen som åpner for at en retteaksjon kan ha stor effekt, selv om dette ikke har skjedd så langt. Sperregrensen på åtte prosent kombinert med et fritt antall personstemmer åpner for at en gruppe på åtte prosent av velgerne til et parti kan endre hele rekkefølgen til valglisten til partiet (så lenge ikke det er noen andre kandidater som oppnår mer enn åtte prosent av velgernes personstemmer).⁴⁸ Til tross for stor oppmerksomhet rundt fylkessammenslåingene før fylkestingsvalget i 2019 var det ingen tegn til geografiske retteaksjoner. Selv om det var tilfeller av listeretting med konsekvens for sammensetningen av fylkestinget, var det ikke slik at det ble endringer av store deler av en liste på grunn av fylkestilhørighet.

7.5.4 Minoriteter og innvandrere

En gruppe som ser ut til å tjene på personvalg, i hvert fall når det ikke er mulig å stryke, er kandidater med minoritets- eller innvandrerbakgrunn. De senere år har velgeraksjoner også blitt brukt i omtalen av kommunestyrevalg der flere personer med innvandrerbakgrunn har blitt valgt inn i kommunestyrene som følge av personstemmer. Velgere med innvandrerbakgrunn gir personstemmer oftere enn andre, og selv om dette er en gruppe med generelt lav valgdeltakelse, er andelen som gir personstemmer i kommunestyrevalg, mye høyere i denne gruppen. Bergh og Bjørklund viser at innvandrere ved kommunestyrevalget i 2007 brukte muligheten til å personstemme dobbelt så ofte som andre velgere i en del store kommuner og en halv gang oftere enn andre i mindre kommuner.⁴⁹ Dette avspeilet seg også i valgresultatet, og innvandrerkandidater tjener på personstemmer i valg med dagens ordning uten strykninger.⁵⁰

⁴² Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning».

⁴³ Christensen mfl., «To valg med ny personvalgordning», s. 119.

⁴⁴ Bergh mfl., «Personvalg ved stortingsvalg» og Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg».

⁴⁵ Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg», s. 15.

⁴⁶ Renwick og Pilet, *Faces on the ballot*, s. 263.

⁴⁷ Bare 5 av 349 mandater ble valgt på grunn av personstemmer ved valget i 2018. Se Oscarsson mfl., «Förhandlingsvalet 2018».

⁴⁸ Ottar Hellevik, «Velgere, partier og representanter», s. 86.

⁴⁹ Bergh og Bjørklund, «På deltok, mange ble valgt», s. 82.

⁵⁰ Personer med innvandrerbakgrunn ble også strøket mer enn andre mens det var adgang til å stryke.

Det kan problematiseres om disse situasjonene bør beskrives som velgeraksjoner. For det første er det liten grunn til å tro at kandidatene har mottatt personstemmer fra de samme velgerne. Heller er det sannsynlig at velgere med ulik landbakgrunn har støttet kandidater med samme landbakgrunn som de selv har. At mange med innvandrerbakgrunn kommer inn på grunn av personstemmer, er dermed en konsekvens av stemmene til flere ulike grupper, heller enn av én felles velgeraksjon til støtte for innvandrer kandidater.

7.5.5 Valgdeltakelse

Man kan tenke seg at valgdeltakelsen både kan øke eller synke med styrket personvalg. På den ene siden kan personvalg mobilisere velgerne og skape økt engasjement rundt valget. På den andre siden kan partiene oppleve det som mindre viktig å mobilisere velgerne når de ikke er sikre på hvem som blir valgt. Kronglete og kompliserte ordninger kan også gjøre at velgerne opplever barrieren for å stemme som høyere enn uten personvalg. Bergh og Haugsgjerd har gjennomgått litteraturen om valgdeltakelse og valgordninger for utvalget.⁵¹ De viser at funnene spriker i flere retninger, og at flere studier ikke finner noen sammenheng mellom personvalg og valgdeltakelse.⁵² Det er mulig at det er en positiv sammenheng, men effekten er uansett liten og varer muligens kort etter en endring. Sannsynligvis vil en slik effekt også være avhengig av at ordningen ikke blir for komplisert, i hvert fall vil dette ha betydning for oppslutningen om personvalget.

7.5.6 Tilknytning til parti eller til distrikt

Et sentralt argument for personvalg er å øke nærheten mellom velger og representant. Om velgerne får sterkere innflytelse på hvem som skal representere dem, kan dette skape et sterkere bånd til velgerne. Kandidatene kan tenkes å bli mer avhengige av å drive valgkamp lokalt og å holde et tettere bånd til velgerne i løpet av en valgperiode. I dagens stortingsvalgordning er valget av kandidater i praksis kun avhengig av plassering på valglistene fra partiene. Samtidig er det lite som tyder på at de lokale fylkeslagene til partiene vil se seg tjent med å ha politikere som ikke tar

hensyn til lokale behov og ønsker. Selve nominasjonsprosessen kan dermed forventes å opprettholde liknende hensyn til koblingen til valgdistriktet.

På grunn av store forskjeller i hvor sikre partienes mandater er ved stortingsvalg, har også partier satt sentrale politikere på sikre plasser i valgdistrikter de ikke har noen klar tilknytning til. Partienes behov for å få inn sine sentrale politikere har dermed trumfet velgernes tilknytning til sine representanter på Stortinget. Selv om representantene har mandatet sitt fra et valgdistrikt, kan det være tilfeller hvor koblingen til velgerne i distriktet er relativt begrenset.

Samtidig er dagens politiske system bygd rundt sterke partier. I Stortinget gjennomføres voteringer etter partilinjer, og det er høy partidisiplin.⁵³ Det er mulig at makten partiene har over hver enkelt stortingsrepresentant, vil bli redusert med innføring av personvalg. Stortingsrepresentanter som enten har blitt valgt inn på grunn av personstemmer, eller som har et stort antall personstemmer i ryggen, kan ha en annen rolleoppfatning enn dagens stortingsrepresentanter. Samtidig viser forskning at dagens norske representanters vektlegging av partirollen er på nivå med svenske og danske representanters, selv om Danmark har sterkt personvalg.⁵⁴ Finske representanter legger derimot mindre vekt på partirollen, men har likevel en høy grad av partidisiplin (om enn noe lavere enn Norge).

7.5.7 Personifisering av politikken

En mulig konsekvens av økt grad av personvalg kan være et større personfokus i valgkampen, det vil si at kandidatene blir viktigere relativt til partiene. I Finland, som har hatt obligatorisk personvalg siden 1955, har det over tid vært en viss økning i velgere som sier de velger parti basert på kandidat, sammenliknet med andelen som vektlegger partiet.⁵⁵ I samme periode har det i Sverige vært motsatt, med en nedgang i kunnskap om kandidatene siden 1956, en trend som ikke endret seg etter innføringen av personvalg i 1998.⁵⁶ Økt

⁵¹ Bergh og Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?».

⁵² Se for eksempel Renwick og Pilet, *Faces on the ballot*, s. 250–256.

⁵³ Knut Heidar, «Partigruppene: Samordnings- og makta-rena», i *Stortingets historie: 1964–2014*, red. Hanne Marthe Narud, Knut Heidar, og Tore Grønlie (Bergen: Fagbokforlaget, 2014), s. 403–405, og Øyvind Bugge Solheim, «Koalisjoner i Stortinget: Kompromiss og konfliktlinjer» (Masteroppgave, Universitetet i Oslo, 2013), s. 28–29.

⁵⁴ Bergh mfl., «Personvalg ved stortingsvalg», s. 48–49.

⁵⁵ Lauri Karvonen, *The personalisation of politics: a study of parliamentary democracies*, ECPR monographs (Colchester: ECPR Press, 2010), s. 49–51.

⁵⁶ Karvonen, *The personalisation of politics*, s. 47–49.

personfokus synes likevel å være en generell trend i tiden, også i Norge uten personvalg. Samtidig er det tegn som tyder på at dette personfokusset ikke er generelt, og på at det heller ikke dekker et stort antall kandidater. Trenden i for eksempel Belgia er at det er færre sentrale politikere som får mye oppmerksomhet, mens kandidater lenger ned på listene blir oversett.⁵⁷ Det er også hovedsakelig toppkandidatene som får personstemmer.

Det er tydelige forskjeller mellom norsk (og svensk) valgkamp og valgkampen i Finland og Danmark. Personlige kampanjer er vanlig i de siste to landene, og kandidatene samler inn midler selv. I Finland har dette ledet til et eget lovverk om finansiering av personlig valgkamp. Selv om personvalg synes å lede til et økt behov for å markere seg også for kandidater som ikke er sentrale rikspolitikere, har innføringen av personvalg hatt en begrenset effekt i Sverige.⁵⁸ Mengden personlig valgkamp avhenger også av partienes makt over nominasjonsprosessen og over finansieringen. Når partiene kan kontrollere disse, blir det mindre personalisert valgkamp.⁵⁹

En mulig bekymring er at økt grad av personvalg vil lede til nominering og valg av personer som er kjent fra andre steder enn politikken. I Finland har det vært tilfeller der nominasjon av kjendiser på listene har fått stor oppmerksomhet. Studier finner likevel at det fortsatt er partiene som har kontroll. Det er de som eventuelt nominerer kjendiser, og som tjener på personstemmene kjendisene får.⁶⁰ Det er grunn til å tro at kjendiseffekten vil være liten med en endring av en norsk ordning. For det første kan partiene allerede i dag nominere kjendiser på førsteplass på listene sine om de vil, men de har ikke gjort dette i noen utstrakt grad. Det finske systemet med obligatorisk personstemme skiller seg også fra det norske ved at en må stemme på en person, noe som kan tenkes å styrke betydningen av å velge kjendiser

som kandidater. I en studie av betydningen medieoppmerksomhet har for personstemmer i valg i Oslo, finner også Langsæther mfl. at mediedekning leder til flere personstemmer,⁶¹ men dette er tilfelle bare når dekningen gjelder politikk, og ikke når den gjelder andre temaer. Kjendiseffekten på personstemmer synes altså å være liten.

Argumentet om at personvalg leder til personifisering, kan også snus på hodet. Med dagens valgordning er det gitt hvilke kandidater som kommer til å bli valgt fra hvert parti om partiet får nok stemmer. Partivalget får dermed automatisk betydning også for hvem som velges. En kan ikke stemme på et parti uten å støtte toppkandidaten(e). Har en sterke (negative) meninger om toppkandidatene, må en dermed vurdere hvor viktig dette er relativt til politikken en ønsker gjennomført. Med en valgordning der en kan gi personstemmer, er dette i mindre grad tilfelle. Da kan en gi uttrykk for hvilke kandidater en ønsker å få valgt, og det er ikke gitt hvem som blir valgt inn fra en liste. Dette er særlig relevant i det norske systemet fordi partistemmer i et valgdistrikt har betydning for utjevningsmandater som kan komme fra andre valgdistrikter, og dermed for partiets totale antall representanter. Personstemmene kan altså fungere som en ventil for velgere som opplever at et partis førstekandidat i valgdistriktet ikke er spiselig, men som fortsatt ønsker partiets politikk på landsplan.

7.6 Utformingen av personvalgordningen

7.6.1 Sperregrense, stemmetillegg og antallet personstemmer

Det er flere mulige måter å innrette personvalg på. Ved sterkt personvalg er det kun velgerne som har innflytelse over hvem som blir valgt. Som det framgår over, er dette brukt i Finland og er en av flere mulige ordninger partiene kan velge i Danmark. I svakere versjoner av personvalg er det særlig to typer virkemidler som brukes for å begrense velgernes innflytelse. På den ene siden brukes det sperregrenser som gjør at personstemmer bare har betydning når det er et tilstrekkelig stort antall av velgerne som gir personstemmer. Dette er modellen som brukes i Sverige og ved fylkestingsvalg i Norge. På den andre siden

⁵⁷ Bram Wauters mfl., «Centralized Personalization at the Expense of Decentralized Personalization. The Decline of Preferential Voting in Belgium (2003–2014)», *Party Politics* 24, nr. 5 (september 2018): 511–23, <https://doi.org/10.1177/1354068816678882>.

⁵⁸ Johannes Bergh mfl., «Personvalg ved stortingsvalg».

⁵⁹ Troels Bøggild og Helene Helboe Pedersen, «Campaigning on Behalf of the Party? Party Constraints on Candidate Campaign Personalisation», *European Journal of Political Research* 57, nr. 4 (november 2018): 883–899, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12256>.

⁶⁰ David Arter, «CLOWNS, 'ALLURING DUCKS' AND 'MISS FINLAND 2009': THE VALUE OF 'CELEBRITY CANDIDATES' IN AN OPEN-LIST PR VOTING SYSTEM», *Representation* 50, nr. 4 (2. oktober 2014): 453–70, <https://doi.org/10.1080/00344893.2014.982693>.

⁶¹ Peter Egge Langsæther, Haakon Gjerløw, og Martin G. Søyland, «Is All PR Good PR? How the Content of Media Exposure Affects Candidate Popularity», *Electoral Studies* 57 (2019): 143–152, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.11.009>.

kan partiene gi et stemmetillegg. Da vil de kandidatene som får et stemmetillegg av partiet, fra start ha større sannsynlighet for å bli valgt. Dette er modellen vi har ved norske kommunestyrevalg.

De to typene svakt personvalg kan bli sett som svar på to ulike problemstillinger. Sperregrenser reduserer muligheten til at små grupper velgere kan avgjøre hvem som blir valgt. For at retting av lister skal ha betydning, må de ha støtte i en større gruppe velgere. Dette reduserer sannsynligheten for at organiserte retteaksjoner vil lykkes. Kommer en derimot først over sperregrensen, er det så fritt fram til å endre listene. Stemmetillegg gir på den andre siden ekstra vekt til rangeringen som er gitt av partiene. Her er utgangspunktet at en antar at velgerne som ikke gjør rettinger når de stemmer, ønsker listene slik de står. I tillegg får partiene en viss kontroll med hvem som blir valgt. Stemmetillegget kan innrettes på ulike måter. Det er mulig å ha et flatt tillegg til en gruppe kandidater, og det er mulig å ha et progressivt system der kandidatene får større tillegg jo høyere de er plassert på en liste. Konsekvensene av disse begrensningene vil være avhengige av hvordan personvalgordningen er innrettet, og varierer med partistørrelse og med størrelse på valgdistriktene.

En sperregrense har hovedsakelig betydning for partier som får mange mandater.⁶² For små partier som får inn en eller to kandidater, har sperregrensen liten betydning. For disse listene vil hvem som blir valgt, bli avgjort av hvem av toppkandidatene som får flest personstemmer. Toppkandidatene vil som regel få nok personstemmer til at selv en sperregrense slik som i fylkestingsvalg (åtte prosent) eller svenske riksdagsvalg (fem prosent) har liten betydning.⁶³ For partiene som får valgt flere representanter, har sperregrensen større betydning. For disse partiene vil konkurransen om mandatene stå mellom kandidater lenger ned på listen, og disse kandidatene vil sjelden klare å komme over en sperregrense.

Betydningen av stemmetillegg, enten i form av et flatt eller progressivt system, vil være avhengig av innretningen av systemet. Konsekvensene av en kommunestyrevalgordning med et flatt stemmetillegg vil avhenge av om det er flere kandidater som blir valgt enn de som får stemmetillegg. Hvis det er flere plasser enn det er kandidater

med stemmetillegg, vil konkurransen begrenses til dem som ikke har stemmetillegg, og om det er færre plasser enn det er kandidater med stemmetillegg, vil konkurransen begrenses til dem som har stemmetillegg. Et progressivt system med stemmetillegg vil mer sannsynlig begrense konkurransen til å stå mellom den siste kandidaten som ville fått plass uten personstemmer, og kandidatene rett under denne på listen. Større hopp oppover vil være mindre sannsynlige.

Antallet personstemmer velgerne gir, har også betydning for hvordan personvalgordningen fungerer. Dette er et sentralt skille mellom fylkestingsvalgordningen og den svenske valgordningen og gjør potensialet for velgeraksjoner større i fylkestingsvalgordningen, noe som er grunnlaget for deler av kritikken mot ordningen. Mens en gruppe på fem prosent i den svenske ordningen kan få én kandidat valgt om ingen andre gir personstemmer, vil en tilsvarende gruppe på åtte prosent i den norske fylkestingsvalgordningen kunne bestemme *alle kandidatene* som blir valgt fra en liste.

7.6.2 Regler for stemmetillegg

Reglene for stemmetillegg ved kommunestyrevalg ble endret etter NOU 2001: 3 og gikk fra å være en kumuleringsordning (med 100 prosent stemmetillegg) til en ordning med 25 prosent stemmetillegg (utvalget foreslo 20 prosent). Utvalget foreslo også å redusere antallet som kunne få stemmetillegg, til to personer på listen, men dette ble endret til en ordning med tre ulike nivåer, med fra fire til ti basert på hvor mange medlemmer det er i kommunestyret

Selv om reduksjonen i stemmetillegg var tenkt å gi velgerne større innflytelse over listene, er det fortsatt svært uvanlig at kandidater uten stemmetillegg får nok personstemmer til å passere kandidatene med stemmetillegg. Dagens ordning fungerer dermed som en de facto sperregrense på 25 prosent for kandidater uten stemmetillegg. For de aller fleste listene er altså konkurransen om plassene delt i to; det er konkurranse mellom de kandidatene som har stemmetillegg, og det er konkurranse mellom de kandidatene som ikke har stemmetillegg.

Partiene kan bestemme hvem som skal ha mulighet til å bli valgt, ved å gi noen kandidater stemmetillegg. Så lenge partiet ikke får flere representanter enn det antallet kandidater de har gitt stemmetillegg, vil det bare være kandidatene med stemmetillegg som har en reell mulighet til å

⁶² Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg», s. 4.

⁶³ Bergh mfl., «Personvalg ved stortingsvalg». Dette synes å være tilfelle for de få kandidatene som lykkes med å komme inn på personstemmer i Sverige, se Oscarsson mfl., «Förhandlingsvalet 2018».

bli valgt. Partiene har dermed stor grad av kontroll med hvilke kandidater som blir valgt.

Begrensningen på antallet kandidater som kan få stemmetillegg, er hovedsakelig en begrensning for de partiene som får inn mange representanter i en kommune. Disse partiene vil i mindre grad ha mulighet til å sikre (de siste) plassene til gitte kandidater enn partier som får inn få representanter. I Oslo har dette ledet til en del debatt, da både Arbeiderpartiet og Høyre får flere representanter enn de har mulighet til å gi stemmetillegg til (henholdsvis 15 og 12 i 2019). Disse kandidatene velges utelukkende på bakgrunn av personstemmer. Debatten har i all hovedsak handlet om at kandidater med innvandrerbakgrunn har oppnådd store personstemmetall og dermed dominert de siste plassene til særlig Arbeiderpartiet. Over tid er det antydninger til at både partiene og velgerne til en viss grad har tilpasset seg den harde konkurransen om de siste plassene, med både endringer i sammensetningen av listene og økt bruk av personstemmer generelt. Likevel kan det problematiseres at denne regelen har ulik betydning for partier alt etter antallet mandater partiene får. Små partier kan i realiteten bestemme hvilke kandidater som blir valgt, så lenge de klarer å forutse hvor mange mandater partiet får, men dette er ikke mulig for de store partiene.

Reglene for stemmetillegg bør også sees i sammenheng med en eventuell endring i personvalgreglene ved stortings- og fylkestingsvalg. På den ene siden kan det være hensiktsmessig å ha like regler ved alle typene valg. Samtidig er det årsaker til at en slik begrensning er særlig viktig i kommunestyrevalg. Personvalget synes å være av større betydning ved lokale valg på grunn av nærheten mellom velger og representant.

7.6.3 Slengerstemmer

Den norske ordningen med slengerstemmer har en lang tradisjon i kommunestyrevalg, og den har vært endret flere ganger. Ordningens begrunnelse henger sammen med ideen om at personvalget har større betydning lokalt, og at velgerne bør få påvirke hvem som skal bli valgt, i tillegg til hvilket parti. Ved å åpne for slengerstemmer kan dermed velgerne ikke bare påvirke hvilke kandidater som velges fra deres egen liste, men også påvirke hvem som skal få mandater på andre partiers lister. Siden slengerstemmene flytter listestemmer og påvirker mandatfordelingen, vil partiene som har de mest populære kandidatene, tjene på systemet. Velgerne kan altså til en viss grad dele stemmen mellom partiene.

Ordningen med slengerstemmer har også en annen begrunnelse. Ved at velgerne kan dele stemmen mellom flere partier, bygger ordningen opp under konsensusforståelse av politikk. Ved at velgere kan stemme på flere partier og velge de kandidatene de synes er best, støtter ordningen opp under et syn på politikk som ikke er like preget av partimotsetninger. Det norske politiske systemet og særlig kommunepolitikken er nettopp preget av en slik konsensuskultur, og slengerordningen støtter opp under dette.

Som det framgår av den historiske gjennomgangen, har slengerordningen vært gjenstand for kritikk, og den har gjentatte ganger blitt foreslått avskaffet, senest av forrige valglovutvalg i NOU 2001: 3. Hovedproblemstillingene knyttet til slengerordningen er at den kan muliggjøre velgeraksjoner, at ordningen er vanskelig å forstå og lett kan misforstås, og at gjennomføringen kompliserer valgoppgjøret.⁶⁴

Historisk sett har det vært to typer velgeraksjoner i Norge. Den første typen, geografiske velgeraksjoner, har skjedd i kommuner der det enten har vært uenigheter om plassering av kommunale tjenester, for eksempel skoler, eller i situasjoner der flere kommuner har blitt slått sammen og velgere fra en av kommunene har gått sammen om å få sine lokale kandidater valgt. Den andre typen, såkalte kvinnekupp, har vært aksjoner der velgere har gått sammen om å gi personstemmer til kvinner på listene og om å gi slengerstemmer til kvinner på andre lister. De senere år har velgeraksjoner også blitt brukt i omtalen av kommunestyrevalg der flere personer med innvandrerbakgrunn har blitt valgt inn i kommunestyrene som følge av personstemmer. Som nevnt i punkt 7.5.4 kan det problematiseres om disse situasjonene bør beskrives som velgeraksjoner.

Det har ikke vært gjort mye forskning på hvilken betydning enkle regler har for valgdeltakelsen. Forskning på om flere stemmer hvis det er enkelt å stemme, har gitt blandede resultater. Fjerningen av adgangen til å stryke i 2002, som var en forenkling av personvalget, hadde heller ingen stor betydning på valgdeltakelse eller antall personstemmer.⁶⁵ Det at slengerordningen blir brukt mindre fordi den ikke er godt forstått, er

⁶⁴ Selv media synes å ha problemer med å forklare hvordan ordningen egentlig fungerer. Se for eksempel Doremus Schaefer, «Kumulerings-opplæring», *Langust og korsnebb* (blogg), 14. september 2015, <https://doremusnor.wordpress.com/2015/09/14/kumuleringskroll/>.

⁶⁵ Johannes Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjennomføring av strykninger ved kommunestyrevalg», Rapport 5 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2009), s. 24–26.

likevel en sentral antakelse.⁶⁶ Mjelde og Saglie finner at mens personstemmer blir brukt i like stor grad blant personer med ulike nivåer av utdanning, er dette ikke tilfellet for slengere.⁶⁷ De med høyere utdanning bruker muligheten mer enn andre, noe som altså kan avspeile at kunnskap om ordningen kan være med på å avgjøre om en bruker den eller ikke. Slengerordningen kan dermed synes å være en ordning som i større grad har en eliteprofil.

Det er også sannsynlig at en del velgere ikke er klar over at de gir bort en listestemme når de gir en slengerstemme til andre partiers kandidater. Velgerne kan gi bort opptil en fjerdedel av stemmen sin, og det kan være et demokratisk problem dersom velgerne gjør dette uten å være klar over det. Bergh mfl. finner også at velgerne har dårlig forståelse av personvalgordningen generelt.⁶⁸ At alle som bruker slengerstemmen, forstår slengerordningen, er dermed lite sannsynlig. Partiene vil heller ikke nødvendigvis ha insentiver til å understreke overføringen av listestemmer i kommunikasjonen med velgerne. Hvis et parti har svært populære kandidater, kan det tjene på at andre partiers velgere ikke forstår konsekvensene av å gi en slenger til kandidatene for eget parti.

Adgangen til å slenge har også konsekvenser for hvordan valgoppgjøret gjøres. Selve oppgjøret kompliseres av at en må dele opp stemmene i listestemmer. Dermed holder det ikke å telle antallet stemmesedler for hvert parti. For hver stemme må antallet slengerstemmer telles og trekkes fra og overføres til rett liste. Stemmesedlene blir også mer komplisert og skiller seg fra stemmesedlene som brukes i andre valg, fordi de må ha et slengerfelt. Dette feltets størrelse varierer også fra kommune til kommune basert på størrelsen til kommunestyret. Variasjonen i antallet slengerstemmer en kan gi, betyr også at velgerne har ulik mulighet til å påvirke andre partiers lister etter hvor stort kommunestyret er.

7.6.4 Strykninger

Adgangen til å stryke kandidater ble fjernet av Stortinget i 2002 etter forslag i NOU 2001: 3. Utvalget ønsket at velgerne skulle ha mer innfly-

telse over personvalget, men ville at personvalget skulle være et positivt personvalg. Det skulle være positive preferanser som skulle bestemme hvem som ble valgt. I begrunnelsen for forslaget om å fjerne strykeadgangen i proposisjonen til Stortinget ble det også vektlagt at personstemmen skulle være en positiv preferanse.⁶⁹

Et representantforslag i 2016⁷⁰ ledet til et anmodningsvedtak om å «gjeninnføre velgernes mulighet til å stryke listekandidater».⁷¹ Komiteens flertall mente at det var grunn til å gi velgerne større innflytelse over personvalget, og at det ikke var noen prinsipiell forskjell på positiv og negativ personstemme. Flertallet mente også det var hensiktsmessig å harmonisere ordningen med stortingsvalgordningen der det fortsatt er mulig med strykninger, og viste til at effektene på kjønns- og alderssammensetningen ikke ville være store. Et mindretall i komiteen ønsket ikke å gjeninnføre strykninger og pekte på at strykeadgangen kunne ha den negative konsekvensen at færre ville ønske å stå på lister, at de positive konsekvensene ville være minimale, og at strykeadgangen ga større mulighet for vellykkede velgeraksjoner.

Strykninger øker velgernes innflytelse over personvalget. Ved å innføre strykninger kan velgerne både fjerne personstemmen til kandidatene de ikke ønsker valgt, og gi en ekstra personstemme til kandidatene de ønsker valgt. Strykeadgangen dobler dermed for alle praktiske formål en enkeltvelgers innflytelse på personvalget. Dette kan vurderes som positivt eller negativt avhengig av synet en har på velgerinnflytelse over kandidatvalget. Bergh mfl. viser hvordan dette slår ut.⁷² Deres beregninger viser at dagens ordning (uten strykninger) gir relativt lik velgerpåvirkning på kandidatkåringen som den tidligere ordningen med strykning og kumulering (dvs. 100 prosent stemmetillegg). Ved å innføre strykninger uten å endre størrelsen på stemmetillegget gitt av partiene får velgerne dermed større innflytelse på personvalget enn i dag.

Samtidig har argumenter for strykninger blitt ført uten at en har ønsket å øke velgernes påvirk-

⁶⁶ Tor Bjørklund og Ottar Hellevik, «Velgerne og kvinnerepresentasjon», i *Kjønn og politikk*, red. Nina C. Raaum (Oslo: Tano, 1995), s. 126.

⁶⁷ Mjelde og Saglie, «Velgeratferd», s. 32.

⁶⁸ Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg», s. 71–73.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002).

⁷⁰ Dokument 8:14 S (2016–2017).

⁷¹ Siden adgangen til strykninger ble avskaffet i 2002, har liknende representantforslag kommet ved to andre anledninger, jf. Dokument nr. 8:15 (2007–2008) og Innst. S. nr. 110 (2007–2008) og Dokument 8:129 S (2009–2010) og Innst. 47 S (2010–2011). Ingen av forslagene ledet til at adgangen til å stryke ble gjeninnført.

⁷² Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg», kap. 4.

ning på personvalget. I et representantforslaget fra representantene Jan Tore Sanner og Per-Kristian Foss ble det for eksempel understreket at en gjeninnføring av adgangen til å stryke måtte sees i sammenheng «med en justering av stemmetillegget for partienes forhåndskumulerte kandidater». ⁷³ Representantene ønsket altså ikke å øke velgernes innflytelse på kandidatkåringen. De mente at dagens ordning er problematisk fordi kandidater kan tjene på å komme med kontroversielle utspill støttet av et mindretall av et partis velgere. Ordningen åpner altså for at en «[...] mindre andel av velgerne kan belønne og velge inn kandidater som gjør seg bemerket ved å komme med kontroversielle utspill, mens en majoritet som er uenig, ikke får gitt uttrykk for sitt syn og således kan oppveie for dette».

Etter deres syn gir altså strykninger velgerne en mulighet til å forhindre at kontroversielle kandidater og kandidater som støtter minoritetssyn innad i partiene, blir valgt inn.

Adgangen til å stryke har blitt sett som problematisk for partienes rekruttering til listene. En kan tenke seg at mulige kandidater vil kvie seg for å utsette seg for påkjenningen det er å bli strøket, ⁷⁴ og særlig i små kommuner kan en forestille seg at dette kan bli et problem. Studier av både hvordan velgerne stemmer, og av kandidatens egne synspunkter ser ikke ut til å støtte en slik konklusjon. Det er en sterk sammenheng mellom personstemmer og strykning. ⁷⁵ Det er altså de samme kandidatene som får flest personstemmer, og som blir strøket flest ganger, og det ser ut til at de mest kontroversielle kandidatene også er de best likte. Dette støtter dermed argumentet om at strykninger kan virke som en motvekt mot personstemmer i tilfeller der kandidater er kontroversielle. Samtidig er andelen strykninger mer jevnt fordelt utover listene enn det personstemmene er, og kandidatene som står høyt oppe på listen, får flere personstemmer relativt til strykninger enn de som står lenger ned. ⁷⁶

En bekymring som har vært nevnt når det gjelder strykninger, er at det kan ha betydning for sosial representasjon fordi noen grupper blir strøket mer enn andre. Bergh mfl. studerer det siste

lokalvalget med strykninger (1999) og finner at kvinner og yngre kandidater strykes i noe høyere grad enn andre, men at forskjellen er minimal. ⁷⁷ Å fjerne strykninger ved valget hadde ikke påvirket kjønnsbalansen i kommunestyrene. En gruppe som derimot blir strøket i høyere grad enn andre, er kandidater med innvandrerbakgrunn, og disse gjør det bedre i valg uten strykninger. ⁷⁸

Når kandidater selv har blitt spurt om hva de synes om adgangen til å stryke, er kandidatene litt mer negative enn velgerne. Både blant velgere og kandidater er det en større andel som er positive til strykninger, enn som er negative. ⁷⁹ Noe overraskende er det de mest erfarne som er mest kritiske til adgangen til å stryke. Det ser dermed ikke ut til at strykninger har store konsekvenser for nyrekruttering, men det kan være at det har betydning for valget om å fortsette. ⁸⁰

7.7 Like eller ulike ordninger?

I dag er det tre ulike ordninger for personvalg i Norge. Dette kan gjøre valgordningene vanskelige å forstå og kan tenkes å lede til at færre personer deltar i personvalget enn om ordningen hadde vært lik ved alle valgene. De ulike ordningene gjør også at stemmeseddelen må utformes ulikt. Det er sannsynlig at flere bruker personstemmen om de opplever at de forstår hvordan stemmeseddelen fungerer, enn om de ikke forstår systemet. Dette er altså hensyn som taler for at en bør ha så like ordninger som mulig i de ulike valgene.

Samtidig er det ikke sikkert at det er nødvendig å forstå valgordningen i detalj for å bruke muligheten til å gi personstemmer. Det er lite sannsynlig at alle som gir personstemmen i dag, vil kunne regne ut hvordan mandatene vil fordele seg i et valgdistrikt, og det er også andre deler av valgordningen som kan oppfattes som komplisert, slik som delingstall og fordelingen av utjevningsmandater. Likevel forhindrer ikke dette at folk forstår hvilke hensyn som ligger bak de spesifikke utregningene.

Når det gjelder utformingen av personvalgordninger, kan en tenke seg at det viktigste er at velgernes handlinger for å prioritere en kandidat er

⁷³ Dokument nr. 8:15 (2007–2008).

⁷⁴ Dag Arne Christensen, «Kva utset kandidatar til norske kommunestyreval seg for? Ei undersøking av Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim», Vedlegg 9 til NOU 2001: 3, 2001.

⁷⁵ Christensen, «Kva utset kandidatar til norske kommunestyreval seg for?».

⁷⁶ Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg», s. 84.

⁷⁷ Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg», s. 86.

⁷⁸ Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg», s. 93–95.

⁷⁹ Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg», s. 38.

⁸⁰ Bergh mfl., «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg», s. 43.

like (for eksempel kryssing) og har liknende betydning (at kandidaten har større sjanse for å bli valgt), heller enn at selve utregningene av hvem som får mandatene til sist, er like. Altså kan et system der velgerne har samme mulighet til å krysse kandidater for å gi dem en ekstra stemme i alle tre valg, men der selve utregningen varierer mellom valgene, være lite problematisk.

Dagens ordning med faktisk personvalg i to valg, men bare teoretisk i det siste er derimot ekstra krevende for velgerne å forholde seg til. Muligheten til å gi personstemmer ved stortingsvalg kan virke som en lik ordning som ved de andre valgene selv om disse personstemmene ikke har betydning. Det kan både tenkes at det er noen velgere som tror endringene på stortingsvalgslistene har betydning, og andre velgere som ikke tror det er nødvendig å krysse på kommune- eller fylkestingsvalgslistene fordi dette ikke har betydning ved stortingsvalg.

7.8 Personvalgordninger vurdert av utvalget

I anmodningsvedtaket fra Stortinget fra 2016 ba Stortinget om en utredning av to nye modeller for personvalg.⁸¹ Utvalget vil først drøfte fylkestingsvalgmodellen, som har blitt foreslått tidligere, både av det forrige valglovutvalget og av departementet ved flere anledninger. Utvalget vil deretter gjøre rede for de to modellene som er omtalt i anmodningsvedtaket.

7.8.1 Fylkestingsvalgmodellen

Fylkestingsvalgmodellen har blitt foreslått flere ganger i Stortinget og tilsvarende den ordningen som i dag benyttes ved fylkestingsvalg. I denne modellen stemmer velgerne på partilister og får muligheten til å gi personstemmer til så mange kandidater som de ønsker.⁸² Personstemmene telles så opp, men får først betydning dersom de overstiger en sperregrense på åtte prosent. For de kandidatene som har fått flere stemmer enn sperregrensen, vil personstemmene avgjøre hvem som blir valgt. Skulle ingen få flere personstemmer enn sperregrensen, følges rekkefølgen partiene har satt på stemmeseddelen.

Selv om denne ordningen likner på den svenske ordningen, er forskjellen mellom å ha

én personstemme eller et ubegrenset antall personstemmer viktig for konsekvensene av velgeraksjoner. Dette er grunnlaget for Helleviks kritikk av ordningen.⁸³ I Sverige vil en gruppe som ønsker en kandidat valgt, kunne få denne opp på første plass så lenge de klarer å mobilisere mer enn 5 prosent av stemmene samtidig som ingen andre kandidater får like mange personstemmer. I Norge vil en gruppe som klarer å mobilisere mer enn 8 prosent av stemmene, ha mulighet til å bestemme *alle* kandidatenes plassering så lenge ingen andre kandidater får flere personstemmer. Gjennom at det er fritt antall personstemmer, gis organiserte retteaksjoner dermed store muligheter til å gjøre endringer på listene og påvirke plasseringen av mange flere kandidater enn det som er mulig i den svenske ordningen. Selv om dette er teoretisk mulig, har det ikke skjedd noen slike retteaksjoner siden ordningen ble innført. Forskjellen mellom å la velgerne gi én personstemme til én eller flere kandidater er størst dersom det velges inn flere kandidater for hver valgliste. Får listen bare valgt én kandidat, vil det ikke være noen forskjell om velgerne kan gi én eller flere personstemmer.

Bergh og Saglie har gjennomført simuleringer av stortingsvalg med denne ordningen.⁸⁴ De finner at mens 60 mandater hadde skiftet hender i 2013 om det kun var personstemmene som bestemte, ville sperregrensen på 8 prosent redusert dette til 11 mandater. Om bruken av personvalget hadde vært på nivå med bruken ved kommunestyrevalg, ville 24 mandater gått til andre kandidater.

7.8.2 Kommunestyrevalgmodellen

Stortinget omtalte i anmodningsvedtaket en modell basert på kommunestyrevalgmodellen, men med en sperregrense for personstemmer. I komitéinnstillingen fremmet KrF forslag om denne løsningen. Dette er en ordning der partiene på forhånd kan gi stemmetillegg til et visst antall kandidater. Det innebærer at kandidater med stemmetillegg får et tillegg til personstemmetallet sitt som tilsvarende 25 prosent av antall stemmesedler som listen har fått. I tillegg kan velgerne gi personstemme til så mange kandidater de ønsker. For at en kandidat som ikke har stemmetillegg, skal gå foran en kandidat med stemmetillegg, vil det kreve at over 25 prosent av velgerne gir vedkommende personstemme. Det er lite sannsynlig

⁸¹ Innst. 402 L (2015–2016).

⁸² Dette er forskjellig fra den svenske modellen der en bare kan gi én personstemme.

⁸³ Hellevik, «Velgere, partier og representanter».

⁸⁴ Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg».

at noen kandidater klarer dette, og det er svært uvanlig ved kommunestyrevalg. Mellom kandidatene som har stemmetillegg (og mellom kandidatene som ikke har stemmetillegg), vil det derimot være konkurranse.

I den ordningen som i dag benyttes ved kommunestyrevalg, holder det at en kandidat har fått én personstemme mer enn kandidaten som er foran seg på listen, for å gå forbi (gitt at begge har eller ikke har stemmetillegg). I forslaget som er inkludert i anmodningsvedtaket, er det lagt opp til en åtte prosents sperregrense som begrenser hvor ofte personstemmer vil ha betydning. Basert på diskusjonen over kan det antas at det vil innebære visse endringer blant toppkandidatene hvis et parti får færre mandater enn de har gitt stemmetillegg til. Dette vil sannsynligvis ikke være tilfelle lenger ned på listene på grunn av den høye sperregrensen for personstemmer.⁸⁵

Bergh og Saglie har også simulert konsekvensene av denne valgordningen basert på valgresultatet i stortingsvalget i 2013.⁸⁶ Deres simuleringer viser at det har stor betydning hvor mange kandidater som har stemmetillegg, relativt til hvor mange som blir valgt fra en liste. De skriver at «[h]vis partiet lykkes i å forutse mandatfordelingen når nominasjonen avgjøres, kan man i praksis avskaffe velgernes innflytelse».⁸⁷ Denne modellen gir altså fylkespartiene mulighet til å enten sikre sine kandidater eller åpne for konkurranse mellom dem, og hvordan en bruker stemmetillegget, har avgjørende betydning for hvem som kan bli valgt. Samtidig vil ikke partiene alltid klare å

forutse antallet valgte mandater, og personstemmene kan bli avgjørende i situasjoner der partiene får færre eller flere mandater enn forventet.

Bergh og Saglie undersøker hva som skjer om fylkespartiene gir stemmetillegg til det antallet kandidater de fikk valgt inn ved det foregående valget, samt til én færre, én flere og to flere.⁸⁸ Da vil det bli endringer på en håndfull mandater med en sperregrense på åtte prosent og personstemmetallet fra stortingsvalget. En sperregrense på åtte prosent er så høy at det har liten betydning om partiene gir stemmetillegg til færre eller flere mandater. Dette avspeiler at få kandidater fikk over åtte prosent personstemmer uten å komme inn uansett. Når de øker antallet personstemmer til å speile det antallet som blir gitt ved kommunestyrevalg, har sperregrensen noe mindre betydning, og det endres mellom 9 og 16 mandater. Det lave estimatet gjelder for alternativet som gir stemmetillegg til flere kandidater. Når partiene gir stemmetillegg til få kandidater (og dermed lar det være fri konkurranse om de siste mandatene blant kandidater uten stemmetillegg), blir det større endringer enn når partiene lar konkurransen om mandatene foregå blant de øverste kandidatene på en liste.⁸⁹

Simuleringene ble også gjennomført med en lavere sperregrense på fem prosent og helt uten sperregrense. Da blir effekten av personvalget større. Uten sperregrense endres mellom 27 og 31 mandater. Personstemmene får mest betydning for partiene som får flere eller færre mandater ved valget enn ved foregående valg, fordi det er det foregående valget som bestemmer hvor mange kandidater som får stemmetillegg i beregningen. Arbeiderpartiet gikk tilbake i valget, og det blir derfor mange endringer blant partiets mandater siden stemmetillegget blir gitt til flere kandidater enn det som ble valgt. Tilsvarende gikk Høyre fram i valget, og det er mange mandater som endres når det gis stemmetillegg til færre mandater enn det som ble valgt. Dette minner om diskusjonen om effekten av sperregrense over. Uten sperregrense er det flere kandidater langt ned på listen som har mulighet til å konkurrere ut kandidaten som tar sistemandatet. Med en sperregrense på fem prosent blir effekten av personvalg et sted mellom effekten av en åtte prosent sperregrense og ingen sperregrense. En slik ordning vil

⁸⁵ Hvis en innfører en sperregrense på åtte prosent, kan dette i prinsippet gjøre det lettere for en kandidat uten stemmetillegg å komme foran en kandidat med stemmetillegg. For å gjøre det er det nødvendig å oppnå minst 25 prosent av stemmene, og dermed har sperregrensen liten betydning for kandidaten uten stemmetillegg. For kandidaten med stemmetillegg vil personstemmer som ikke til sammen blir åtte prosent av stemmene, ikke ha betydning. Dermed vil en kandidat uten stemmetillegg med 26 prosent personstemmer komme foran en kandidat med stemmetillegg som har 7 prosent personstemmer, men som altså ikke kommer over sperregrensen. Uten en sperregrense ville kandidatene uten stemmetillegg måttet ha 33 prosent personstemmer for å komme foran. På den ene siden leder sperregrensen på denne måten til at kandidatene som får stemmetillegg, blir svekket. På den andre siden er jo argumentet for sperregrensen at det skal kreves en viss oppslutning før denne oppslutningen får betydning, noe som også gjelder for kandidatene med stemmetillegg. Til sjunde og sist er det lite sannsynlig at dette får betydning. For det første vil kandidater med stemmetillegg ofte komme over sperregrensen, og for det andre er det få kandidater uten stemmetillegg som klarer å oppnå stor nok oppslutning til å komme foran noen som har fått stemmetillegg.

⁸⁶ Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg».

⁸⁷ Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg», s. 17–18.

⁸⁸ Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg».

⁸⁹ Dette kan avspeile at noen av fylkespartiene gir populære politikere «hedersplass» nederst på listen, og at disse får nok personstemmer til å bli valgt. Dette er en praksis som sannsynligvis vil endres med en innføring av økt personvalg.

dermed gi en endring på mellom 13 og 27 mandater.

Sentrale spørsmål

Kommunestyrevalgmodellen åpner for ulike tilpasninger. En kan se for seg både en regulering av antallet kandidater som får stemmetillegg, slik tilfellet er ved kommunestyrevalg, og forskjellige typer sperregrense. Som Bergh og Saglie skriver, gir denne ordningen uten endringer stor makt til fylkespartiene.⁹⁰ Så lenge de klarer å forutse antallet mandater partiet får valgt inn, kan de bestemme hvem dette blir, med stemmetillegget. Ordningen gir dermed stor fleksibilitet og kan lede til at noen partier åpner opp for personvalg, mens andre holder igjen. En kan dermed si at ordningen på overordnet nivå minner om den danske ved at partiene får mulighet til å bestemme hvorvidt det skal være personvalg eller ikke. Dette gir ordningen en fleksibilitet som gjør den mer robust i møte med negative konsekvenser: Skulle ordningen vise seg å ha negative eller positive konsekvenser, kan de enkelte partiene endre innslaget av personvalg for listen ved neste valg gjennom å gi færre eller flere kandidater stemmetillegg.

Det er også mulig å se for seg å redusere partiens makt over personvalget. I dagens kommunestyrevalgordning er det bestemt et maksimumsantall kandidater med stemmetillegg basert på kommunestyrets størrelse. Dette har hovedsakelig konsekvenser for store partier som får inn flere representanter enn dem de har mulighet til å gi stemmetillegg til. For disse partiene blir da de siste mandatene bestemt av personstemmer alene. Tilsvarende kunne en hatt et minimumsantall med stemmetillegg. Da ville partiene som får ett mandat, blitt tvunget til å la personstemmer bestemme hvem som skulle representere dem, for eksempel i valget mellom to toppkandidater. Som det framgår her, vil altså et minimumsantall eller maksimumsantall ha ulik betydning for partier av ulik størrelse.

En sperregrense reduserer partiens valgmuligheter samtidig som den øker betydningen av partiets lister. Fleksibiliteten modellen gir til fylkespartiene, blir drastisk redusert med en sperregrense på åtte prosent, og dette bryter i tillegg med slik ordningen er for kommunestyrevalg. En slik sperregrense vil gjøre det vanskelig for kandidater som står lenger ned på listene, å lykkes med å få nok personstemmer selv om partiene ønsker

å åpne konkurransen om mandatene til denne gruppen kandidater. De øverste kandidatene på listene vil ofte komme over sperregrensen. Dermed vil en sperregrense ha mindre betydning for disse kandidatene enn for dem som står lenger ned på listene. En sperregrense har dermed liten betydning for partiene som får valgt få kandidater fra et valgdistrikt.

7.8.3 Rangering

Den andre modellen som Stortinget ønsket utredet, var en modell der hver av kandidatene får et stemmetillegg basert på hvor de er plassert på listene. Ordningen ble foreslått i innstillingen av Sosialistisk Venstreparti og er tidligere omtalt av Aanund Hylland, jf. vedlegg 8 til NOU 2001: 3. Velgerne vil også med denne ordningen kunne gi personstemmer til kandidatene. I tillegg vil en partistemme gi et stemmetillegg til kandidatene bestemt av hvor kandidaten står på listen. En modell med tre prosent forskjell i stemmetillegg (slik som det ble beskrevet i forslaget) betyr at hver stemme til et parti gir førstekandidaten et stemmetillegg tilsvarende 1 personstemme, andrekandidaten et tillegg tilsvarende 0,97 personstemmer, tredjekandidaten 0,94 personstemmer, osv.⁹¹ Uten personstemmer vil valget da følge rangeringen som er gitt av partiet. For å flytte en kandidat én plass er det nødvendig å oppnå personstemmer fra tre prosent av partiets velgere, og for å flytte en kandidat to plasser er det nødvendig med personstemmer fra seks prosent av velgerne.

Denne ordningen gjør at stemmene til dem som ikke endrer på listen, støtter den rekkefølgen som allerede er foreslått, mens det fortsatt er mulig å oppnå endringer i rekkefølgen. Endringer vil med en slik modell primært være lokale, det vil si mellom personer som står nær hverandre på listene, siden antallet stemmer som er nødvendig, øker for hver plass en kandidat skal bevege seg. Samtidig er det mulig å flytte en kandidat lenger med et større antall personstemmer.

Bergh og Saglie har simulert konsekvensene av denne valgordningen basert på valgresultatet i stortingsvalget i 2013.⁹² Med et stemmetillegg på tre prosent per plass har ordningen betydning for fire mandater med stemmetallet fra 2013 eller ti

⁹⁰ Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg».

⁹¹ I det originale forslaget begynte fordelingen motsatt vei. Sistekandidaten fikk 100 personstemmer, nest siste 103, osv. Her følges metoden Bergh og Saglie bruker, som gir identisk resultat.

⁹² Bergh og Saglie, «Personvalg ved stortingsvalg», s. 17–18.

mandater om en antar at antallet personstemmer er som ved kommunestyrevalg.⁹³ Endringene kommer her primært hos de store partiene. Dette kan tenkes å avspeile at det er sjeldnere det er så stor forskjell i velgernes personstemmer til toppkandidatene som tre prosent av stemmene til partiet. For de store partiene kan det derimot være tilfeller av så stor differanse mellom kandidater lenger ned på listene. Med tre prosents forskjell vil denne ordningen altså sikre partienes toppkandidater, men kanskje ikke kandidater lenger ned på listene.

Bergh og Saglie simulerer denne ordningen også med én prosents forskjell mellom kandidatene. Dette øker antallet mandater som endres til 12 ved antallet personstemmer som ved stortingsvalget og 23 ved antallet fra kommunestyrevalget. Dette ligger altså på nivå med endringene som ville skjedd om en hadde innført fylkestingsvalgordningen slik NOU 2001: 3 foreslo. Ved å redusere forskjellen til én prosent endres også et par av de mindre partienes mandater i tillegg til flere av de store partienes mandater.

Denne modellen gir mindre fleksibilitet og valgmuligheter til partiene enn kommunestyrevalgordningen. Den ser også ut til å sikre partienes kandidater i stor grad, i hvert fall med tre prosents forskjell mellom kandidatene. Om en velger en slik ordning, må en dermed ta stilling til om stemmetillegget bør ligge på tre prosent, eller om det er for høyt.

Det er også et spørsmål om rangeringen skal fortsette gjennom hele listen, eller om det er mer hensiktsmessig at dette skal gjelde et visst antall øverst på listene. Om ordningen følges gjennom hele listen, vil forskjellen i stemmetillegg bli svært stor mellom topp og bunn. Med flere enn 17 kandidater på listen vil også ordningen være mer begrensende enn dagens ordning. For å gå forbi førstekandidaten trenger den 18. kandidaten mer enn halvparten av alle stemmene som personstemmer, noe som er mer enn ved dagens ordning. Det er dermed mulig at det burde være et makstall på antallet kandidater som får stemmetillegg, for eksempel utformet slik at ingen må ha mer enn halvparten av stemmene for å nå førsteplassen. Dette taket kan noe vilkårlig settes på de første 15 kandidatene (som betyr at den 15. kandidaten trenger 42 prosent personstemmer) eller de første 10 kandidatene (som betyr at den

10. kandidaten trenger 27 prosent personstemmer).

7.9 Utvalgets vurdering

Utvalget har tatt stilling til personvalgordningen ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Partiene spiller en grunnleggende rolle i det norske demokratiet. Det er partiene som finner og nominerer kandidater til folkevalgte verv. Utvalget understreker at dette gir partiene stor innflytelse over valget av kandidater, og at det er en rolle partiene vil beholde selv med en utvidelse av personvalget. Utvalget mener det bør være mest mulig samsvar mellom de ulike ordningene som brukes ved de ulike valgene, og at dagens kommunestyrevalgordning bør være utgangspunktet for personvalgordningene.

Om det innføres en personvalgordning ved stortingsvalg, mener utvalget at finansieringen av personlig valgkamp for enkeltkandidater må reguleres. Utvalget mener at dette er en problemstilling som departementet må se nærmere på med utgangspunkt i internasjonale standarder.

7.9.1 Stortingsvalg

Utvalget mener at dagens stortingsvalgordning der velgerne kan endre rekkefølgen på kandidatene, men der det i realiteten er lukkede lister, er problematisk fordi velgerne kan bli forledet til å tro at de påvirker kandidatvalget. Utvalget mener derfor at enten bør det være helt lukkede lister, eller så må personvalget utvides slik at det er en faktisk mulighet for å påvirke hvem som blir valgt til Stortinget. Når det gjelder hvilken av de to løsningene en ønsker, er utvalget delt i to.

Flertallet i utvalget (alle unntatt Storberget) mener at personvalget bør utvides ved stortingsvalg, og at det bør innføres en ordning med svakt personvalg. Disse medlemmene mener at det er en positiv utvidelse av demokratiet å gi velgerne mulighet til å påvirke hvem som skal være deres representanter på Stortinget. Flertallet i utvalget ser ikke økt personfokus som et stort problem og tror ikke at et begrenset innslag av personvalg kommer til å ha betydning for partienes rolle. Partienes rolle i å rekruttere, utvikle og nominere kandidater er svært viktig for demokratiet. En løsning med svakt personvalg ivaretar dette, samtidig som velgerne får mulighet til å gi uttrykk for preferansene sine.

Disse medlemmene mener kommunestyrevalgmodellen vil være den beste ordningen å inn-

⁹³ Bergh og Saglie gjennomfører også simuleringen med bare 1 personstemme per velger og får da at med like stor andel av velgerne som gir personstemmer som i kommunestyrevalg, vil antallet endrede mandater med 3 prosents forskjell være 6 mandater og 15 mandater med 1 prosents forskjell.

føre ved stortingsvalg. Kommunestyrevalgordningen har lang tradisjon i Norge og er godt kjent blant velgerne. Partiene beholder en stor grad av kontroll over hvor mye velgerne har å si for personvalget, samtidig som valgordningen, selv i den mest restriktive utgaven, gir velgerne større innflytelse enn i dag. Sammenliknet med ordningen med rangering gir kommunestyrevalgordningen partiene fleksibilitet til å gi velgerne ulik grad av innflytelse. Ordningen er også bedre kjent for velgerne og åpner for at partiene kan innrette seg etter hvordan ordningen fungerer over tid. Disse medlemmene mener at det ikke bør være noen begrensning i hvor mange kandidater som kan få stemmetillegg ved stortings- og fylkestingsvalg.

Når det gjelder sperregrense, mener *flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aatlo og Aardal)* at det ikke er nødvendig. Kommunestyrevalgordningen uten begrensninger på antallet kandidater som har stemmetillegg, sikrer at partienes rangering av listene har stor vekt, og en sperregrense reduserer partienes mulighet til å la velgerne bestemme selv. En sperregrense har også primært konsekvenser for store partier og vil sannsynligvis ikke påvirke de minste partienes lister. Disse medlemmene mener at dette gjør sperregrensen til et lite egnet virkemiddel, og med stemmetillegg vil partienes lister ha stor vekt allerede.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Grimsrud og Aarnes) mener at stemmetillegget ikke er tilstrekkelig til å hindre at svært små grupper får for stor innflytelse. Partiene skal ivareta mange hensyn for å sikre nødvendig bredde og representasjon når de nominerer sine kandidater. Disse medlemmer mener at det er viktig at partiene sikres innflytelse over personvalget for å kunne ivareta dette ansvaret best mulig. Disse medlemmene mener at det derfor er nødvendig med en sperregrense på åtte prosent på personvalget ved stortingsvalg i tillegg til muligheten til å gi stemmetillegg.

Ett medlem av utvalget (Holmås) mener at stemmetillegget ikke er tilstrekkelig for å hindre at små grupper kan få uforholdsmessig stor innflytelse på hvem som blir valgt. Dette medlemmet mener derfor det bør innføres et krav til at en kandidat skal ha fire prosent flere listestemmer ved stortingsvalg enn kandidater som står over vedkommende på listen (dvs. rangeringsmodellen). En urettferdighet med en ordning med en sperregrense på 8 prosent er at dersom sistekandidaten på listen får 8 prosent av listens stemmer som personstemmer, mens førstekandidaten på listen får

7,9 prosent, så vil likevel sistekandidaten med 8 prosent av listens stemmer som personstemmer bli valgt hvis ingen av kandidatene har fått stemmetillegg. En ordning med et minimumsantall stemmer mer enn kandidatene som står over, sikrer at vedkommende må ha en rimelig mengde støtte mer enn kandidatene over på listen for å bli valgt.

Et annet medlem av utvalget (Storberget) mener at en ordning med lukkede lister og personutvelgelse foretatt av partiene ivaretar borgernes demokratiske rettigheter på en god måte. Dette medlemmet ser partienes nominasjonsprosesser som viktige demokratiske verksteder på lokalt nivå. Nominasjonsprosessene kan ta hensyn til sosial og geografisk representasjon på en måte som ikke er mulig med personvalg. Det at andelen innbyggere som er partimedlemmer synker, sees av dette medlemmet som et argument *mot* å redusere partienes betydning ytterligere. Å ta fra partiene en av sine sentrale funksjoner vil kunne forsterke dagens utvikling mot en reduksjon i partienes betydning. Ved deltakelse i politiske partier vil en kunne medvirke og påvirke personvalget. Partiene bør også stimuleres til å åpne nominasjonsprosessene og få flere til å delta i dette arbeidet. Dette medlemmet er også bekymret over en økning i personfokus som kan komme som en konsekvens av utvidet personvalg. Dette medlemmet mener at dagens teoretiske personvalg må avskaffes, og vil innføre helt lukkede lister ved stortingsvalg. Subsidiært støtter dette medlemmet kommunestyrevalgordningen med åtte prosent sperregrense.

7.9.2 Fylkestingsvalg

Utvalget mener det fortsatt bør være personvalg ved fylkestingsvalg og at en ordning liknende dagens kommunestyrevalgordning bør innføres, men uten begrensninger på antallet kandidater som kan få stemmetillegg fra partiene. Ved å innføre kommunestyrevalgordningen ved fylkestingsvalg vil valgordningen forenkles slik at disse valgene blir mer like. Valget til kommunestyret og fylkestinget gjennomføres også samtidig, noe som taler for at disse ordningene bør være likest mulig. Dette vil gjøre det enklere for velgerne å forstå valgordningen og kan lede til større oppslutning om personvalget. Utvalget mener ikke det er nødvendig med noen sperregrense på personvalget ved fylkestingsvalg.

Utvalget har videre vurdert om ordningen med at velgerne kan gi slengerstemmer til kandidater på andre lister, også bør innføres ved fylkes-

tingsvalg. *Flertallet i utvalget (Christensen, Grimsrud, Hagen, Holmøyvik, Holmås, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo)* ønsker ikke å innføre slengere ved fylkestingsvalg. Disse medlemmene peker på at dette vil gjøre valg gjennomføringen og opptellingen mye mer komplisert, og at dette er et kompliserende element for velgerne. Velgerne har også generelt mindre kjennskap til fylkespolitikere, og det er ingen tradisjon for slengere i fylkestingsvalg.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Giertsen, Hoff, Høgestøl og Strømmen) mener prinsipielt at velgerne bør kunne gi slengerstemmer også ved fylkestingsvalg. Dette vil gjøre at fylkestingsvalg og kommunestyrevalg blir likere for velgeren. Dette er hensiktsmessig siden valgene avholdes samtidig. Argumentene for slengere ved kommunestyrevalg, for eksempel at de bidrar til en konsensuskultur, gjelder også ved fylkestingsvalg.

7.9.3 Kommunestyrevalg

Utvalget mener dagens kommunestyrevalgordning fungerer godt og at det ikke bør gjøres endringer i denne. Når det gjelder stemmetillegg, mener utvalget at det ikke er nødvendig hverken å heve stemmetillegget eller å endre antallet kandidater som kan gis stemmetillegg. Dagens ordning med et begrenset antall kandidater som kan gis stemmetillegg, balanserer partienes og velgernes innflytelse på en god måte.

7.9.3.1 Slengerstemmer

Utvalget er delt i synet på slengerstemmer. *Utvalgets flertall (Anundsen, Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aarnes og Aatlo)* mener ordningen med slengerstemmer bidrar positivt til valgordningen. Ordningen gir velgerne både mulighet til å støtte flere partier samtidig og til å velge de beste kandidatene uavhengig av partifarge. Ordningen bidrar også til å støtte opp under konsensuskulturen i norsk politikk og virker som en motvekt til polarisering og konflikt ved at velgere kan støtte kandidater på tvers av de ulike partiene.

Et mindretall på fire (Grimsrud, Holmøyvik, Storberget og Aardal) ønsker å avskaffe slengerordningen. Ved kommunestyrevalg har velgerne betydelig innflytelse over hvilke kandidater som blir valgt, i tillegg til den stemmen de gir listen som helhet. Slengerordningen gir dessuten velgerne innflytelse over hvilke kandidater som skal

representere *andre lister* enn den velgeren selv har stemt på. Hensikten med å gi slengerstemmer kan dels være å styrke representasjonen av et bestemt distrikt eller en bestemt befolkningsgruppe, dels være at valget av kandidater fra den andre listen kan tjene egen listes interesser. Dette kan særlig gi større lister innflytelse over hvilke kandidater som representerer en mindre liste. Det å gi slengerstemmer reduserer imidlertid antall listestemmer til eget parti med like mange stemmer som en har gitt til de andre listene. Dette kan få konsekvenser ikke bare for hvilke kandidater som blir valgt fra den andre listen, men også for antall mandater som vinnes av egen liste. Det finnes eksempler på at svært få slengerstemmer har avgjort mandatfordelingen. For det første krever ordningen et høyt kunnskapsnivå. Mange velgere er trolig ikke klar over at deres slengerstemmer svekker egen listes mandatsjanser. Det er også svært vanskelig å forutse virkningen av den enkelte velgers slengerstemmer. For det andre kompliserer ordningen valgoppgjøret, noe som går imot et generelt ønske om enklere og mer forståelige regler. Disse medlemmene legger for det tredje vekt på at det vil være en fordel å ha lik valgordning ved alle tre valg. For det fjerde kan det være demokratisk uheldig at velgere fra et annet parti kan påvirke både personvalget og mandatsjansene til et annet parti. Dette kan dessuten bidra til politisk polarisering.

7.9.3.2 Strykninger

Utvalget er også delt i spørsmålet om strykninger. *Flertallet i utvalget (Christensen, Grimsrud, Hagen, Holmås, Nygreen, Stokstad, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aarnes, Aardal og Aatlo)* ønsker ikke å gjeninnføre strykninger. Disse medlemmene mener strykninger gir et uheldig signal til dem som stiller seg til disposisjon som kandidater. Flertallet viser også til at det er uvanlig internasjonalt å kunne gi uttrykk for både positive og negative preferanser. Strykninger kompliserer også personvalget for velgerne og valgmyndighetene. Å gjeninnføre adgangen til strykninger gjør det i tillegg enklere å gjennomføre velgeraksjoner og gir enda større innflytelse til de velgerne som forstår ordningen, enn det dagens ordning gjør.

Utvalgets mindretall (Anundsen, Giertsen, Hoff, Høgestøl, Holmøyvik og Røhnebæk) ønsker å gjeninnføre strykninger. De mener at det er positivt om velgerne får muligheten til å korrigere listene om de misliker kandidatene på listene. Disse medlemmene ønsker å gi velgerne mer inn-

flytelse og mener derfor at det ikke er nødvendig å samtidig øke størrelsen på stemmetillegget.

Utvalget har vurdert om hensynet til å ha like ordninger ved de ulike valgene bør få konsekvenser for kommunestyrevalgordningen. Det kunne betydd å fjerne ordningen med slengerstemmer. Om personvalgordningen ved stortingsvalg ikke endres, kunne det også betydd å gjeninnføre

strykninger ved kommunestyrevalg. Etter utvalgets vurdering er det ikke nødvendig å endre kommunestyrevalgordningen. Ordningen med slengerstemmer er mest relevant på lokalt nivå. Kommunestyrevalg har i større grad enn andre norske valg preg av å være personvalg. I tillegg har slengerordningen lang tradisjon og er godt innarbeidet.

Kapittel 8

Folkeavstemninger

8.1 Innledning

Folkeavstemninger er en form for direkte demokrati der velgerne får anledning til å delta direkte i beslutningsprosesser. Folkeavstemninger kan bidra til å stimulere til politisk aktivitet og debatt og brukes til å «lodde stemningen» blant innbyggerne. Folkeavstemninger vil dermed forsterke velgernes direkte påvirkning på politikken.

Folkeavstemninger kan være juridisk bindende, eller de kan være rådgivende, og de kan holdes nasjonalt eller lokalt. I Norge har vi ikke bindende folkeavstemninger, hverken nasjonale eller lokale. I praksis blir rådgivende folkeavstemninger likevel ofte politisk bindende fordi politikerne i forkant av avstemningen gir sterke signaler om at de vil lytte til flertallet.

Spørsmålet om nasjonale og lokale folkeavstemninger er ikke nevnt i utvalgets mandat. Utvalget har likevel – under henvisning til den generelle anledningen utvalget er gitt til å ta opp relevante tilgrensende valgspørsmål – funnet det riktig med en kort drøfting av emnet. Utvalget viser også til at det forrige valglovutvalget drøftet spørsmålet.

8.2 Venezia-kommisjonens retningslinjer

Venezia-kommisjonen vedtok i mars 2007 «Code of Good Practice on Referendums». Dette er generelle retningslinjer for avholdelse av folkeavstemninger og ikke bindende regler. De er ment å sees i sammenheng med Venezia-kommisjonens «Code of Good Practice in Electoral Matters» fra 2002.¹

Retningslinjene viser til at de grunnleggende prinsippene for gjennomføring av valg også gjelder for folkeavstemninger. Dette innebærer at fol-

keavstemninger skal være allmenne, frie og direkte. Blant de mer spesifikke anbefalingene står det at det ikke bør fastsettes et minstekrav til oppmøte ved folkeavstemninger siden det kan favorisere nei-siden. Folkeavstemninger som omhandler prinsipielle eller mer generelle forslag eller spørsmål, bør ikke være bindende. Retningslinjene anbefaler videre at «final appeal to a court must be possible». Det presiseres også i retningslinjene at spørsmålene som stilles, må være tydelige og forståelige, slik at velgerne vet klart hva de svarer på. Spørsmålene må ikke være misvisende eller antyde et svar, og det må ikke stilles åpne spørsmål som nødvendiggjør et mer detaljert svar. Det anbefales derfor at velgerne må ha mulighet til å svare med et «ja», et «nei» eller kunne stemme blankt.

8.3 Nasjonale folkeavstemninger

8.3.1 Gjeldende rett

Hverken Grunnloven eller valgloven har bestemmelser om nasjonale folkeavstemninger. Det har flere ganger vært utredet å grunnlovfeste retten til folkeavstemning i viktige saker, blant annet av Valgordningskommisjonen av 1917² og Valgordningskommisjonen av 1948.³ Også det forrige valglovutvalget vurderte å lovregulere en rekke varianter av nasjonale folkeavstemninger. Utvalget konkluderte imidlertid med at det ikke burde introduseres obligatoriske nasjonale folkeavstemninger i grunnlovsspørsmål, og med at det heller ikke burde innføres en ordning med frivillige nasjonale folkeavstemninger i konkrete lovsaker. Utvalget drøftet også å grunnlovfeste bindende nasjonale folkeavstemninger, men konkluderte ikke i dette spørsmålet.

¹ «Code of Good Practice on Referendums» (Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Venezia-kommisjonen), 2007), CDL-AD(2007)008rev-cor-e.

² Innstilling VII fra den parlamentariske valgordningskommisjon, avgitt 27. november 1924.

³ Innstilling III fra den parlamentariske valgordningskommisjon, avgitt 27. november 1952.

Det ble i 2016 fremmet to grunnlovsforslag om folkeavstemning.⁴ Forslagene ble behandlet av Stortinget i januar 2020 og ble ikke vedtatt.⁵

Nasjonale folkeavstemninger avholdes sjelden i Norge. Stortinget har kun seks ganger i løpet av det forrige århundret vedtatt å holde en nasjonal folkeavstemning. Dersom en slik folkeavstemning skal holdes, vedtar Stortinget en egen lov for gjennomføringen. Sist gang det ble avholdt en nasjonal folkeavstemning, var 28. november 1994, om Norge skulle bli medlem av EU.⁶ Valgdeltakelsen var på 89 prosent, og 52,2 prosent av de frammøtte stemte nei til norsk medlemskap.

8.3.2 Nordisk rett

Av de nordiske landene er det kun Danmark som har regulert nasjonale folkeavstemninger i loven. Ifølge den danske grunnloven er det fem situasjoner der det kan eller skal holdes en bindende folkeavstemning:

- dersom en ønsker å endre grunnloven (Grundloven § 88)
- dersom en ønsker å endre stemmerettsalderen (Grundloven § 29 andre ledd)
- dersom Danmark skal gi fra seg suverenitet (uavhengighet) (Grundloven § 20 andre ledd)
- dersom Danmark skal inngå visse internasjonale traktater – for eksempel som da Danmark ble medlem av EU (Grundloven § 20 andre ledd)
- dersom minst 1/3 av Folketingets medlemmer (det vil si 60 medlemmer) ønsker at befolkningen skal stemme over et vedtatt lovforslag (Grundloven § 42 første ledd)⁷

8.3.3 Utvalgets vurdering

Utvalget har vurdert om det er behov for en egen bestemmelse om hvordan rådgivende nasjonale folkeavstemninger skal gjennomføres. En slik bestemmelse vil kunne tydeliggjøre at prinsippene for gjennomføring av valg også skal gjelde ved gjennomføring av nasjonale folkeavstemninger.

Flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Grimrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aarnes, Aardal og Aatlo) peker på at det sjelden avholdes nasjonale folkeavstemninger i Norge, og at praksisen med å lage egne lover for de tilfellene det skjer, har fungert godt. Flertallet mener at siden det uansett vil være behov for å fastsette nærmere bestemmelser i en egen lov, er det ikke hensiktsmessig å lage en generell prinsippbestemmelse om gjennomføring av nasjonale folkeavstemninger.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Holmås, Nygreen og Strømmen) mener nasjonale folkeavstemninger er en naturlig del av et velfungerende folkestyre. At nasjonale politikere kan be om befolkningens råd, eller beslutning, i konkrete saker, styrker folkestyret og viser at det er en grunnleggende tillit mellom folk og folkevalgte.

At det ikke foreligger et rammeverk for gjennomføring av nasjonale folkeavstemninger, medfører at det må vedtas særlov av Stortinget også om prinsippene for gjennomføring av en folkeavstemning for at de folkevalgte skal få anledning til å lytte til folket. Slik kan Stortinget vedta ulike prinsipper for gjennomføringen av folkeavstemningen avhengig av hva det til enhver tid sittende Storting mener er hensiktsmessig. Det gir liten forutsigbarhet for det folket som skal høres.

At det uansett må vedtas en særlov for gjennomføring av folkeavstemning, medfører også at terskelen for å avholde folkeavstemning blir svært høy. Disse medlemmene mener det bør utferdiges en egen bestemmelse om nasjonale folkeavstemninger i valgloven slik at det tydeliggjøres at prinsippene for gjennomføring av valg også skal gjelde ved gjennomføring av nasjonale folkeavstemninger. I tillegg mener disse medlemmene at det bør utferdiges en egen lov om gjennomføringen av nasjonale og lokale folkeavstemninger, slik at dette virkemidlet kan benyttes som en del av den politiske styringen av Norge, og for at terskelen for å innhente befolkningens råd eller beslutning reduseres vesentlig.

8.4 Lokale folkeavstemninger

8.4.1 Gjeldende rett

I motsetning til nasjonale folkeavstemninger er det lang tradisjon for å holde rådgivende lokale folkeavstemninger i norske kommuner. Likevel ble en uttrykkelig hjemmel for å holde lokale folkeavstemninger først tatt inn i kommuneloven i 2009.

⁴ Dokument 12:14 (2015–2016). Forslaget går ut på at en tredjedel av Stortingets representanter skal kunne kreve at visse vedtak i Stortinget blir lagt ut til en folkeavstemning. Dokument 12:43 (2015–2016). Dette forslaget går ut på at minst 100 000 statsborgere kan kreve at lov- og traktatvedtak skal avgjøres gjennom folkeavstemning.

⁵ Se Innst. 121 S (2019–2020).

⁶ Lov 24. juni 1994 nr. 42 om folkeavstemning over spørsmålet om Norge bør bli medlem av Den europeiske union.

⁷ Se «Folkeavstemninger», Folketinget, åpnet 30. oktober 2019, <https://www.ft.dk/da/Folkestyret/Valg%20og%20afstemninger/Folkeafstemninger>.

I juni 2018 ble ny kommunelov vedtatt i Stortinget.⁸ I § 12-2 står det at «[k]ommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet».⁹

Kommuneloven legger ingen begrensninger på kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å gjennomføre lokale folkeavstemninger, utover at forslaget må knytte seg til den enkelte kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret og fylkestinget må selv fastsette regelverket for en folkeavstemning. Kommunelovutvalget presiserte at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i valglovens regler ved gjennomføringen av folkeavstemninger.¹⁰ Kommunene og fylkeskommunene er dessuten forpliktet til å følge alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, som at forvaltningen ikke skal drive med urimelig forskjellsbehandling.

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 2-5 sjuende ledd inneholder en særregel om folkeavstemning ved spørsmål om skifte av hovedmålførm i grunnskolen.

8.4.2 Tidligere utredninger

NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte

Forrige valglovutvalg vurderte om det var behov for å lovregulere lokale folkeavstemninger. Utvalget foreslo å lovfeste at kommunestyrene og fylkestingene kunne avholde både rådgivende og bindende folkeavstemninger i saker som hørte inn under kommunens eller fylkeskommunens kompetanseområde, så langt visse betingelser var oppfylt. Ved bindende folkeavstemninger skulle det blant annet være et krav om minst 50 prosent valgdeltakelse for at resultatet skulle legges til grunn. Utvalget mente videre det burde tas inn en lovbestemmelse i valgloven om forberedelse og gjennomføring av lokale folkeavstemninger, med følgende formulering:

1. Bestemmelsene i denne loven om forberedelse og gjennomføring av kommunestyrevalg og fylkestingsvalg gjelder tilsvarende så langt de passer.

⁸ Lovvedtak 81 (2017–2018), lov 22. juni 2018 nr. 83.

⁹ Ordlyden i den nye kommuneloven er den samme som i den gamle kommuneloven § 39 b, med tillegg av den avgrensningen som ligger i «om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet».

¹⁰ NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* s. 74.

2. Kommunestyret/fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av folkeavstemningen.

Departementet uttalte i proposisjonen at

[f]or kommunene og fylkeskommunene vil det etter departementets syn kunne virke hemmende på bruken av rådgivende folkeavstemninger dersom det fastsette bindende regler for gjennomføringen. Departementet kan ikke se noe reelt behov for statlige regler om lokale folkeavstemninger, og fremmer derfor ikke noe forslag om dette.¹¹

NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Kommunelovutvalget behandlet også spørsmålet om å innføre bindende lokale folkeavstemninger og å åpne for at innbyggerne kan initiere rådgivende folkeavstemninger. Begge forslagene ble imidlertid avvist av utvalget. Utvalget avviste også å innføre nærmere regler for gjennomføringen av lokale folkeavstemninger. Utvalget trakk fram at blant annet hensynet til lokalt selvstyre og handlingsfrihet talte mot å innføre flere regler om gjennomføringen av lokale folkeavstemninger. Utvalget presiserte likevel at «[d]et bør imidlertid fremgå av selve lovbestemmelsen at virkeområdet for bestemmelsen er begrenset til kommunens *virksomhet*, jf. tilsvarende begrensning i bestemmelsen om innbyggerforslag».

Departementet sluttet seg til forslaget fra kommunelovutvalget om å begrense virkeområdet for bestemmelsen til kommunens virksomhet. Dette var tidligere kun nevnt i forarbeidene til loven.¹² Departementet var derimot ikke enig i Oslo kommunes høringssvar om at det burde innføres en egen hjemmel i loven som ga adgang til å fastsette forskrift om valgteknisk gjennomføring av folkeavstemninger. Departementet anså at en forskrift ikke var en hensiktsmessig måte å regulere lokale folkeavstemninger på, men presiserte at dette ikke var til hinder for at det på et senere tidspunkt ble utarbeidet retningslinjer for valgteknisk gjennomføring av folkeavstemninger. Dette ble begrunnet slik: «Retningslinjer er ikke like bindende som en forskrift, og vil kunne være en mer egnet måte å legge til rette for gode gjennomføringer av lokale folkeavstemninger».¹³

¹¹ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*.

¹² Prop. 45 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

8.4.3 Nordisk rett¹⁴

Sverige har en egen lov om kommunale folkeavstemninger, Lag (1994:692) om kommunala folkomröstningar, som gjelder gjennomføring av lokale folkeavstemninger. Den sentrale valgmyndigheten har også lagd en egen veileder (manual) om gjennomføring av lokale folkeavstemninger når disse holdes mellom ordinære valg. Dersom folkeavstemningene holdes samtidig med riks- eller lokalvalg (noe som er vanlig), vil flere praktiske spørsmål allerede være avklart.

Finland har også en egen lov om gjennomføring av lokale folkeavstemninger, Lag (656/90) om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar, med relativt detaljerte bestemmelser. § 18 i loven viser til at relevante bestemmelser i valgloven skal følges ved kommunale folkeavstemninger. Til forskjell fra i Norge er det i Finland ikke lov å holde lokale folkeavstemninger i forbindelse med kommunestyrevalg, nasjonale valg eller nasjonale folkeavstemninger (§ 2).

Både Sverige og Finland har regler som gir velgerne mulighet til å fremme krav om lokale folkeavstemninger, det vil si innbyggerinitierte lokale folkeavstemninger. Det er imidlertid flere restriksjoner og krav rundt slike innbyggerinitiativ.

I Danmark ble det i 2018 innført egne bestemmelser i kommunestyrelsesloven om bindende lokale folkeavstemninger. Kommunestyret kan vedta at det skal avholdes slike folkeavstemninger om vedtak kommunestyret har gjort i en sak.¹⁵ Avstemningene skal da holdes fra to måneder til seks måneder etter de er vedtatt, og et vedtak truffet etter folkeavstemning kan ikke omgjøres i valgperioden.¹⁶ Tematisk er folkeavstemningene begrenset til områder kommunestyret har myndighet over, og det er ikke åpning for å gjennomføre folkeavstemninger på regionalt nivå.

8.4.4 Utvikling i Norge

Blant de nordiske landene er det Norge som har lengst tradisjoner med lokale folkeavstemninger. Det er særlig fire kategorier av temaer som har vært gjenstand for lokale folkeavstemninger i Norge: territorielle avstemninger (for eksempel kommunesammenslåinger), skolekrets, alkohol

og målform. Mellom 1970 og 1979 var det rekordmange folkeavstemninger om målform (117 stykker), mens det på 1980-tallet var svært mange folkeavstemninger om alkohol (114 stykker). I den senere tid har det nesten ikke vært avstemninger om disse emnene.¹⁷

Det har tidligere vært diskusjoner om hvilke stemmerettsregler som skal brukes ved folkeavstemninger. Selv om kommuneloven ikke sier noe om hvilket manntall som skal benyttes ved en folkeavstemning, har det blitt trukket fram at forarbeidene til loven må forstås slik at de samme skal ha stemmerett ved lokale folkeavstemninger som ved lokalvalg.¹⁸

Folkeavstemninger som handler om kommunegrens, territorielle folkeavstemninger, har fått et oppsving de seneste årene, spesielt i forbindelse med kommunereformen. 2016 var et rekordår for lokale folkeavstemninger, da 202 kommuner holdt lokal folkeavstemning om kommunesammenslåing.

I forbindelse med de mange folkeavstemningene om kommunesammenslåing i perioden 2015–2017 gjennomførte Institutt for samfunnsforskning (ISF), på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, et prosjekt som kartla og diskuterte ulike sider ved de lokale folkeavstemningene. Prosjektet viste at kommunene langt på vei fulgte valgloven i gjennomføringen. På regjeringens nettside hadde det blitt lagt ut informasjon om gjennomføringen av folkeavstemninger, med en konkret anbefaling om å ta utgangspunkt i valglovens bestemmelser. I en spørreundersøkelse rettet mot kommunene som hadde gjennomført en folkeavstemning, rapporterte de fleste at de var opptatt av å følge prinsippene i valgloven. Det oppstod imidlertid en del avvik rundt forhold som ikke er dekket av valgloven. Forskerne mente blant annet at stemmesedlene og svaralternativene i flere kommuner var kritikkverdig utformet. I noen tilfeller var det vanskelig for velgerne å forstå hva de ulike svaralternativene innebar, eller å forstå hva konsekvensene av stemmen var. Blant svakhetene som ble fram-

¹³ Prop. 45 L (2017–2018).

¹⁴ Dette er basert på Jo Saglie og Signe Bock Seggaard, «Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: Praksis og prinsipper», Rapport 2017:08 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2017).

¹⁵ Kommunestyrelsesloven § 9b stk. 1.

¹⁶ Kommunestyrelsesloven § 9b stk. 5 2. pkt.

¹⁷ Tor Bjørklund, «Lokale folkeavstemninger: lovreguleringer, tema og frekvens», i *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: Praksis og prinsipper*, red. Jo Saglie og Signe Bock Seggaard, Rapport 2017:08 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2017), s. 33.

¹⁸ I 2013 gjennomførte Oslo kommune en folkeavstemning om å arrangere OL. Folkeavstemningen ble gjennomført med lokalvalgmanntallet, slik at også personer uten statsborgerskap fikk delta. Det var diskusjon i forkant av avstemningen om hvilket manntall som skulle brukes, jf. VG-oppslag 10. mars 2013: «Mener OL-avstemning er regelbrudd».

hevet, var manglende mulighet til å stemme nei, alternativer som var uklart formulert, og betingede alternativer (som var avhengige av hendelser utenfor kommunens og velgernes kontroll).¹⁹

Et sentralt spørsmål som ble stilt i rapporten, var om det er behov for mer nasjonal veiledning og bedre hjelp til praktisk gjennomføring av lokale folkeavstemninger. Rapporten konkluderte med at en nasjonal veileder og et administrativt system for praktisk gjennomføring av lokale folkeavstemninger ville kunne imøtekomme et kommunalt behov.

8.4.5 Utvalgets vurdering

Utvalget har vurdert om det bør innføres regler om bindende lokale folkeavstemninger. *Flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Grimrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aarnes, Aardal og Aatlo)* har konkludert med at det ikke er ønskelig. Flertallet viser til NOU 2016: 4 og kommuneutvalgets vurdering av samme spørsmål:

I det norske styringssystemet utøver innbyggerne sin innflytelse gjennom å velge representanter til kommunestyret. Å overføre vedtakskompetanse direkte til innbyggerne vil ikke være i tråd med det representative styringssystemet kommuneloven bygger på, jf. kommuneloven § 6.

Flertallet har videre vurdert om det bør fastsettes nærmere regler om hvordan lokale folkeavstemninger skal gjennomføres. Flertallet mener at det er viktig å sikre at folkeavstemninger følger noen grunnleggende prinsipper, som at de skal være hemmelige, frie og allmenne. Samtidig mener flertallet at kommunene og fylkeskommunene bør ha stor frihet til å avgjøre hvordan de ønsker å legge til rette for folkeavstemninger, for eksempel å åpne for at personer som ikke har stemmerett, kan få delta i folkeavstemninger. Å ta fra velgere som har stemmerett ved valg, muligheten til å stemme ved folkeavstemninger vil imidlertid i utgangspunktet bryte med prinsippet om allmenn stemmerett.

Flertallet mener dessuten at det vil være vanskelig å lovregulere hvordan folkeavstemninger skal gjennomføres, uten å lage en egen lov om folkeavstemninger. En aktuell regulering er å fastsette at de overordnede prinsippene for gjennom-

føring av valg som følger av valgloven, også skal gjelde ved gjennomføring av folkeavstemninger. En annen regulering kan være å fastsette at valgloven skal gjelde så langt den passer ved gjennomføring av folkeavstemninger. Flertallet mener imidlertid at det i praksis vil være vanskelig for kommunene og fylkeskommunene å forholde seg til et slikt regelverk, da en slik reguleringsmåte vil medføre at det oppstår mange tolkningsspørsmål.

Etter flertallets vurdering vil den mest hensiktsmessige måten å sikre at folkeavstemninger blir gjennomført i tråd med prinsippene for gjennomføring av valg, være å utarbeide en veileder om hvordan folkeavstemninger bør gjennomføres.

Flertallet har videre registrert at det ved gjennomføringen av lokale folkeavstemninger har vist seg vanskelig for noen kommuner å utforme svaralternativer som oppfyller internasjonale prinsipper om folkeavstemninger. Evalueringen av de mange kommunesammenslåingene i perioden rundt 2016 viste at det var ujevn praksis rundt dette, og at det i noen tilfeller var svaralternativer som var misvisende og uklare og i strid med god internasjonal praksis. Utvalget mener på denne bakgrunn det er behov for å klargjøre nærmere hvordan svaralternativene på stemmeseddelen skal utformes. Selv om det må være opp til kommunene og fylkeskommunene selv å bestemme hvilke spørsmål de ønsker å stille i en folkeavstemning, mener utvalget det er behov for å klargjøre bruken av svaralternativer, inkludert viktigheten av «nøytrale» spørsmålsformuleringer. Dette kan gjøres i en veileder.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Holmås og Nygreen) mener direkte demokrati gjennom bruk av folkeavstemninger som overlater en beslutning til folket eller innhenter folkets råd i forkant av at et folkevalgt organ fatter beslutning, er en viktig del av folkestyret.

Disse medlemmene mener derfor det er nødvendig å tilrettelegge bedre for at folkevalgte organer kan benytte folkeavstemning som virkemiddel. Disse medlemmene mener det bør utferdiges en egen bestemmelse om folkeavstemninger i kommuner og fylker i valgloven, slik at det tydeliggjøres at prinsippene for gjennomføring av valg også skal gjelde ved gjennomføring av slike folkeavstemninger. I tillegg mener disse medlemmene at det bør utferdiges en egen lov om gjennomføringen av nasjonale og lokale folkeavstemninger, slik at dette virkemidlet kan benyttes som en del av den politiske styringen av Norge, og for at terskelen for å innhente befolkningens råd eller beslutning reduseres vesentlig.

¹⁹ Se Saglie og Seggaard, «Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing».

Kapittel 9

Stemmerett

9.1 Stemmerett for 16-åringer

9.1.1 Gjeldende rett

Stemmerettsalderen ved stortingsvalg er regulert i Grunnloven, mens valgloven har bestemmelser om stemmerettsalder både ved stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Det følger av Grunnloven § 50 at «[s]temmeberettigede ved stortingsvalg er de norske borgere, menn eller kvinner, som senest i det år valget holdes, har fylt 18 år».

Etter valgloven §§ 2-1 og 2-2 har en person som har fylt 18 år innen utgangen av valgåret, stemmerett ved henholdsvis stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg.

9.1.2 Andre lands rett

På verdensbasis er den vanligste aldersgrensen for å stemme 18 år.¹ En stemmerettsalder på 16 år er foreløpig ikke utbredt hverken i Europa eller i resten av verden, men enkelte land har innført det, og flere land, deriblant våre skandinaviske naboer, diskuterer spørsmålet.

I Europa er Østerrike og Malta de eneste landene som har gitt stemmerett til 16-åringer både ved lokale og nasjonale valg. Østerrike innførte stemmerett for 16-åringer i 2007, mens Malta innførte det ved lokalvalg i 2013 og ved nasjonale valg i 2018.

I Tyskland kan 16-åringer stemme ved lokalvalg i flere delstater, og i Estland ble det fra 2017 mulig for 16-åringer å stemme ved lokale valg. Slovenia, Bosnia-Hercegovina, Serbia og Montenegro gir stemmerett til 16-åringer som er i arbeid. I Ungarn kan 16-åringer som er gift, stemme ved valg.

¹ For en nærmere oversikt over stemmerettsalder fordelt på land ved nasjonale valg, se «Comparative Data», ACE Electoral Knowledge Network, åpnet 10. oktober 2019, <http://aceproject.org/epic-en/>.

Ved folkeavstemningen i Skottland i 2015, om løsrivelse fra Storbritannia, fikk 16- og 17-åringer lov til å stemme.

Utenfor Europa er det flere eksempler på land som har innført 16-års stemmerettsalder, som Brasil, Nicaragua, Argentina og Filippinene.² Spørsmålet er også blitt diskutert i nyere tid i Canada og USA.³

9.1.3 Europarådets anbefalinger

Europarådets parlamentarikerforsamling vedtok i 2011 resolusjonen «Expansion of democracy by lowering the voting age to 16» med 19 mot 7 stemmer.⁴ Forsamlingen oppfordret medlemslandene til å se på muligheten for å innføre stemmerett for 16-åringer ved alle typer valg. I 2015 kom en ny resolusjon, «Voting at 16– Consequences on youth participation at local and regional level», hvor parlamentarikerforsamlingen oppfordret medlemslandene til å fremme spørsmålet om nedsatt stemmerettsalder til 16 år først og fremst ved lokale og regionale valg: «[...] inviting Council of Europe member states to further harmonise the age for the right to vote, more specifically, to use local and regional elections as a 'starting point' and 'test case' for the lowering of the voting age to 16.»⁵

² «Field Listing: Suffrage», *The World Factbook* (Central Intelligence Agency), åpnet 5. november 2019, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/311.html>.

³ Se f.eks. Kathleen Harris, «Elections Chief Says Lowering Voting Age to 16 Is an Idea 'Worth Considering'», *CBC*, 19. mars 2019, <https://www.cbc.ca/news/politics/chief-electoral-officer-voting-age-16-1.4579051> og Alex Seitz-Wald, «The Nation's Capital May Let 16-Year-Olds Vote for President. Is That a Good Idea?», *NBC News*, 17. april 2018, <https://www.nbcnews.com/politics/elections/washington-d-c-may-let-16-year-olds-vote-president-n866481>.

⁴ «Expansion of democracy by lowering the voting age to 16», Resolusjon 1826 (2011) (Europarådets parlamentarikerforsamling, 2011).

⁵ «Voting at 16 – Consequences on youth participation at local and regional level», Resolusjon 387 (2015) (Europarådets parlamentarikerforsamling, 2015).

Boks 9.1 Stemmerettsalder under 18 år¹

Europa

Østerrike 16
Tyskland 16 (kommunevalg i 7 delstater, derav 1 også ved delstatsvalg)
Sveits 16 (ved lokal- og regionalvalg i Glarus-kantonen)
Malta 16 (ved lokalvalg, ellers 18)
Estland 16 (lokalvalg)
Slovenia 16 (om en er i arbeid, ellers 18)
Bosnia-Hercegovina 16 (om man er i arbeid ellers 18)
Serbia 16 (om en er i arbeid, ellers 18)
Ungarn 16 (om en er gift og giftermålet er registrert i Ungarn, ellers 18)
Hellas 17

Asia

Øst-Timor 17
Israel 17 (ved lokalvalg, 18 år ved valg til Knesset)
Indonesia 17 (samt gifte personer, uansett alder)

Sør-Amerika

Argentina 16 (frivillig, men obligatorisk for dem mellom 18 og 70)
Brasil 16 (frivillig, men obligatorisk for dem mellom 18 og 70)
Cuba 16
Ecuador 16 (frivillig, men obligatorisk for dem mellom 18 og 65)
Nicaragua 16

¹ «Field Listing: Suffrage – The World Factbook – Central Intelligence Agency», The World Factbook (Central Intelligence Agency), åpnet 5. november 2019, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/311.html>.

Deres begrunnelse for å starte med lokalvalgene er at

[...] decisions at the grassroots' level cover a concrete scope of matters which are close to citizens and thus more easily comprehensible. Therefore, local and regional elections seem to be a particularly good «test-case» and initial step for a reduction of the voting age to 16. This has been also confirmed by the domestic practice of several Council of Europe member countries which lowered voting age only for local and/or regional elections.⁶

9.1.4 Utvikling i Norge

I 1898 innførte Norge allmenn stemmerett for menn og i 1913 for kvinner. Fra 1919 fikk også personer som mottok fattighjelp, rett til å stemme ved valg. Stemmerettsalderen var da 25 år. Siden den gang har stemmerettsalderen blitt senket flere

ganger. Første gang det skjedde, var i 1920, da den ble redusert til 23 år. I 1946 ble den senket til 21 år, og i 1967 ble den satt ytterligere ned til 20 år. I 1978 kom dagens bestemmelse om 18 års stemmerettsalder.

9.1.5 Andre aldersgrenser i norsk rett

Siden 1979 har myndighetsalderen og stemmerettsalderen vært den samme.

At stemmerettsalderen er den samme som myndighetsalderen, beror i stor grad på en generell oppfatning om at myndighetsalderen angir det klareste skillet mellom barn og voksen. Det finnes likevel ikke et entydig svar på når en person regnes som voksen etter lovverket.⁷ Flere aldersgrenser markerer en eller annen form for overgang fra barn til voksen: Den kriminelle lavalderen er 15 år, den seksuelle lavalderen er 16 år, og en kan være skattepliktig fra fylte 13 år dersom en har egen inntekt. I noen tilfeller finnes dessuten aldersgrenser som er høyere enn myndighetsal-

⁶ «Voting at 16 – Consequences on youth participation at local and regional level», Resolution 387 (2015) (Europarådets parlamentarikerforsamling, 2015).

⁷ Se Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) *Om lov om vergemål* s. 26 og 171.

deren, som 20-årsgrense for kjøp av drikkevarer med alkoholprosent over 22 prosent og 25-årsgrense for sterilisering.

9.1.6 Tidligere behandling

Nedsatt stemmerettsalder ved stortingsvalg har blitt fremmet som grunnlovsforslag en rekke ganger, sist fra Sosialistisk Venstreparti (SV) og Venstre.⁸ Forslaget ble, etter behandling i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i begynnelsen av 2019, nedstemt med et stort flertall i Stortinget, med den begrunnelse at tiden ikke er inne for å senke stemmerettsalderen til 16 år. Flertallet mente at prinsippet om at myndighetsalderen og valgbarhetsalderen bør henge sammen med stemmerettsalderen, fortsatt bør være gjeldende.⁹

Spørsmålet om å gi 16-åringer stemmerett har også blitt behandlet av andre utvalg, som i NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*. Den gang delte utvalgets medlemmer seg om tre alternativer: 1) å beholde dagens stemmerettsalder ved både nasjonale og lokale valg, 2) å senke stemmerettsalderen til 16 år for alle valg og 3) å senke stemmerettsalderen til 16 år ved lokalvalg, men la den forbli 18 år ved nasjonale valg.¹⁰ Medlemmene som ønsket å bevare dagens regelverk, mente at det var et vesentlig poeng at stemmerettsalderen var den samme som myndighetsalderen. Videre viste de til at det blant ungdom flest ikke var noe ønske om å senke stemmerettsalderen. Medlemmene som gikk inn for nedsatt stemmerettsalder, la avgjørende vekt på at det ville medføre en utvidelse av demokratiet og gi de unge økt politisk påvirkningskraft. De mente at det ikke var et problem å skille stemmerettsalderen fra valgbarhets- og myndighetsalderen, og viste til at disse aldersbestemmelsene er forankret i tre ulike lover.

Medlemmene som ønsket nedsatt stemmerettsalder kun ved lokalvalgene, viste til at ungdom i stor grad berøres av kommunal- og fylkespolitikken. Ungdomsskolen er underlagt kommunens ansvarsområde, og videregående opplæring styres av fylkeskommunen. De mente at ungdom

burde gis anledning til å påvirke de folkevalgte organene som styrer over en viktig del av hverdagen deres.

Også det forrige valglovutvalget drøftet spørsmålet om nedsatt stemmerettsalder, da begrenset til lokalvalgene. Den gang falt flertallet (14 medlemmer) ned på at stemmerettsalderen fortsatt burde være 18 år. De la blant annet vekt på at stemmerettsalderen skulle følge myndighetsalderen. Mindretallet (3 medlemmer) gikk inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år ved lokalvalgene og argumenterte med at det kunne bidra til et økt politisk engasjement blant ungdom.¹¹

I *Kommuneproposisjonen 2018* ble forsøk med nedsatt stemmerettsalder i Norge i 2011 og 2015 behandlet.¹² I vurderingen framkommer at

[...] det bør være et samsvar mellom myndighetsalder og stemmerettsalder og at erfaringene fra de to stemmerettsforsøkene ikke rokker ved dette prinsippet.

På denne bakgrunn vil regjeringen beholde den nåværende regelen om at man kan stemme første gang ved kommunestyrevalg dersom man vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret.¹³

I komiteens innstilling var flertallet av komiteens medlemmer (Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet) enige i departementets vurdering, mens medlemmene fra Arbeiderpartiet og SV var åpne for å videreføre og utvide forsøket med stemmerett for 16-åringer ved lokalvalg. Komitémedlemmene fra Venstre og SV mente det var naturlig at stemmerettsalderen ble senket til 16 år, og begrunnet dette blant annet med at det ville gi gruppen mellom 16 og 18 år en sterkere rolle i den norske politiske debatten. Disse medlemmene mente konklusjonen etter forsøket måtte være å utvide forsøket heller enn å stanse det, med mål om å gjøre det til en permanent ordning. På denne bakgrunn fremmet disse medlemmene forslag om at «Stortinget ber regjeringen utvide og forlenge forsøket med stemmerett for 16-åringer og ta med de største byene i forsøksordningen».¹⁴

Forslaget ble nedstemt av de andre partiene, med unntak av MDG.

⁸ Grunnlovsforslaget ble fremmet av Heikki Eidsvoll Holmås, Kirsti Bergstø, Snorre Serigstad Valen, Karin Andersen, Sveinung Rotevatn og Trine Skei Grande, jf. Dok. 12:7 (2015–2016).

⁹ Se Innst. 133 S (2018–2019).

¹⁰ De ulike alternativene ble ikke omtalt som flertalls- og mindretallsinnstillinger ettersom de skriver at det «er avhengig av om en betrakter de to innstillingene for senking av stemmerettsalderen som ett eller to hovedsyn». NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning* s. 14.

¹¹ NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*.

¹² Forsøkene blir omtalt i detalj i punkt 9.1.8.

¹³ Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*.

¹⁴ Innst. 422 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen*.

9.1.7 Forsøk med stemmerett for 16-åringer

I forbindelse med kommunestyrevalget i 2011 gjennomførte departementet et forsøk med nedsatt stemmerettsalder i et utvalg kommuner i Norge. Et av målene med forsøket var «å ta i bruk tiltak som kan gjera at nye grupper deltek meir aktivt i lokaldemokratiet. Å utvida veljargruppa er ein måte å få fleire unge inn i rolla som aktive innbyggjarar i lokalsamfunna sine».¹⁵

Departementet valgte ut 20 kommuner (og Longyearbyen lokalstyre) til å delta. Departementet la i utvelgelsen vekt på å få en spredning i størrelse, geografi, politisk sammensetning av kommunestyret og alderssammensetning i befolkningen. Alle fylkene unntatt Oslo var representert. Til sammen fikk rundt 9 400 16- og 17-åringer mulighet til å stemme.¹⁶

Også ved kommunestyrevalget i 2015 ble det gjennomført et forsøk med nedsatt stemmerettsalder. 20 kommuner ble valgt ut til å delta i forsøket, hvorav 10 av kommunene var de samme som deltok i forsøket i 2011, mens 10 kommuner var helt nye.

Et par premisser inngikk i begge forsøkene: 16- og 17-åringene fikk kun anledning til å stemme ved kommunestyrevalget og ikke ved fylkestingsvalget, og de var heller ikke valgbare.

Institutt for samfunnsforskning og Rokkansenteret (Universitetet i Bergen) evaluerte de to forsøkene. Resultatene fra de to evalueringene ble presentert i to rapporter fra henholdsvis 2014 og 2016.¹⁷

9.1.8 Evaluering av forsøkene

Valgdeltakelsen blant ungdommen som deltok i forsøkene, lå en god del høyere enn blant ordinære førstegangsvelgere mellom 18 og 21 år. 16- og 17-åringenes deltakelse i valget var mye nærmere den generelle valgdeltakelsen enn det førstegangsvelgernes var. Resultatene fra 2011 viste at 58 prosent av 16- og 17-åringene i forsøkskommunene stemte ved valget. Valgdeltakelsen blant ordinære førstegangsvelgere, både i forsøkskom-

munene og i hele landet, var på 46 prosent, mens den på landsbasis lå på 65 prosent for alle velgerne (63 prosent i forsøkskommunene). Resultatene fra 2015 viste tilsvarende tall.¹⁸

Forklaringen på denne forskjellen i valgdeltakelse er ikke helt entydig. Den økte oppmerksomheten forsøket fikk, både i lokalmedia, på skolen og blant politikerne, kan ha bidratt til større grad av deltakelse blant forsøksvelgerne enn blant vanlige førstegangsvelgere.¹⁹ En annen faktor som nok spilte en viktig rolle, var terrorangrepet 22. juli 2011. Det kan ha bidratt til å øke mobiliseringen av de unge førstegangsvelgerne (inkludert forsøksvelgerne). Samme mobiliseringseffekt ble ikke observert blant de eldre aldersgruppene.

Forskerne mente at den økte valgdeltakelsen hos 16–17-åringer også kunne forklares med at det er enklere å mobilisere denne gruppen ungdommer til å stemme siden de befinner seg i strukturerte og forutsigbare omgivelser. 16-åringer bor stort sett fortsatt hjemme, er i ferd med å avslutte et obligatorisk utdanningsløp og vil dermed lettere kunne mobiliseres til å stemme via skolen og foreldre.²⁰

I 2015 gikk forskerne nærmere inn på sosiale forskjeller hos forsøksvelgerne. De fant at jenter deltok i større grad enn gutter ved valget, at personer med innvandrerbakgrunn deltok i mindre grad enn annen ungdom, og at førstegenerasjonsinnvandrere deltok i mindre grad enn personer født i Norge av foreldre med innvandrerbakgrunn. Dessuten var valgdeltakelsen betydelig høyere blant ungdom som hadde allmenne fag som studieretning (studiespesialisering), sammenliknet med dem som gikk et mer yrkesrettet studieløp.²¹

For å teste om tidlig valgdeltakelse ville påvirke senere deltakelse ved valg, ble forsøksvelgerne fra kommunevalget i 2011 fulgt opp ved stortingsvalget i 2013. Denne gruppen ble sammenliknet med førstegangsvelgere som ikke hadde deltatt i forsøket i 2011. Analysene som ble gjort i forbindelse med forsøket, tyder på at de som stemte som 16- eller 17-åring i 2011, ikke stemte i større grad enn andre velgere i samme aldersgruppe, hverken ved stortingsvalget i 2013 eller ved kommunestyrevalget i 2015. Det var en

¹⁵ St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, punkt 5.2.7.

¹⁶ Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*, s. 64.

¹⁷ Johannes Bergh (red.), «Stemmerett for 16-åringer – Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011» (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2014) og Johannes Bergh (red.), «Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme? Resultater fra evalueringene av to forsøk med nedsatt stemmerettsalder» (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2016).

¹⁸ Bergh (red.), «Stemmerett for 16-åringer», s. 33. I 2015 var valgdeltakelsen blant velgerne generelt på 60,2 prosent og blant førstegangsvelgerne 44,8 prosent.

¹⁹ Bergh (red.), «Stemmerett for 16-åringer», s. 34.

²⁰ Bergh (red.), «Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme?», s. 23.

²¹ Bergh (red.), «Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme?», s. 13–14.

svak tendens til at de som stemte som 16- eller 17-åring i forsøket i 2011, stemte i mindre grad enn andre velgere i samme aldersgruppe ved valget i 2013. 16- og 17-åringene som fikk stemme, så dermed ikke ut til å ha etablert noen vane for å stemme ved valg.²²

Grad av modenhet

I forbindelse med forsøket i 2011 analyserte Bergh politisk modenhet blant 16-, 17- og 18-åringer i forsøkskommunene og et utvalg kontrollkommuner. Politisk modenhet ble målt ut fra interesse for politikk, politisk kompetanse, konsistens i holdninger og sammenheng mellom holdninger og hvordan velgerne stemte. Det var noe lavere grad av modenhet blant 16- og 17-åringene enn blant 18-åringene, men ikke substansielt mye.²³

Analysen viste også til forskning gjennomført i Storbritannia og Østerrike. Mens resultatene fra Storbritannia sammenfalt med de norske resultatene, nemlig at 16- og 17-åringer syntes å ha noe lavere grad av modenhet enn de over 18, viste resultatene fra forsøkene i Østerrike at det ikke kunne påvises å være signifikante forskjeller i modenhet mellom aldersgruppene. Forskerne peker på at de avvikende resultatene fra Østerrike kan ha berodd på ulike måter å måle politisk modenhet på eller på at det ble brukt et mindre utvalg ungdommer ved de østerrikske forsøkene.

Det var altså ikke tegn på at stemmerett for 16- og 17-åringer påvirket politisk modenhet i denne gruppen i vesentlig grad. Ungdom så ikke ut til å bli mer politisk modne av å få stemmerett.

Partipreferanse

Ved forsøket i 2015 ble det gjennomført en egen analyse rundt unges partipreferanser med skolevalgene samme år som sammenlikningsgrunnlag. Det viste seg å være svært liten differanse mellom hvilke partier 16- og 17-åringene stemte på, og valgresultatet for landet samlet. Det var nesten ingen forskjell i partipreferanse mellom 16- og 17-åringene som kun stemte ved skolevalg, og dem som også stemte i forsøket. Sammenliknet

²² Bergh (red.), «Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme?», s. 55–56.

²³ Johannes Bergh, «Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-Year-Olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-Age Trial», *Electoral Studies* 32, nr. 1 (2013): 95–96, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.11.001>. Se også Bergh (red.), «Stemmerett for 16-åringer», s. 47–50.

med det endelige valgresultatet fordelte de unges stemmer seg omtrent likt som det de voksnes stemmer gjorde.²⁴

Politisk representasjon av unge

Det mest konkrete politiske utslaget av å senke stemmerettsalderen til 16 år var at flere unge representanter ble valgt inn i kommunestyrene. Dermed økte den politiske representasjonen av unge i kommunen.²⁵ I 2011 doblet andelen unge kommunestyrerepresentanter mellom 18 og 25 år seg, fra 5,2 til 10,4 prosent, i forsøkskommunene.²⁶

Den økte representasjonen av unge skyldtes både partienes egne nominasjonsprosesser og velgerne selv.²⁷ Spesielt ved valget i 2015 nominerte partiene i forsøkskommunene unge kandidater på sikre plasser i større grad enn i andre kommuner. Personstemmer til yngre kandidater så på den andre siden ut til å ha vært mer utslagsgivende ved valget i 2011.

Holdninger i samfunnet

Forsøkene inkluderte også undersøkelser av holdningene i befolkningen til nedsatt stemmerettsalder. Det viste seg at det var liten oppslutning generelt om å senke stemmerettsalderen fra 18 til 16 år, inkludert blant ungdom. Resultatene viste samme tendenser både i 2011 og 2015. Kun blant ungdom i forsøkskommunene var det flertall for å senke stemmerettsalderen.²⁸

9.1.9 Konsekvenser av lavere stemmerettsalder i andre land

Nyere forskning på konsekvensene av lavere stemmerettsalder i andre land enn Norge viser at dette kan ha betydning for valgdeltakelse senere i livet.²⁹ Når velgere som fikk muligheten til å stemme som 16-åringer, blir sammenliknet med velgere som fikk stemme på et senere tidspunkt,

²⁴ Bergh (red.), «Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme?», s. 7.

²⁵ Bergh (red.), «Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme?», s. 8.

²⁶ Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*.

²⁷ Jacob Aars og Jo Saglie, «Recruitment of young councillors: Driven by parties or voters?», i *Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme? Resultater fra evalueringene av to forsøk med nedsatt stemmerettsalder*, red. Johannes Bergh, Rapport 2016:19 (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2016), s. 105–106.

²⁸ Bergh (red.), «Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme?», s. 21.

er valgdeltakelsen høyere blant dem som fikk stemme som 16-åringer. Det er relativt store forskjeller med en forskjell på omtrent fem prosentpoeng mellom de to gruppene. Selv om det ikke er klart hvorfor det er en slik forskjell, er det forelått at dette er knyttet til livsfase og opplæring i demokrati. Førstegangsvelgere som er 16 år, er oftere i mer stabile rammer innen familien enn velgere som er 18 år. Dermed får de yngste førstegangsvelgerne opplæring i demokratiet av familie og lærere på en annen måte enn det eldre førstegangsvelgere får.

9.1.10 Forholdet mellom valgbarhetsalder og stemmerettsalder

9.1.10.1 Gjeldende rett

Valgbarheten er koblet til stemmeretten, jf. Grunnloven § 61: «Ingen kan velges til representant uten å være stemmeberettiget.»

Også valgloven kobler valgbarhet til stemmeretten:

§ 3-1. Valgbarhet ved stortingsvalg

(1) Valgbar til Stortinget og pliktig til å ta imot valg er alle som har stemmerett ved valget, og som ikke er utelukket eller fritatt.

§ 3-3. Valgbarhet ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

(1) Valgbar til fylkestinget og pliktig til å ta imot valg er alle som har stemmerett ved valget og som står innført i folkeregisteret som bosatt i en av kommunene i fylket på valgdagen, og som ikke er utelukket eller fritatt.

(2) Valgbar til kommunestyret og pliktig til å ta imot valg er alle som har stemmerett ved valget og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen, og som ikke er utelukket eller fritatt.

De som har stemmerett, er ifølge loven i utgangspunktet valgbar, med mindre de er utelukket eller fritatt. I dagens regelverk er det enkelte personer som på grunn av sin stilling ikke er valgbar, jf. Grunnloven § 62 og valgloven kapittel 3, og utvalget drøfter dette i kapittel 10. For kommunestyre- og fylkestingsvalg er det krav om at ved-

kommende skal være folkeregistrert i henholdsvis kommunen eller en av kommunene i fylket for å være valgbar. Dessuten er innehaverne av enkelte stillinger utelukket fra valg til kommunestyret og fylkestinget, jf. valgloven § 3-3.

9.1.10.2 Kort om andre lands rett

I andre land der stemmerettsalderen er senket til 16 år, som Østerrike og Estland, er ikke valgbarhetsalderen senket tilsvarende. Både i Østerrike og Estland har 16-åringer stemmerett, mens valgbar er personer som på valgdagen har fylt 18 år. Også ved forsøkene i Norge var det kun stemmerettsalderen som ble senket, mens valgbarhetsalderen forble 18 år.

9.1.10.3 Europarådets anbefalinger

Europarådet har reist spørsmålet om forholdet mellom stemmerettsalder og valgbarhetsalder. Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon fra 2011 oppfordret medlemslandene til å «examine the possibility of lowering the minimum age of eligibility to stand for different kinds of elections (local and regional bodies, parliament, senate, presidency) wherever this would seem appropriate».³⁰

I rapporten som fulgte med resolusjonen, ble det slått fast at lokalvalgene kan være et spesielt egnet utgangspunkt for å senke valgbarhetsalderen. Det ble likevel presisert at

[t]he main argument raised in support of a minimum candidacy age is that a greater degree of maturity is required to act as a political representative than to elect such a representative. Therefore, a reasonable period of time should be allowed to pass between the right to vote and the right to be a candidate.³¹

9.1.10.4 Historisk utvikling

Stemmerettsalderen har ikke alltid vært sammenfallende med valgbarhetsalderen, men de siste 70 årene har begge aldersgrensene vært like.

²⁹ Mark N. Franklin, «Consequences of Lowering the Voting Age to 16: Lessons from Comparative Research», i *Lowering the Voting Age to 16*, red. Jan Eichhorn og Johannes Bergh (Cham: Springer International Publishing, 2020), 13–41, https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1_2.

³⁰ «Expansion of democracy by lowering the voting age to 16», Resolusjon 1826 (2011) (Europarådets parlamentarikerforsamling, 2011).

³¹ «Expansion of democracy by lowering the voting age to 16», Doc. 12546 (Committee on Political Affairs and Democracy, Europarådets parlamentarikerforsamling, 2011).

Tabell 9.1 Endringer i stemmeretts-, myndighets- og valgbarhetsalder.¹

| År | Stemmerettsalder ved stortingsvalg | Valgbarhetsalder ved stortingsvalg | Myndighet |
|------|------------------------------------|------------------------------------|-----------|
| 1898 | 25 år (menn) | 30 år | 21 år |
| 1913 | 25 år (kvinner) | 30 år | 21 år |
| 1919 | 25 år (fattige) | 30 år | 21 år |
| 1920 | 23 år | 30 år | 21 år |
| 1946 | 21 år | 30 år | 21 år |
| 1948 | 21 år | 21 år | 21 år |
| 1967 | 20 år innen valgdagen | 20 år | 21 år |
| 1972 | 20 år i løpet av valgåret | 20 år | 21 år |
| 1978 | 18 år | 18 år | 21 år |
| 1979 | 18 år | 18 år | 18 år |

¹ Guro Ødegård og Jacob Aars, «Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett: En kunnskapsoversikt», Rapport 2011:4 (Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2011).

9.1.11 Utvalgets vurdering

9.1.11.1 Stemmerettsalder

Utvalget har delt seg i spørsmålet om stemmerettsalderen bør senkes til 16 år.

Flertallet i utvalget (Christensen, Grimsrud, Hoff, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad, Storberget, Strømmen, Aardal og Aatlo) mener stemmerettsalderen bør senkes ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Disse medlemmene understreker at ungdom er en viktig gruppe å inkludere i demokratiet, og at deres engasjement må ivaretas. Å endre stemmerettsalderen til 16 år ved kommunestyre- og fylkestingsvalg vil kunne gi ungdom praktisk erfaring i deltakende demokrati i nærmiljøet sitt. Dette kan også bidra til høyere valgdeltakelse senere i livet. Disse medlemmene framhever at saksområdene som kommunestyret og fylkestinget har ansvaret for, som grunnskolen og videregående skole, angår ungdoms hverdag i stor grad. Videre understreker disse medlemmene at tidlig kontakt med politikken vil kunne være viktig for framtidig deltakelse i politikken.

Medlemmene Christensen, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad, Storberget og Strømmen mener stemmerettsalderen også bør senkes ved stortingsvalg. Disse medlemmene legger særlig vekt på at dette vil utvide unges mulighet til demokratisk deltakelse også på nasjonalt plan, og mener det ikke er noe i veien for at 16-åringer gis stemmerett også ved stortingsvalg selv om de ikke har oppnådd myndighetsalderen. Disse medlem-

mene mener videre at de prinsipielle argumentene for å redusere stemmerettsalderen ved lokalvalg er like gjeldende for stortingsvalg, og at stemmerettsalderen derfor bør senkes ved både stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalg.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Giertsen, Hagen, Holmøyvik, Røhnebak, Tørresdal og Aarnes) mener stemmerettsalderen ikke bør senkes, hverken ved stortingsvalg eller ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Begrunnelsen for dette er at stemmerettsalderen prinsipielt bør samsvare med myndighetsalderen på 18 år. Dette er hovedbestemmelsen om overgangen fra barn til voksen.³² De avvikende aldersgrensene – enten de gir rettighet på et tidligere eller senere tidspunkt – har sine egne begrunnelser og rokker ikke ved det prinsipielle argumentet om at en ikke bør ha stemmerett før det året en anerkjennes som myndig. Disse medlemmene viser til at det er andre kanaler og arenaer der ungdom kan delta i det politiske livet og slik påvirke politikken, for eksempel ungdomsråd (som nå også er lovfestet).

Utvalget gjør oppmerksom på at etter Grunnloven § 12 må regjeringsmedlemmene være stemmeberettigede. Dersom stemmerettsalderen sen-

³² Stemmerettsalderen har etter en grunnlovsendring i 1972 vært knyttet til valgåret (og ikke valgdagen), slik at en oppnår stemmerett det året en fyller 18 år. Se Innst. S. nr. 237 (1971–1972) Om forslag til endringer i Grunnloven §§ 50 og 61, Innst. S. nr. 24 (1967–1968) Om forslag til endring av Grunnlovens §§ 50 og 61 og St.meld. nr. 41 (1964–1965) Om senking av stemmerettsalderen.

kes ved stortingsvalg, bør det tas stilling til om denne bestemmelsen også skal endres. Utvalget har ikke vurdert dette spørsmålet.

9.1.11.2 Valgbarhetsalder

Utvalget har også delt seg i spørsmålet om valgbarhetsalderen bør senkes, og om det bør være en sammenheng mellom valgbarhetsalder og stemmerettsalder.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Røhn-ebæk, Stokstad, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) vil ikke senke valgbarhetsalderen ved noen valg. Begrunnelsen er noe ulik. Noen mener det bør være samsvar mellom stemmerettsalder og valgbarhetsalder, noe som særlig gjelder for dem av flertallet som ikke ønsker å senke stemmerettsalderen. Noen mener at det å senke valgbarhetsalderen kan ha inngripende konsekvenser for en ungdom som skulle bli valgt.³³ Ansvaret som folkevalgt er omfattende, enten det gjelder kommunestyre, fylkesting eller Stortinget, og bør ivaretas av personer som har nådd myndighetsalder.

Mindretallet i utvalget (Christensen, Høgestøl, Nygreen, Storberget og Strømmen) vil senke valgbarhetsalderen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. *Christensen, Høgestøl og Storberget* vil senke valgbarhetsalderen også ved stortingsvalg som følge av at de ønsker å senke stemmerettsalderen ved alle valg. *Nygreen og Strømmen* ønsker ikke å senke valgbarhetsalderen ved stortingsvalg. Disse medlemmene begrunner forslaget om ulik valgbarhetsalder med at vervet som lokalpolitiker er et deltidsverv som er lettere å kunne kombinere med den livssituasjonen en befinner seg i som 16-åring, enn et stortingsverv. Det er dessuten en videre adgang til å få fritak fra kommunestyre- og fylkestingsvervet enn fra stortingsvervet.

9.2 Alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet

9.2.1 Gjeldende rett

Etter Grunnloven § 50 tredje ledd kan regler om stemmerett for personer som på valgdagen åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, fastsettes i lov. Det er i dag ikke fastsatt noen slike lovbestemmelser.

³³ Valgbarhet ble tidligere ansett mer som en plikt, men etter endringen i fritaksmulighetene, som nå er vedtatt i Stortinget, er valgbarhet mer å anse som en rettighet enn en plikt.

9.2.2 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne og den europeiske menneskerettskonvensjonen

I 2008 ratifiserte Norge FNs konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonens artikkel 29 pålegger statene å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne, som også omfatter mental svekkelse, kan delta fullt ut i det politiske og offentlige livet på lik linje med andre. Denne rettigheten omfatter også rett og mulighet til å stemme og å bli valgt.

Videre pålegger den europeiske menneskerettskonvensjonens første tilleggsprotokoll artikkel 3 at statene skal holde frie valg med rimelige mellomrom ved hemmelig avstemning under forhold som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling. Den europeiske menneskerettsdomstolen har tolket bestemmelsen slik at statene ikke kan pålegge generelle restriksjoner på stemmerett som følge av mental svekkelse.³⁴

9.2.3 Tidligere behandling

I sammenheng med det forrige valglovutvalgets arbeid ble det fremmet forslag om å oppheve Grunnloven § 50 tredje ledd i dokument 12:7 (1999–2000). Utvalget støttet forslaget, og departementet fulgte opp dette i sitt lovforslag. Stortinget vedtok likevel å videreføre Grunnloven § 50 tredje ledd, jf. Innst. S. nr. 209 (2002–2003). I 2005 foreslo departementet å oppheve reglene i valgloven om hvordan stemmer fra personer med antatt alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet skulle behandles. Stortinget sluttet seg til forslaget.³⁵ Det ble i den forbindelse ikke diskutert å oppheve Grunnloven § 50 tredje ledd.

9.2.4 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at adgangen til å gi lovregler om stemmerett for personer som lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, representerer et utdatert syn på denne velgergruppen. Utvalget viser til prinsippet om alminnelig stemmerett og at stemmerett er en helt grunnleggende individrettighet i et demokrati. Norge er også etter CRPD forpliktet til å sikre personer med ned-

³⁴ Se EMDs dom i *Alajos Kiss mot Ungarn*, application no. 38832/06, 20. mai 2010, avsnitt 39–44.

³⁵ Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) og Innst. O nr. 60 (2004–2005).

satt funksjonsevne, som også omfatter mental svekkelse, rett og mulighet til å stemme og bli valgt. Utvalget vil videre minne om at statene i lys av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen ikke kan pålegge generelle restriksjoner på stemmerett som følge av mental svekkelse. I tillegg vil utvalget framheve at å utelukke enkelte grupper fra valg vil kunne oppleves som svært krenkende og uverdige for den enkelte.

Utvalget viser til at Stortinget i 2005 opphevet de særskilte reglene i valgloven om hvordan stemmer fra personer med alvorlig sjelig svekkelse eller nedsatt bevissthet skulle behandles. Grunnloven § 50 tredje ledd har derfor ikke lenger noen funksjon annet enn som en hjemmel for en framtidig innskrenkning av stemmeretten. Etter dette er utvalget kommet til at Grunnloven § 50 tredje ledd bør oppheves.

9.3 Stemmerett for utenlandske statsborgere – stortingsvalg

9.3.1 Gjeldende rett

Grunnloven § 50 første ledd fastsetter at kun norske statsborgere har stemmerett ved stortingsvalg.

Etter valgloven § 2-2 andre ledd har utenlandske statsborgere stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg dersom de oppfyller de samme vilkårene som gjelder for norske statsborgere, samt oppfyller ett av følgende vilkår:

- Vedkommende har vært folkeregistrert som bosatt i Norge de siste tre årene før valgdagen.
- Vedkommende er statsborger i et annet nordisk land og er blitt folkeregistrert som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret.

9.3.2 Tidligere behandling

Det forrige valglovutvalget diskuterte om personer uten norsk statsborgerskap skulle få stemmerett ved stortingsvalg på linje med det som er reglene ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.³⁶ Det var imidlertid bred enighet i utvalget om å beholde kravet om statsborgerskap. Dette hadde sin bakgrunn i at stemmerett ved stortingsvalg gir mulighet for å påvirke landets forfatning og rikspolitikke direkte. Internasjonalt er det sjelden at utenlandske statsborgere får stemmerett i nasjonale valg.³⁷

9.3.3 Utvalgets vurdering

Utvalgets flertall (Anundsen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebak, Stokstad, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener at statsborgerskap og stemmerett bør henge sammen. Statsborgerskap utløser en rekke rettsvirkninger, og stemmeretten bør fortsatt være en av disse. Etter Grunnloven § 119 og forsvarsloven § 6 er norske statsborgere vernepliktige. En norsk statsborger kan heller ikke utvises fra Norge, jf. Grunnloven § 106.³⁸ Statsborgerskap er også et vilkår for å kunne ha flere typer stillinger. Blant annet kan kun norske statsborgere utnevnes til statsråd, jf. Grunnloven § 12, og til embetsmann, jf. Grunnloven § 114. Også ansatte med alminnelig politimyndighet i politi- og lensmannsetaten og ansatte i utenriksstjenesten må etter politiloven § 18 og utenriksstjenesteloven § 9 være norske statsborgere. Utvalgets flertall mener at stemmeretten utgjør kjernen i statsborgerskapet, og at dagens regler hvor stemmerett ved stortingsvalg er forbeholdt norske statsborgere, opprettholder en fornuftig sammenheng mellom rettigheter og plikter. Flertallet viser for øvrig til at innvandrere som oppfyller vilkårene for dette i statsborgerloven, har krav på norsk statsborgerskap og dermed vil få stemmerett ved stortingsvalg. Villkåret om å løses fra et annet statsborgerskap har vært en viktig årsak til at en del personer ikke ønsker å bli norske statsborgere.^{39 40} Prinsippet om ett statsborgerskap er nå avvirket. At en person ikke ønsker å oppgi sitt utenlandske statsborgerskap, er derfor ikke lenger en hindring for å søke norsk statsborgerskap.⁴¹ Også norske borgere som erverver nytt statsborgerskap, vil etter lovendringen ikke len-

³⁶ NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* s. 73–74.

³⁷ Bare fire land har universell stemmerett ved nasjonale valg for innbyggere uten statsborgerskap, men det er en del flere land som åpner for at innbyggere med statsborgerskap i utvalgte andre land også får stemme. Når det gjelder lokalvalg, er det en større gruppe land som gir innbyggere stemmerett. Se David C. Earnest, *Old nations, new voters: nationalism, transnationalism, and democracy in the era of global migration*, SUNY series in global politics (Albany: SUNY Press, 2008), s. 23.

³⁸ Det samme gjelder utlendinger som er født i Norge og senere uavbrutt har hatt fast bopel her, jf. utlendingsloven § 69.

³⁹ Silje Vatne Pettersen, «Overgang til norsk statsborgerskap 1977–2011», Rapport 25/2012 (Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2012).

⁴⁰ Hovedregelen om løsning fra annet statsborgerskap framkom i den nå opphevede § 10 i statsborgerloven.

⁴¹ Stortinget vedtok 6. desember 2018 å avvike prinsippet om ett statsborgerskap, jf. Innst. 74 L (2018–2019), jf. Prop. 111 L (2017–2018) Endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap).

ger automatisk miste sitt norske statsborgerskap.⁴²

Utvalgets mindretall (Christensen, Holmås og Nygreen) viser til at 14,4 prosent av befolkningen per 1. januar 2019 er innvandrere,⁴³ som per i dag ikke kan stemme uten først å bli norske statsborgere. Ytterligere 3,3 prosent er norskfødte med innvandrerforeldre⁴⁴ og får ikke norsk statsborgerskap ved fødselen med mindre minst én av foreldrene allerede var blitt norsk statsborger.⁴⁵ Andelen av innvandrere som har norsk statsborgerskap, er imidlertid stadig lavere.⁴⁶ I 2013 hadde 60 prosent av innvandrerne som hadde vært bosatt i Norge i minst 7 år, norsk statsborgerskap og dermed stemmerett. Innvandrere fra Norden, Nord-Amerika, Oseania og arbeidsinnvandrere som har kommet etter 1989, bytter sjelden statsborgerskap.⁴⁷ Dette betyr at en relativt stor andel av befolkningen har bodd lenge i Norge uten å kunne påvirke nasjonal politikk ved valg. Ved utgangen av valgåret 2017 var det 193 896 personer som var 18 år eller eldre, og som hadde bodd i Norge i 7 år eller mer, og som samtidig ikke var norske statsborgere.⁴⁸ Innvandrere fra land som ikke tillater dobbelt statsborgerskap, vil heller ikke dra nytte av at Norge nå tillater dette.

Mindretallet viser til at stemmerett ved valg er en grunnleggende demokratisk rettighet som flest mulig innbyggere bør ha. Dersom større grupper som har vært bosatt i landet i lengre tid, ikke har stemmerett, utgjør dette et demokratisk problem. Personer uten norsk statsborgerskap har flere av de samme rettighetene og pliktene knyttet til å bo i landet som dem med norsk stats-

borgerskap. Utvalgets mindretall mener innvandrere som har bodd i Norge over flere år, derfor vil ha så nær tilknytning til landet at de bør ha rett til å påvirke hovedlinjene i norsk politikk ved valg. Videre viser nyere forskning at formelle rettigheter i seg selv kan bidra positivt til integrering av innvandrerbefolkningen.⁴⁹ Forskerne finner store forskjeller i både politisk deltakelse og sosial integrering mellom innvandrere med formelle rettigheter og innvandrere uten slike rettigheter. Det å åpne opp for en bredere deltakelse kan slik bidra til at Norge lykkes enda bedre med å integrere innvandrerbefolkningen.

Når det gjelder spørsmålet om hvor lenge en person må bo i Norge for å få stemmerett, viser mindretallet til at regjeringen vil utvide kravet til botid fra sju til åtte år, jf. Granavolden-plattformen.⁵⁰ Personer som er selvforsørget, kan etter Granavolden-plattformen likevel få statsborgerskap etter seks år.⁵¹ Dersom kravet til botid økes, vil færre oppnå statsborgerskap, og en snevrere personkrets vil dermed kunne få stemmerett ved stortingsvalg sammenliknet med situasjonen i dag. Utvalgets mindretall mener det er uheldig at stemmeretten i praksis innskrenkes for innvandrere. Det vil også være uheldig dersom en persons økonomiske situasjon skal være avgjørende for stemmeretten, jf. at regjeringen ønsker å innføre et mer lempelig krav om botid for personer som forsørger seg selv. Mindretallet foreslår derfor at stemmerett gis etter seks års botid. På den måten vil stemmeretten skilles fra statsborgerskapet og være uavhengig av om en person er selvforsørget.

Utvalget har også vurdert hvorvidt utenlandske statsborgere også skal kunne være valgbare dersom denne persongruppen gis stemmerett ved stortingsvalg. Utvalget stiller seg er negativt til dette. For å avgjøre hovedlinjene i nasjonal politikk, samt representere Norge i internasjonale sammenhenger, må den valgte oppfylle flest mulig

⁴² Hovedregelen i den nå opphevede statsborgerloven § 23 var at den som erverver annet statsborgerskap etter søknad eller uttrykkelig samtykke, taper sitt norske statsborgerskap.

⁴³ Definert av SSB som personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Tall fra «Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre», Statistisk sentralbyrå, 5. mars 2019, <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2019-03-05>.

⁴⁴ Definert av SSB som personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

⁴⁵ Statsborgerloven § 4. Personer født før 1. september 2006 ble norske statsborgere ved fødselen dersom moren var norsk statsborger eller gift med eller enke etter faren hvis faren var norsk statsborger, jf. daværende § 1.

⁴⁶ «Stadig lavere andel som tar norsk statsborgerskap», Statistisk sentralbyrå, 7. desember 2015, <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/stadig-lavere-andel-som-tar-norsk-statsborgerskap>.

⁴⁷ «Stadig lavere andel som tar norsk statsborgerskap», Statistisk sentralbyrå.

⁴⁸ Øyvind Kleven, SSB, i korrespondanse med Christensen.

⁴⁹ Jens Hainmueller, Dominik Hangartner, og Giuseppe Pietrantuono, «Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?», *American Political Science Review* 111, nr. 2 (2017): 256–276, <https://doi.org/10.1017/S0003055416000745>, og Jens Hainmueller, Dominik Hangartner, og Giuseppe Pietrantuono, «Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants», *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112, nr. 41 (2015): 12 651–12 656, <https://doi.org/10.1073/pnas.1418794112>.

⁵⁰ Politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, s. 26. Tilgjengelig under <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fc0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>.

⁵¹ De som har unntak fra dagens hovedkrav, og anerkjente flyktninger beholder gjeldende botidskrav.

tilknytningsmarkører til det norske samfunnet. Utvalget viser videre til at norsk statsborgerskap er et vilkår for å inneha en rekke andre stillinger, eksempelvis statsråd eller ansatt i utenriksstjenesten.

9.4 Nordmenn bosatt i utlandet – innføring i manntallet

9.4.1 Gjeldende rett

Det følger av Grunnloven § 51 at regler om manntallsføringen og om innføringen av de stemmeberettigede i manntallet fastsettes ved lov.

For at velgeren skal kunne utøve stemmeretten, er det et vilkår at vedkommende er manntallsført i en kommune på valgdagen.

Etter valgloven § 2-4 tredje ledd må personer med stemmerett som ikke har vært folkeregistrert som bosatt i Norge noen gang i løpet av de siste ti årene, søke valgstyret om innføring i manntallet. Unntak fra søknadsplikten gjelder utenlandsboende som er ansatt i diplomatiet eller konsulatvesenet, og deres husstand, jf. § 2-4 fjerde ledd. Disse føres automatisk inn i manntallet på samme måte som øvrige velgere. Søknad om innføring i manntallet fra personer som har oppholdt

seg i utlandet i over ti år, må inneholde forsikring om at vedkommende fortsatt er norsk statsborger. Den utenlandsboende oppgir også siste registrerte bostedsadresse i Norge. Velgeren føres inn i manntallet i vedkommende kommune hvis opplysningene er korrekte.

Rent praktisk er søknad om innføring i manntallet inntatt som et punkt på omslagskonvolutten for utenriks forhåndsstemming. Søknaden kan også sendes per brev eller ved å bruke eget søknadsskjema. Søknaden må ha kommet inn til valgstyret innen klokken 17.00 dagen etter valgdagen. Når valgstyret mottar søknaden om innføring, må opplysningene kontrolleres mot folkeregisteret.

9.4.2 Nordisk rett

Svenske statsborgere som ikke har vært folkeregistrert i Sverige de siste ti årene, innføres i manntallet

- dersom borgeren inngir skriftlig melding om adressen til Skatteverket. Borgeren er da innmeldt i manntallet for de neste ti årene.
- dersom borgeren avgir stemme som mottas hos den sentrale valgmyndigheten. Uavhengig

Omslagskonvolutt for stemmegivning utenfor rikets grenser, Svalbard og Jan Mayen

Stortingvalget 2017

Til valgstyret i: kommune
(der velgeren har stemmerett)

1. Tid og sted for stemmegivningen
Dato: Sted:

2. Opplysninger om velgeren
Fullt navn, eventuelt også tidligere navn (bruk blokkbokstaver):
.....
Fødselsnummer (11 siffer):

Registrert bostedsadresse i Norge pr. 30. juni 2017, eventuelt siste registrerte bostedsadresse i Norge:
.....

3. Hvordan stemmegivningen foregikk
(kryss av og fyll ut rett alternativ)

Alt. 1 Stemmegivning hos offentlig oppnevnt stemmemottaker

ved norsk utenriksstasjon
 på Svalbard
 oppnevnt av Valgdirektoratet

Stemmemottakers navn (bruk blokkbokstaver):
.....

Alt. 2 Stemmegivning ved brevpost (brevstemmegivning)
Opplysninger om eventuelt vitne som var tilstede ved brevstemmegivning:
Navn: Fødselsdato:
Adresse:

4. Søknad om innføring i manntallet
Jeg søker herved om innføring i manntallet i den kommunen i Norge der jeg sist var registret som bosatt, jf. opplysningene gitt i punkt 2. Jeg forsikrer at jeg er norsk statsborger.

5. Signaturer
Stemmemottaker:
Vitne ved brevstemmegivning:
.....
Undertegnede velger bekrefter riktigheten av det som er anført over.
Velgerens signatur:
.....

Figur 9.1 Omslagskonvolutt for utenriks forhåndsstemming.

av når en slik stemme mottas, blir borgeren innmeldt i manntallet for de neste ti årene.⁵²

Disse reglene gjelder ved valg til Riksdagen og Europaparlamentet. For å kunne stemme ved kommunale og regionale valg må velgeren være folkeregistrert i Sverige.

Danske statsborgere som flytter til utlandet og er registrert som utreist i folkeregisteret, må søke om å bli innført i manntallet. Det er i tillegg krav om en viss fortsatt tilknytning til riket for å kunne meldes inn i manntallet.⁵³ Eksempler på persongrupper som kan innføres i manntallet, er personer som er ansatt i den danske stat og beordret til tjeneste utenfor riket. Innføres i manntallet kan også personer som «i uddannelsesøjemed» eller «af helbredsmæssige grunde» oppholder seg i utlandet. Som i Sverige har ikke utenlandsboende dansker stemmerett ved kommunale og regionale valg.

9.4.3 Utvalgets vurdering

Utvalget viser til at en forutsetning for å gjennomføre korrekte valg er at manntallet er riktig. Manntallet skal inneholde alle personer med stemmerett, og det skal ikke inneholde navn på personer som ikke har stemmerett. Manntallet må derfor oppdateres, og avdøde personer må tas ut. Dette skjer automatisk for personer som er bosatt i Norge. Folkeregisteret mottar imidlertid ikke alltid melding når stemmeberettigede som er bosatt i utlandet, dør. Kravet om at stemmeberettigede som har bodd mer enn ti år i utlandet, må søke om innføring i manntallet, bidrar derfor til å sikre et korrekt manntall og til å forhindre valgjuks. Utvalget mener imidlertid at disse hensynene kan ivaretas like effektivt uten at velgeren trenger å søke om innføring i manntallet, selv om dette er svært enkelt i dag. Utvalget foreslår derfor at velgere som ikke har vært folkeregistrert som bosatt i Norge i løpet av de siste ti årene før valgdagen, skal føres inn i manntallet hvis de stemmer. En kan si at forhåndstemmen samtidig er en søknad om innføring i manntallet. Utvalget viser her til tilsvarende ordning i Sverige. Denne regelen bør også gjelde for utenlandsboende som er ansatt i diplomatiet eller konsulatvesenet, og deres husstand. Dette forslaget vil både forenkle prosedyrene for innføring i manntallet og gjøre regelverket likt for alle utenlandsboende.

Utvalget mener videre at det bør være unødvendig at velgeren må bekrefte at han eller hun

fortsatt er norsk statsborger. Valgstyret må uansett kontrollere at velgeren er norsk statsborger i folkeregisteret.

Etter gjeldende rett må personer med stemmerett som ikke har vært folkeregistrert som bosatt i Norge noen gang i løpet av de siste ti årene, søke om innføring i manntallet i den kommunen vedkommende sist var folkeregistrert som bosatt. Utvalget mener personer med stemmerett som er bosatt i utlandet, bør kunne stemme til valget i den kommunen de føler sterkest tilhørighet til. Dette trenger ikke være den kommunen de var folkeregistrert som bosatt i på det tidspunktet de ble registrert i folkeregisteret som utvandret. Utvalget foreslår derfor at personer med stemmerett som ikke har vært folkeregistrert som bosatt i Norge i løpet av de siste ti årene før valgdagen, skal føres inn i manntallet i den kommunen de stemmer til.

9.5 Krav om å ha vært folkeregistrert i Norge for å ha stemmerett

9.5.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven §§ 2-1 og 2-2 at ett vilkår for at en person skal ha stemmerett ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, er at vedkommende er, eller noen gang har vært, folkeregistrert som bosatt i Norge. Dette vilkåret gjelder ikke for ansatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand.

Før 1972 fulgte det av Grunnloven § 50 første ledd at det ikke var nok å være norsk statsborger for å ha stemmerett ved stortingsvalg. Det var også et krav om å ha vært bosatt i Norge i fem år samt oppholde seg der.

Fra 1973 ble det åpnet for at norske statsborgere bosatt i utlandet kunne stemme hvis de noen gang i løpet av de siste ti årene før valgdagen hadde vært innført i norsk folkeregister som bosatt i riket. Dette førte til at noen norske borgere bosatt i utlandet fikk stemme og noen ikke fikk stemme.

Valglovutvalget som avga innstilling til valgloven av 1985, foreslo (i en første delinnstilling til departementet i september 1980) at alle norske statsborgere bosatt i utlandet skulle ha stemmerett. Utvalgets forslag innebar at utenlandsoppholdets lengde og om de noen gang hadde vært bosatt i Norge, ikke skulle ha noen betydning for om de kunne stemme.

Departementet mente imidlertid at dette forslaget var for vidtgående.⁵⁴ Etter departementets vurdering burde det i tillegg til krav om statsbor-

⁵² Jf. vallagen kapittel 5 § 2.

⁵³ Jf. folketingsvalgloven § 2, jf. § 16.

gerskap også stilles krav om en viss tilknytning til Norge. Vurderingen var videre at dette var mest naturlig å oppfylles ved krav om tidligere innføring i norsk folkeregister. Departementet pekte også på at stemmerett for norske statsborgere som ikke har vært bosatt i Norge noen gang, reiser spørsmålet om i hvilken kommune disse skal manntallsføres.

9.5.2 Utvalgets vurdering

Utvalget har delt seg i spørsmålet om det fortsatt bør være et vilkår for å ha stemmerett at vedkommende er eller har vært folkeregistrert som bosatt i Norge, både ved stortingsvalg og ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

9.5.2.1 Stortingsvalg

Flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener at det viktigste elementet ved å ha norsk statsborgerskap er stemmeretten ved stortingsvalg. Flertallet foreslår derfor å fjerne vilkåret om å ha vært bosatt i Norge for å ha stemmerett ved stortingsvalg.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Grimsrud, Hagen og Hoff) mener det fortsatt bør stilles krav om en viss tilknytning til Norge utover statsborgerskap for å kunne ha stemmerett ved stortingsvalg. Mindretallet foreslår derfor å videreføre gjeldende rett på dette området, det vil si at det fortsatt skal være et vilkår for å ha stemmerett at velgeren har vært folkeregistrert som bosatt i Norge.

9.5.2.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Flertallet i utvalget (Anundsen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmås, Nygreen, Røhnebæk, Strømmen, Tørresdal og Aarnes) mener at ved kommunestyre- og fylkestingsvalg bør det gjelde et krav om at velgeren er eller har vært folkeregistrert som bosatt i Norge, for å ha stemmerett. Stemmerett ved lokalvalg er knyttet til at de bosatte i kommunen skal kunne være med på å påvirke forholdene i kommunen de bor i. Flertallet viser her til at utenlandske statsborgere på visse vilkår har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg i den kommunen de er bosatt i,

mens de ikke har stemmerett ved stortingsvalg. Flertallet foreslår derfor å videreføre kravet om at norske statsborgere må ha vært folkeregistrert som bosatt i Norge for å kunne stemme ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Mindretallet i utvalget (Christensen, Holmøyvik, Høgestøl, Stokstad, Storberget, Aardal og Aatlo) mener at stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg også er knyttet til det å ha statsborgerskap. Disse medlemmene mener at norske statsborgere bør ha stemmerett også ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, uavhengig av om de noen gang har vært bosatt i Norge.

9.6 Stemmeplikt

Det er i dag ikke stemmeplikt i Norge eller i de andre skandinaviske landene. I resten av verden er det en god del land som har stemmeplikt, og valgdeltakelsen er høyere i land som har stemmeplikt, enn i land som ikke har det. I det følgende diskuterer utvalget muligheten for å innføre stemmeplikt i den norske valgordningen.

9.6.1 Gjeldende rett

Etter EMK 1. tilleggsprotokoll artikkel 3 er Norge forpliktet til å «holde frie valg med rimelige mellomrom ved hemmelig avstemning, under forhold som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling». Et spørsmål er om «frie» valg inkluderer en rett til å la være å stemme. Ordlyden «fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling» taler for at «frie valg» må referere til frihet til å velge mellom ulike alternativer. Utvalget antar at stemmeplikt vil være i samsvar med EMK 1. tilleggsprotokoll artikkel 3 så lenge velgerne kan stemme blankt,⁵⁵ men dette er ikke utredet i detalj.

9.6.2 Andre lands rett

Stemmeplikt praktiseres i 27 land i verden, for eksempel Argentina, Australia, Brasil, Ecuador og Mexico. Stemmeplikt er ikke utbredt i Europa, men finnes i Belgia, Kypros, Bulgaria, Luxemburg, Hellas, Tyrkia og Liechtenstein.⁵⁶ En internasjonal undersøkelse fra 2015 viste at nær halv-

⁵⁴ Ot.prp. nr. 35 (1980–81) *Om lov om endringer i lov 17. desember 1920 nr. 1 om stortingsvalg og lov 10. juli 1925 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg* s. 7–8.

⁵⁵ I samme retning argumenterer Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter: en innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon*, 2. utg. (Bergen: Fagbokforlaget, 2007).

parten (46 prosent), av landene som praktiserer stemmeplikt hadde valgdeltakelse på over 81 prosent.⁵⁷ Samtidig er et økt antall ugyldige eller blanke stemmer en konsekvens av plikten til å stemme.

Når det gjelder sanksjoner for å bryte stemmeplikten, er bot den vanligste sanksjonen. I enkelte land er det ikke sanksjonsbelagt å unnlate å stemme eller slik at sanksjonshjemmelen ikke benyttes i praksis. Belgia opererer med bøter på 5 til 10 euro dersom en person uten gyldig grunn unnlater å møte på valgdagen. Bøtene øker i størrelse for hvert valg en person ikke møter opp. En person som har unnlatt å møte opp 4 ganger på 15 år, mister muligheten til å stemme de neste 10 årene.⁵⁸ Også i Luxemburg er sanksjonen bøteleggelse for ikke å møte opp uten at en har gyldig grunn. Bøtene er høyere enn i Belgia, fra 100 til 250 euro, mens ikke-deltakelse gjentatte ganger kan føre til opptil 1000 euro i bot.⁵⁹

9.6.3 Tidligere behandling

Det forrige valglovutvalget mente at stemmeplikt ikke var et alternativ, da innføring av stemmeplikt ikke bare ville øke valgdeltakelsen, men også ha negative effekter. Utvalget stilte seg negativt til slike institusjonelle tiltak og uttalte samlet at «[e]t levende demokrati skapes ikke ved påbud eller lokkemidler, men gjennom den politiske debatten og gjennom velfungerende politiske institusjoner».⁶⁰

Lokaldemokratikommisjonen kom i 2006 med en liknende konklusjon i behandlingen av spørsmålet:

Lokaldemokratiet blir ikkje meir vitalt og levande gjennom påbud og lokkemidlar. Kommisjonen meiner stemmeplikt er spesielt problematisk fordi det set variasjonen i valdeltaking ut av funksjon som ein viktig indikator på demokratiet sin legitimitet. Endringar i deltakinga gjer at det vert ført ein kontinuerleg debatt om situasjonen for lokaldemokratiet.

⁵⁶ Tidligere var det også stemmeplikt i Østerrike, Italia og Nederland.

⁵⁷ Abdurashid Solijonov, «Voter Turnout Trends around the World» (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2016), <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>, s. 29. Oppdatert ut 2015.

⁵⁸ Den belgiske valgloven artikkel 210 og den belgiske grunnloven artikkel 62 og 68.

⁵⁹ Den luxemburgske valgloven artikkel 89 og 90.

⁶⁰ NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* s. 17.

Når det gjeld premiering til innbyggjarar som deltek i val, har kommunane i dag full fridom til å nytte seg av slike verkemiddel. Kommisjonen vil ikkje innskrenke kommunane sitt handlingsrom på dette området.⁶¹

Inkluderingsutvalget behandlet også spørsmålet i NOU 2011: 14 *Bedre integrering– Mål, strategier, tiltak*. Utvalget pekte på at færre innvandrere med norsk statsborgerskap stemmer enn befolkningen sett under ett. Flertallet mente at en ordning med stemmeplikt er interessant i en kontekst med økende mangfold, og anbefalte at spørsmålet ble utredet nærmere.

9.6.4 Utvalgets vurdering

I drøftingen av stemmeplikt har utvalget tatt utgangspunkt i at det er ønskelig med høyest mulig valgdeltakelse. Bakgrunnen for målsettingen er blant annet at høy deltakelse gir et klart mandat til valgte politikere og legitimitet til politiske beslutninger og til det demokratiske representative styresettet. Utvalget mener likevel at stemmeplikt ikke vil være et formålstjenlig tiltak, da det er fare for at stemmeplikt vil kunne svekke legitimiteten til politiske beslutninger og til styresettet, selv om valgdeltakelsen øker. Utvalget mener videre at det er en grunnleggende rettighet å kunne velge ikke å stemme, på linje med retten for borgerne til å uttrykke politiske preferanser ved valg.

Det sterkeste argumentet for å innføre stemmeplikt er at det kan føre til lik valgdeltakelse på tvers av ulike grupper og dermed lik politisk innflytelse. Når den politiske innflytelsen er lik, kan det også hevdes at det politiske systemet blir mer mottakelig for alle borgernes politiske preferanser.⁶² Utvalget viser i denne sammenheng til at valgdeltakelsen i Norge varierer mellom ulike grupper, og til at deltakingen er lavere blant innvandrere og personer med lavt utdanningsnivå. Utvalget mener likevel at utfordringen med lav valgdeltakelse i visse grupper bare i mindre grad kan avhjelpes med endringer i selve valgordningen. Ansvar for å mobilisere innvandrere og personer med lavt utdanningsnivå ligger derfor hos de politiske partiene og valgmyndighetene.

⁶¹ NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken* s. 10.

⁶² Se Emilee Booth Chapman, «The Distinctive Value of Elections and the Case for Compulsory Voting», *American Journal of Political Science* 63, nr. 1 (2019): 101–112, <https://doi.org/10.1111/ajps.12393>.

Endelig gir forskning et tvetydig bilde av hvorvidt stemmeplikt har en positiv effekt på politisk engasjement og involvering i befolkningen. En studie av belgiske velgere, hvor politisk uinteresserte velgere i liten grad stemte i samsvar med sine politiske preferanser, viser også at stemmeplikt ikke nødvendigvis medfører lik politisk representasjon.

Av disse grunnene mener *flertallet i utvalget (alle unntatt Holmås)* at det ikke bør innføres stemmeplikt i Norge.

Utvalgsmedlem Holmås mener det bør innføres stemmeplikt uten sanksjoner. Medlemmet viser til at Grunnloven slår fast at Norge skal være et demokrati. For å sikre demokratiet er det viktig at det å bidra til demokratiets opprettholdelse sees på som et ansvar for innbyggerne. Dette kan komme til uttrykk gjennom at innbyggernes rett

til å stemme følges av en eksplisitt forventning til innbyggerne om å bidra til demokratiets opprettholdelse gjennom å delta ved valg. En slik forventning kan uttrykkes ved at valgloven inneholder en normativ uttrykt plikt til innbyggere med stemmerett om å benytte retten. Negative erfaringer fra andre land tilsier at plikten ikke bør følges av en straff.

Siden land med stemmeplikt jevnt over har høyere valgdeltakelse enn land uten stemmeplikt, er det grunn til å tro at en innføring av stemmeplikt vil kunne øke valgdeltakelsen. Det at en plikt kun er normativ og ikke følges av sanksjoner, vil virke i motsatt retning. Siden mange av dem som ikke stemmer, aktivt tar et valg om å la være å stemme, vil innføring av en stemmeplikt forsterke argumentet om at blanke stemmer må synliggjøres ved valg.

Kapittel 10

Valgbarhet

10.1 Gjeldende rett

10.1.1 Stortingsvalg

Det følger av Grunnloven § 61 at en person må ha stemmerett for å være valgbar til Stortinget. Grunnloven § 50 og valgloven § 2-1 inneholder bestemmelser om når en person har stemmerett ved stortingsvalg. Stemmerett har norske statsborgere som senest i valgåret fyller 18 år. Vedkommende må ikke ha mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53, og vedkommende må være, eller må ha vært, folkeregistrert som bosatt i Norge.

Grunnloven § 62, jf. valgloven § 3-1, fastsetter at personer som innehar enkelte typer stillinger, likevel ikke er valgbare. Etter disse bestemmelsene er følgende personer ikke valgbare:

- ansatte i departementene med unntak av statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere
- dommere i Høyesterett
- ansatte i diplomatiet eller konsulatvesenet

Om en person er utelukket fra valg, avhenger av om vedkommende innehar stillingen på valgdagen, det vil si at kandidaten må ha sagt opp og fratrudd stillingen før valgdagen for å kunne velges til Stortinget. Det er således ikke noe forbud mot at personer med slike stillinger kan stille til valg, det vil si stå på listeforslag, og delta i valgkampen.

10.1.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Hvem som ikke er valgbar ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, framgår av valgloven § 3-3. Valgbar til kommunestyret er alle som har stemmerett ved kommunestyrevalget, og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen. Personer som er utelukket eller fritatt, er ikke valgbar. Tilsvarende regler gjelder for valgbarhet til fylkestinget.

Utelukket fra valg til kommunestyret eller fylkestinget er

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann

- b) den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er
- kommunedirektør eller dennes stedfortreder
 - kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå
 - sekretær for kommunestyret eller fylkestinget
 - ansvarlig for regnskapsfunksjonen
 - den som foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen

I tillegg er ansatte i sekretariatet til kommunerådet eller fylkesrådet ikke valgbar dersom de har fått delegert myndighet fra rådet.

10.2 Tidligere utredninger

10.2.1 NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*

Det forrige valglovutvalget foreslo å endre bestemmelsen om at ansatte i departementene ikke er valgbar til Stortinget. Utvalget mente det var urimelig å plassere renholdsassistenter, sjåførere og ekspedisjonssjefer i samme bås. Etter utvalgets vurdering burde kun embetsmenn i departementene være utelukket fra valg til Stortinget. Disse blir utnevnt av Kongen i statsråd, og de skal sverge eller avlegge forsikring om lydighet og troskap til konstitusjonen og kongen, jf. Grunnloven § 21.

Det var få høringsinstanser som uttalte seg om dette forslaget. Justisdepartementet gikk imidlertid mot forslaget:

Vi er enige i at hensynene som tilsier at departementsansatte bør utelukkes fra valgbarhet, ikke gjør seg gjeldende for ansatte som ikke tar del i departementets saksbehandling, som for eksempel rengjøringspersonale og sjåførere. Men sontringen mellom embetsmenn og tjenestemenn trenger ikke å være avgjørende for hva slags arbeidsoppgaver som legges til stil-

lingen. Mye av saksbehandlingen i departementene som kan være politisk viktige eller kontroversielle, utføres av ansatte som ikke er embetsmenn i grunnlovens forstand. Selv om kravet om lojalitet til den politiske ledelsen er sterkest for det øverste sjiktet av departementsansatte, og disse jevnt over er embetsmenn, er det viktig at den politiske ledelsen kan føle seg trygg på at også saksbehandlere på et lavere nivå, lojalt følger opp ledelsens beslutninger. Slike tillitshensyn taler for at heller ikke alminnelige tjenestemenn som forbereder saker for den politiske ledelsen, bør ha anledning til å stille til valg til Stortinget.

[...] Skillet burde i stedet vært knyttet opp til hvilke arbeidsoppgaver den departementsansatte har. Det virker i alle fall lite rimelig at tjenestemenn som utfører arbeid for den politiske ledelsen, skal kunne møte på Stortinget. Det er imidlertid ikke fremsatt noe grunnlovsforslag som bygger på en slik sondring mellom ulike typer arbeidsoppgaver.

Heller ikke departementet sluttet seg til utvalgets forslag om at kun embetsmenn i departementene skal være utelukket fra valg til Stortinget. Departementet fremmet derfor forslag om å videreføre bestemmelsen om at ingen ansatte i departementene skal kunne velges til Stortinget, med unntak av statsråder, statssekretærer og (nytt) politiske rådgivere.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte følgende om hvilke ansatte i departementene som bør være utelukket fra valg til Stortinget, jf. Innst. S. nr. 209 (2002–2003) s. 5:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, har foretatt en vurdering av de aktuelle forslag til grunnlovsendringer. Etter flertallets syn er det ikke naturlig at andre enn embetsmennene (med unntak av statssekretærene) i departementene skal være utelukket fra å kunne velges til stortingsrepresentanter. [...]

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti [...] vil uttrykke skepsis til Valglovutvalgets forslag om at forbudet mot valgbarhet for ansatte i departementene, bør begrenses til å gjelde dem som er embetsmenn i Grunnlovens forstand. Disse medlemmer slutter seg her til proposisjonen og til Justisdepartementets høringsuttalelse og vil spesielt peke på at skillet mellom embetsmenn og tjenestemenn ikke trenger å være avgjørende for hva slags arbeidsoppgaver som legges

til stillingen. Tillitshensyn taler for at heller ikke alminnelige tjenestemenn eller kontoransatte som deltar i forberedelsen av saker for den politiske ledelsen/regjeringen, bør ha anledning til å stille til valg til Stortinget.

Disse medlemmer vil spesielt peke på den uheldige situasjonen som kan oppstå dersom en tjenestemann i et departement skulle bli valgt til vararepresentant til Stortinget. En situasjon der for eksempel en saksbehandler vekselvis skulle møte i Stortinget og arbeide i et departement ville føre til vanskelige lojalitetskonflikter når det gjelder håndtering av intern informasjon, særlig i tilfeller der en ansatt måtte tilhøre et annet parti enn statsråden i det departementet vedkommende arbeider.

Valglovutvalget framhever at dagens bestemmelse innebærer at rengjøringspersonale og sjåfører behandles likt med ekspedisjonssjefer. Dette er bare et stykke på vei riktig, siden langt de fleste som arbeider med tekniske støttetjenester (postombæring, trykking, rengjøring, vakthold osv.) er ansatt i Forvaltningstjenesten, som er en underliggende etat, og ikke i det enkelte departement. *Disse medlemmer* forstår det slik at kategorien «ansatte ved Statsrådets kontorer» inkluderer de ansatte i departementene og ved Statsministerens kontor, mens de ansatte i Forvaltningstjenesten faller utenfor. På denne bakgrunn støtter disse medlemmer at en opprettholder dagens rettstilstand for så vidt gjelder de ansatte i departementene, men slik at politiske rådgivere skal behandles likt med statssekretærer og ikke lenger være utelukket fra valg.

Ved avstemningen i Stortinget var det forslaget fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti som ble vedtatt.

10.2.2 NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Reglene om valgbarhet og utelukkelse fra valg har tradisjonelt sett vært de samme for valg til kommunestyret og fylkestinget som for valg til andre folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene. Kommunelovutvalget la i utredningen fram forslag til valgbarhetsregler og regler om hvem som er utelukket fra valg til andre folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene. Utvalgets forslag var i stor grad en videreføring av gjeldende rett.

I oppfølgingen av kommunelovutvalgets utredning la departementet også fram forslag om å

endre valgloven § 3-3 tredje ledd om hvem som er utelukket fra valg til kommunestyret og fylkestinget. Dette ble gjort for å harmonisere ordlyden i valgloven med ordlyden i kommuneloven. Forslaget ble vedtatt av Stortinget sommeren 2018.

10.3 Veneziakommisjonens retningslinjer

Regler for god praksis i valgsaker («Code of Good Practice in Electoral Matters») fra Veneziakommisjonen slår fast at «universal suffrage» (alminnelig stemmerett) er et grunnleggende prinsipp i europeisk valgtradisjon. Det innebærer at alle skal ha rett til å stemme og til å stille til valg. Prinsippet kan begrenses av noen forhold som alder, nasjonalitet og bosted. Personer kan også fratras retten til å stemme og til å stille til valg, men det må gjøres med hjemmel i lov, og forholdsmessighetsprinsippet skal overholdes. Betingelsene for å frata personer retten til å stille til valg kan være mindre strenge enn for å frata dem stemmeretten.

10.4 Den europeiske menneskerettskonvensjonen

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1. Retten til frie valg er regulert i protokoll 1 artikkel 3 til EMK: «De høye Kontraherende Parter forplikter seg til å holde frie valg med rimelige mellomrom ved hemmelig avstemning, under forhold som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling.»

Bestemmelsen stiller ikke kun krav til avviklingen av valg. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i sin praksis også lagt til grunn at bestemmelsen sikrer borgernes rett til å stemme og til å stille som kandidat til den lovgivende forsamlingen.¹

Statene har bred skjønnsfrihet til å regulere rettigheter etter protokoll 1 artikkel 3. Praksis fra EMD viser imidlertid at inngripen i rettigheter etter bestemmelsen vil kunne være i strid med EMK med mindre visse krav er oppfylt. Følgende momenter må vurderes:

- Bygger begrensningen på et legitimt formål, det vil si, er den saklig begrunnet?
- Er begrensningen uforholdsmessig, eller virker den vilkårlig?²

- Er begrensningen generell, eller er den basert på en individuell vurdering?
- Har behovet for å ha begrensningen endret seg?
- Kan hensynet bak begrensningen oppnås på mindre inngripende måter?

Domstolen har behandlet flere saker om valgbarhet. Tanase mot Moldova (2010) gjaldt et forbud mot at borgere med dobbelt statsborgerskap satt i parlamentet. Dette var begrunnet i hensynet til å beskytte Moldovas lover, institusjoner og nasjonale sikkerhet. Domstolen kom til at det var andre måter å sikre dette på. Domstolen la i tillegg vekt på de uforholdsmessige konsekvensene forbudet hadde for de partiene som på det tidspunktet utgjorde opposisjonen. Det ble konkludert med at tiltaket var uforholdsmessig, og at det var brudd på protokoll 1 artikkel 3.

Zdanoka mot Latvia (2006) gjaldt et forbud mot at personer som hadde deltatt *aktivt* i Kommunistpartiet etter 13. januar 1991, kunne stille til valg til parlamentet. Bestemmelsen må sees på bakgrunn av partiets deltakelse i to statskupp mot det nylig uavhengige Latvia i 1990. Domstolen kom til at tiltaket ikke var et brudd på artikkel 3 i første tilleggsprotokoll. Forbudet måtte vurderes i lys av den politiske og historiske sammenhengen i Latvia. Domstolen uttalte likevel at siden situasjonen i Latvia hadde stabilisert seg, burde Latvia oppheve forbudet. Dersom dette ikke ble gjort snarlig, ville konklusjonen kunne bli en annen i en eventuell ny sak.

Domstolen har videre pekt på at innskrenkninger i rettighetene etter menneskerettskonvensjonen bør undergis en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det skal derfor mye til for at generelle innskrenkninger som ikke kan begrunnes i et legitimt formål i det enkelte tilfellet, skal kunne aksepteres. Adamsons mot Latvia (2008) gjaldt en bestemmelse om at alle personer som hadde tjenestegjort i KGB, var utelukket fra å stille til valg til parlamentet. Domstolen uttalte i denne saken at det var gått en tid siden Latvia ble uavhengig. Det var derfor ikke tilstrekkelig med en generell mistanke mot en hel gruppe av personer. Det burde derimot foretas en sak-til-sak-vurdering av hva vedkommende hadde foretatt seg i tjenesten. Forbudet ble forlenget i 2004 uten at det ble begrunnet, til tross for tiden som var gått, og et mer stabilt Latvia. Domstolen kom på denne bakgrunnen til at innskrenkningen i valgbarhet hadde vært vilkårlig.³

¹ Mathieu-Mohin og Clerfayt mot Belgia (1987).

² Yumak og Sadak mot Tyrkia (2008).

10.5 OSSEs anbefalinger

Etter stortingsvalget i 2009 uttalte OSSE følgende i sin *Election Assessment Mission Report* om valgbarheten for ansatte i departementene: «Consideration might be given to allowing officials employed in government ministries the right to be elected to office.»

OSSE oppfordret altså norske myndigheter til å vurdere å gi ansatte i departementene anledning til å bli valgt til stortingsrepresentanter.

Departementet uttalte i sitt svar til OSSE at det kan være gode grunner for å vurdere endringer i regelverket, for eksempel å skille mellom ansatte basert på stilling eller arbeidsoppgaver. Det ble også uttalt at det kan være grunn til å vurdere hvilket tidspunkt kandidaten må fratres for å kunne være valgbar. Ved stortingsvalg må den ansatte fratres stillingen før valgdagen for å være valgbar. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er fristen for å fratres først før kommunestyret eller fylkestinget trer sammen. Departementet fulgte opp sitt svar til OSSE i Prop. 64 L (2010–2011) *Endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikt, forsegling av valgurner mv.)*. I proposisjonen konkluderte departementet med at «gode grunner kan tale for at det vurderes endringer i Grunnlovens bestemmelser om valgbarhet til Stortinget for ansatte i departementene».

10.6 Nordisk rett

I Sverige gjelder de samme vilkårene for å være valgbar som for å ha stemmerett. Ved valg til Riksdagen må kandidaten 1) være svensk statsborger, 2) ha fylt 18 år senest på valgdagen, 3) være folkeregistrert i Sverige eller noen gang ha vært det. Personen må dessuten på forhånd ha samtykket til å være kandidat. Det er ikke noen tilsvarende unntak for departementsansatte mv. i Sverige, slik det er i Norge.

I Danmark er en person valgbar hvis han eller hun 1) har fylt 18 år, 2) er dansk statsborger, 3) har fast bopel i Danmark og 4) ikke er under vergemål og fratatt den rettslige handleevnen. Det er heller ikke tilsvarende valgbarhetsbegrensninger til Folketinget i Danmark som i Norge. Tvert imot står det i den danske grunnloven § 30 andre ledd at «[t]jenestemænd, som vælges til medlemmer af folketinget, behøver ikke regeringens tillad-

delse til at modtage valget». Det har ikke vært noen diskusjon om hensiktsmessigheten av disse reglene i Danmark, heller ikke knyttet til en eventuell lojalitetsplikt.

I Finland er i utgangspunktet alle med stemmerett valgbar til Riksdagen. Unntatt er likevel personer med militære stillinger. I tillegg kan personer som innehar følgende stillinger, stille til valg til Riksdagen, men de må fratres stillingen for å kunne ta imot valget: «justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, medlemmar i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen och riksåklagaren». Det har heller ikke i Finland vært noen diskusjon om å legge begrensninger på valgbarheten til ansatte i departementene (eller andre statsansatte) utover det regelverket de har i dag.

10.7 Utvalgets vurdering

10.7.1 Innledning

Valgbarhetsregler bør bygge på prinsippet om at færrest mulig skal utelukkes fra å kunne stille til valg. Det å utelukke noen særskilte fra å kunne stille til valg griper inn i den enkeltes rettigheter og borgernes rett til å la seg representere av de personer de ønsker. Det bør derfor foreligge gode grunner for å utelukke enkeltgrupper fra å kunne stille til valg. Dette gjelder særlig for vervet som stortingsrepresentant, som er det viktigste folkevalgte vervet i Norge. Dette følger også av EMK og internasjonale standarder.

Etter grunnlovsreformen i 2014 fikk Grunnloven § 49 første ledd et nytt andre ledd: «Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg.» Høyesterett har i flere dommer, blant andre Rt. 2015 s. 93, lagt til grunn at de nye grunnlovsbestemmelsene som kom med grunnlovsreformen i 2014, «skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene». Grunnloven § 49 første ledd andre punktum har sin parallell i EMK protokoll 1 artikkel 3. Grunnloven 49 er som EMK protokoll 1 artikkel 3 taus om den også inneholder en rett til å stille til valg. Det er imidlertid lang og sikker praksis fra EMD at protokoll 1 artikkel 3 også omfatter retten til å stille til valg. Konsekvensen av dette er etter utvalgets vurdering at EMDs praksis om retten til å stille til valg har overføringsverdi til tolkningen av den tilsva-

³ Se også Hirst (nr. 2) mot Storbritannia hvor domstolen kom til at et generelt stemmerettsforbud for fanger var i strid med protokoll 1 artikkel 3 (2005).

rende retten i Grunnloven § 49 første ledd andre punktum.

10.7.2 Stortingsvalg – ansatte i departementene

10.7.2.1 Om valgbarhetsbegrensningene er gått ut på dato

Hovedinnholdet i Grunnloven § 62 om begrensninger i valgbarheten, er fra 1814. Det var opprinnelig bare «Statsraadets Medlemmer og de Embedsmænd, som ere ansatte ved dets Comtoirer, eller Hoffets betjente og dets Pensionister» som ikke kunne velges til Stortinget. Begrunnelsen for dette var hensynet til maktfordelingsprinsippet, det vil si tredelingen av statsmakten mellom den lovgivende makten (Stortinget), den utøvende makten (Kongen/regjeringen) og den dømmende makten (domstolene). Stortingsrepresentantene skal ha en fri stilling, uavhengig av regjeringen. Samtidig skal de ansatte i departementene være lojale overfor politisk ledelse i departementene. Det ble derfor lagt til grunn at embetsmennene ikke ville kunne utøve vervet som stortingsrepresentant med den ønskede uavhengighet og frimodighet.⁴

Da Grunnloven ble vedtatt, fantes det 5 departementer med til sammen 24 ansatte. Dette står i sterk kontrast til at det i departementene i 2017 var 4 538 ansatte.⁵ Embetsmennene i departementene var den gang i et annet avhengighetsforhold til regjeringen enn i dag.

Grunnloven § 62 ble endret i 1913 slik at statsrådene ble valgbare til Stortinget, men uten rett til å møte som representanter så lenge de hadde sete i statsråd. Samtidig ble ordet «Embedsmænd» endret til «Tjenestemænd». Alle ansatte i departementene ble dermed utelukket fra valg til Stortinget. Begrunnelsene og merknadene i grunnlovsforslaget så vel som i innstillingen og debatten i Stortinget knyttet seg til spørsmålet om å gjøre statsrådene valgbare. Hva som var bakgrunnen for å utvide kretsen av dem som ikke er valgbare i departementene, til alle ansatte, ble ikke berørt.⁶

⁴ Innføringen av parlamentarismen har svekket den klassiske begrunnelsen for valgbarhetsbegrensninger for embetsmenn/ansatte i departementene, nemlig hensynet til maktfordelingsprinsippet. Etter innføringen av parlamentarismen har det ikke lenger reelt vært tre uavhengige statsmakter i og med at regjeringen kun sitter så lenge den har Stortingets tillit.

⁵ «Utvikling i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen 2016–2017», Difi-notat 2019:1 (Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi), 2019).

Også Stortinget var helt annerledes i 1814 enn i dag. Det satt ikke sammen hele året, men møttes kun hvert tredje år i noen måneder. Det var dermed den gang en reell mulighet for å kombinere vervet som (fast) stortingsrepresentant med vervet som embetsmann, noe det ikke er i dag. Årlige storting ble innført i 1871, men begrenset til to måneder i året. Fra 1908 kunne Stortinget være samlet så lenge Stortinget selv ville. I årene rundt 1913 varte sesjonene normalt fra midten av januar og ble avsluttet i juli eller august. Heltids stortingspolitikere som i dag var det heller ikke på det tidspunktet tale om.

Med heltids stortingsrepresentanter står vi derfor i dag overfor en annen problemstilling. For de fast innvalgte er det i praksis ikke mulig å inneha en stilling i et departement samtidig med stortingsvervet. Likevel kan det være uheldige sider ved å åpne for at sentralt ansatte tjenestemenn eller embetsmenn i et departement velges til Stortinget. Dette gjelder kanskje særlig for vararepresentanter som i stor grad vil kunne veksle mellom å være ansatt i et departement og å møte på Stortinget.

En innvending mot å åpne for at en person kan gå fra å være ansatt i departementet til å være stortingsrepresentant og tilbake til å være ansatt i departementet, er at dette vil kunne rokke ved allmennhetens så vel som ved politisk ledelses forventninger om et nøytralt embetsverk. *Utvalgets flertall (alle unntatt Anundsen)* mener likevel at å veksle mellom slike stillinger og stortingsvervet ikke er mer betenkelig enn å veksle mellom å være en del av den politiske ledelsen i et departement og å arbeide i et departement, noe det er anledning til i dag. Personer i den politiske ledelsen i departementene er kun underlagt visse begrensninger i oppgaveutførelsen når de går til å være ordinært ansatt i departementene, jf. karanteneoven. Det er ikke noe krav om at ansatte i departementene må fratse stillingen dersom de skal tre inn i den politiske ledelsen i et departement.

Lov 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneoven) inneholder blant annet bestemmelser om karantene og saksforbud for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere som går over i embete eller stilling i departementene.

Etter karanteneoven § 10 første ledd kan statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere

⁶ Dokument 72 (1911), Indst. S. L. (1913) og debatten i Stortinget 1. juli 1913 i Stortingstidende 1913, s. 2 144–2 175.

som tiltrer eller gjeninntretr som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller kommunikasjonssjef i det departementet vedkommende har vært politiker, ikke utøve embetets eller stillingens funksjoner i seks måneder etter fratreden. Tilsvarende forbud gjelder kun i tre måneder der overgangen skjer til et annet departement, fordi det da ikke er like stor risiko for mistanke om rolleblending mellom fag og politikk.

I det tidsrommet vedkommende ikke kan utøve embetets eller stillingens funksjoner, kan han eller hun heller ikke ha arbeidsoppgaver som innebærer et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse, eller som vedrører saker som vedkommende hadde til behandling i sin politiske stilling, jf. karanteneloven § 10 andre ledd.

Karanteneloven § 11 regulerer overgang til andre stillinger i departementene enn de som er nevnt i § 10. Dersom en politiker går over til andre embeter eller stillinger i departementene enn de ledende stillingene som omfattes av karanteneloven § 10, kan departementet bestemme at vedkommende ikke skal ha oppgaver som innebærer direkte rådgivning til den politiske ledelsen, for en periode på inntil seks måneder etter fratreden fra den politiske stillingen.

Det å utelukke noen fra å kunne stille til valg griper inn i den enkeltes rettigheter og borgernes rett til å la seg representere av de personer de ønsker. Valgbarhetsbegrensningen er svært generell. Den gjelder alle ansatte i departementene uten hensyn til hvilke arbeidsoppgaver de har.

Det bør foreligge meget gode grunner for å utelukke enkeltpersoner eller enkeltgrupper fra å kunne stille til valg, jf. praksis fra EMD og internasjonale valgstandarder. Vervet som stortingsrepresentant er det viktigste folkevalgte vervet i Norge. Alle personer med stemmerett bør derfor i utgangspunktet kunne velges til Stortinget.

I så måte kan det stilles spørsmål ved om begrensningen er vilkårlig med hensyn til å sikre at politisk ledelse har tillit til de ansatte. Tillit er særlig aktuelt for ansatte som har arbeidsoppgaver som innebærer direkte rådgivning overfor politisk ledelse. Det er først og fremst departementsråder og ekspedisjonssjefer som har slike oppgaver, men også andre ansatte kan fra tid til annen utføre denne typen oppgaver. Det kan også være grunn til å anta at uavhengigheten til en stortingsrepresentant lettere vil bli satt på prøve dersom det er høyt ansatte embetsmenn i departementene som blir valgt inn på Stortinget, enn om det er en vanlig saksbehandler. Utvalgets flertall mener at praksisen fra EMD, jf. Adamsons mot

Latvia og Hirst mot Storbritannia, gjør at det kan stilles spørsmål ved om automatisk tap av valgbarhet for departementsansatte uten at det blir foretatt en individuell vurdering av grunnlaget for tapet av valgbarhet, er en uforholdsmessig inngripen i den enkeltes rettigheter etter EMK protokoll 1 artikkel 3.

Utvalgets flertall vil også vise til at ansatte i departementene er valgbar til nasjonalforsamlingen i både Danmark, Sverige og Finland. Regelverket synes ikke å ha medført særskilte problemer i disse landene. Dette er alle land som Norge gjerne sammenlikner seg med, og dette tyder på at det ikke er behov for å ha så strenge valgbarhetsbegrensninger i Norge heller. Utvalgets flertall antar også at personer som er ansatt i høyere stillinger i departementene, vil være tilbakeholdne med å stille til valg, slik ansatte i Danmark er.

Etter flertallets vurdering går det et skille mellom det å være valgt som fast representant og det å være vararepresentant. I praksis er det ikke mulig å kombinere vervet som fast stortingsrepresentant med arbeid i departementet. Vedkommende representant vil måtte søke permisjon fra arbeidet i departementet for hele valgperioden. Vararepresentanter vil midlertid ofte kunne veksle mellom å møte på Stortinget og å arbeide i et departement. Det er særlig denne rollekombinasjonen som vil kunne være problematisk. Det problematiske er ikke først og fremst knyttet til å utøve rollen som stortingsrepresentant, men til å skulle komme tilbake til departementet. Å skulle gi råd til den politiske ledelsen i departementet rett etter å ha møtt på Stortinget for et annet politisk parti kan utfordre politisk ledelses og allmennhetens tillit til at den ansatte bygger sine råd på faglighet og ikke på egne politiske oppfatninger. Det er imidlertid andre måter å skape den nødvendige tilliten på enn å utelukke ansatte i departementene fra å være valgbar til Stortinget. Utvalgets flertall redegjør for dette under.

Utvalgets flertall mener etter en samlet vurdering at valgbarhetsbegrensningen for ansatte i departementene bør endres.

Utvalgsmedlem Anundsen viser til at hensynene bak bestemmelsen om at sentrale embetsmenn i departementene ikke kan stille til valg, er å sikre embetsverkets nøytralitet og tilliten til denne. Det er en avgjørende forutsetning for måten vårt demokrati er innrettet på at den til enhver tid sittende politiske ledelse skal ha full tillit til eget embetsverks nøytralitet og faglige anbefalinger.

Stortinget vedtar lover, budsjetter og kontrollerer den utøvende makt. Å skifte mellom å være representant for ett parti i det ene øyeblikket og sentral embetsmann for en regjering bestående av konkurrerende partier i det andre vil være krevende både for den politiske ledelsen og for embetsmannen. Det er også prinsipielt betenkelig at en embetsmann er ansvarlig for egen embetsutøvelse i det ene øyeblikket og i det andre ansvarlig for å kontrollere denne som stortingsrepresentant.

Dette vil bli forsterket av at en som stortingsrepresentant kan velges inn og ut av Stortinget flere ganger, med en mellomperiode hvor vedkommende da skal fungere som høytstående embetsmann i en regjering vedkommende aktivt har arbeidet for å fjerne.

Alternativet til dagens ordning vil være at en større del av departementet skiftes ut ved regjeringsskifter, og at eksempelvis alle ledere til og med ekspedisjonssjefnivå går fra å være ansatte embetsmenn til å bli politisk oppnevnt. Utvalgsmedlem Anundsen mener at det ikke vil være en hensiktsmessig ordning, og vil derfor beholde dagens begrensning for ansatte i departementene.

10.7.2.2 Ulike alternativer

Utvalget har vurdert om det bør gjelde ulike begrensninger i valgbarheten for ulike typer ansatte i departementene. En valgbarhetsregel basert på om de ansatte deltar i saksbehandlingen for den politiske ledelsen, eventuelt gir direkte råd til den politiske ledelsen, vil etter utvalgets mening bli for generell og inngripende (uforholdsmessig) overfor ansatte som kun i liten grad vil oppfylle et slikt vilkår. Disse forholdene tilsier at det ikke bør innføres valgbarhetsregler basert på hva slags oppgaver de ansatte utfører. En slik regel vil dessuten i praksis være svært vanskelig å håndheve for valgmyndighetene.

En løsning kan være å legge seg på samme nivå for hvem som er utelukket fra valg til Stortinget, som for valg til kommunestyret og fylkestinget. Kommunedirektøren og dennes stedfortreder, samt kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå i kommunen og fylkeskommunen, er utelukket fra valg til kommunestyret og fylkestinget. Bakgrunnen for dette er et ønske om å unngå dobbeltroller og sammenblanding av administrative og politiske funksjoner. De fleste kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer er deltidspolitikere, og personer i de nevnte stillingene vil derfor – i motsetning til de faste stortingsrepre-

sentantene – på samme tid være både politikere og ansatte tjenestemenn.

Departementene blir administrativt ledet av en departementsråd (som i enkelte tilfeller har andre navn: finansråd, utenriksråd). Enkelte departementer har også en assisterende departementsråd. Departementene er delt inn i avdelinger, inkludert en kommunikasjonsenhet.⁷ Avdelingene blir ledet av en ekspedisjonssjef, med unntak av kommunikasjonsenhetene, som blir ledet av en kommunikasjonssjef.

Hvis vi trekker de samme grensene for hvem som skal være utelukket fra valg til Stortinget, som ved lokalvalg, vil det innebære at kun departementsråden og dennes stedfortreder, ekspedisjonssjefene og kommunikasjonssjefen vil være utelukket fra å stille til valg. Et slikt skille samsvarer også med skillet i karanteneloven, hvor innehavere av slike stillinger er underlagt strengere restriksjoner for hva de kan utføre i stillingen når de går tilbake til stillingen fra å ha vært i politisk ledelse i et departement, enn det andre ansatte i departementene er. Begrunnelsen for dette skillet er at personer i disse stillingene har innflytelse på departementets virksomhet til enhver tid, og at de står i et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen. Det er derfor særlig grunn til å stille krav til lojaliteten til de ansatte som har slike stillinger.

Utvalget legger til grunn at en slik regel ikke vil være i strid med EMK. Det er flere grunner til dette. En slik bestemmelse vil ikke gjelde alle ansatte, men kun ansatte med spesielle funksjoner hvor det er særskilte begrensninger for å ivareta hensynet til et fritt storting og de ansattes lojalitet til politisk ledelse. I tillegg vil det faktum at det er blitt foretatt en ny vurdering av behovet for et slikt regelverk, i seg selv være et moment for at regelverket er i tråd med EMK.

Enda et alternativ kan være å foreslå at alle embetsmenn i departementene ikke skal kunne velges til Stortinget, slik det forrige valglovutvalget foreslo, og slik det var i 1814. Det vil imidlertid ikke være like treffsikkert og vil være mer vilkårlig enn forslaget om å utelukke departementsråder og ekspedisjonssjefer. Det er for eksempel en del ansatte i departementene i dag som er embetsmenn fordi de tidligere hadde lederstillinger. Begrunnelsen for valgbarhetsbegrensningen

⁷ Enkelte departementer har enheter som ikke benytter betegnelsen avdeling, som etatsstyringsenheten i Finansdepartementet og enhet for økonomi og styring i Justisdepartementet.

treffer ikke nødvendigvis disse i sine nåværende stillinger.

10.7.2.3 Utvalgets forslag

Begrunnelsen for valgbarhetsbegrensningen for ansatte i departementene er at dette skal sikre et fritt og uavhengig storting, og at politisk ledelse i departementene og allmennheten skal ha tillit til at de ansatte i departementene er faglige og uten egne politiske agendaer. Dette er et legitimt hensyn etter EMK. Praksis fra EMD viser likevel at det er viktig å vurdere om hensynet bak en begrensning i valgbarhet fortsatt gjelder, og at hensyn kan miste sin vekt over tid som følge av den generelle samfunnsutviklingen.

Utvalgets flertall (alle unntatt Anundsen) har derfor kommet til at det ikke bør gjelde noen begrensninger for ansatte i departementene til å kunne velges til Stortinget: Stortingsvervet er det viktigste folkevalgte vervet. Utvalgets flertall legger til grunn at i dagens samfunn vil alle ansatte i departementene, både embetsmenn og andre ansatte, kunne utøve vervet som stortingsrepresentant med den nødvendige uavhengighet og frimodighet. Dette gjelder både ansatte som er faste representanter, og ansatte som blir valgt som vararepresentanter, selv om den siste gruppen vil kunne veksle mellom rollen som ansatt i departementet og å møte på Stortinget. En begrensning i valgbarheten vil dessuten etter flertallets vurdering være en for stor inngripen i den enkeltes rett til å stille til valg sett opp mot de hensyn som en slik regel er ment å beskytte. Utvalgets flertall viser til at det ikke gjelder noen begrensninger i adgangen til å veksle mellom politisk ledelse i et departement og å være ordinært ansatt i departementet. Eventuelle ulemper ved å la ansatte i departementene være valgbar til Stortinget vil dessuten kunne avhjelpes med mindre inngripende tiltak. Utvalgets flertall viser også til at forslaget er i tråd med rettstilstanden i Sverige, Danmark og Finland.

10.7.2.4 Andre begrensninger for ansatte i departementene

Det nøytrale embetsverket er et sentralt element i det norske statsapparatet. Dette kan imidlertid bli utfordret dersom ansatte i departementene kan velges til Stortinget og gå tilbake til arbeidet i departementet når valgperioden er over. Etter karantene-loven gjelder det i dag visse begrensninger for hva en ansatt i departementene kan utføre av arbeidsoppgaver i en viss tid etter å ha vært en

del av politisk ledelse i et departement. Bakgrunnen for disse reglene er at ansatte i departementene skal være lojale overfor den til enhver tid sittende regjering og den politikken som regjeringen fører. Den politiske ledelsen i departementene må ha tillit til de ansatte i departementene og til at de rådene politisk ledelse får, bygger på et faglig grunnlag og ikke på de ansattes egne politiske standpunkter. Dette er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen. Politikere har andre roller og funksjoner enn embetsmenn og andre ansatte. Sammenblanding av disse rollene vil kunne redusere politikernes og allmennhetens tillit til at de ansatte i departementene gir politikerne råd på faglig grunnlag, ikke etter eget politisk syn.

Utvalgets flertall (alle unntatt Anundsen) mener disse hensynene tilsier at det vil kunne være behov for enkelte begrensninger i hvilke arbeidsoppgaver en departementsansatt kan utføre i en overgangsperiode etter å ha vært stortingsrepresentant. Dette gjelder både når vedkommende kommer tilbake til departementet etter å ha vært fast representant, men særlig for vararepresentanter som vekselvis møter i Stortinget og arbeider i et departement.

Etter flertallets vurdering vil det særlig kunne være aktuelt å begrense den ansattes oppgaver slik at vedkommende ikke kommer i et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse i departementet. Dette gjelder spesielt for departementsråder, ekspedisjonssjefer og kommunikasjonssjefer, hvor slik kontakt med politisk ledelse er en sentral del av arbeidsoppgavene som ligger til slike stillinger. Det er ikke nødvendig å endre lovverket for å kunne iverksette tiltak. En slik begrensning vil som utgangspunkt falle inn under arbeidsgivers alminnelige styringsrett.⁸

Utvalgets flertall mener det ikke bør innføres noen lovbestemmelser som regulerer hvilke arbeidsoppgaver ansatte i departementene kan utføre i en periode etter at de har vært stortingsrepresentanter. Det er flere årsaker til dette. For det første er det etter flertallets vurdering mindre behov for slike begrensninger i disse tilfellene enn når den ansatte kommer fra å ha vært en del av politisk ledelse i et departement. Dette henger sammen med at det er en tettere kobling mellom det å være ansatt i et departement og å være en del av politisk ledelse enn å være ansatt i et departement og samtidig være stortingsrepresentant. For det andre vil det kunne variere hvor ofte og hvor lenge en ansatt som er vararepresentant til

⁸ Se Prop. 44 L (2010–2011) s. 83–84.

Stortinget, møter på Stortinget. Det vil derfor være behov for fleksible regler for slike situasjoner. Utvalgets flertall mener dette bedre kan oppnås ved å benytte arbeidsgivers styringsrett enn ved lovregulering.

Etter flertallets vurdering bør det være opp til det enkelte departementet å vurdere om det i de konkrete tilfellene er behov for å benytte arbeidsgivers styringsrett for å pålegge visse begrensninger i de ansattes arbeidsoppgaver etter at de har møtt på Stortinget.

10.7.3 Stortingsvalg – andre ansatte

10.7.3.1 Ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet

OSSE har ikke tatt opp spørsmålet om valgbarhet for ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet, som utgjør en mer avgrenset gruppe enn departementsansatte. Disse forholdene tilsier at begrensningen ikke åpenbart er i strid med EMK.

Bestemmelsen som utelukker tjenestemenn i diplomatiet og konsulatvesenet, kom inn i 1928. Fram til da hadde disse – på grunn av et daværende vilkår om å være bosatt i riket – ikke hatt stemmerett. Med stemmerett ble de også valgbar, noe som ikke ble ansett som ønskelig.

Begrunnelsen for å utelukke ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet er til dels den samme som for å utelukke ansatte i departementene, nemlig «saavel egenarten av den gjerning som er betrodd de utsendte tjenestemænd, som det særegne loyalitetsforhold hvori de staar og maa staa til landets regjering til enhver tid», jf. Innst. S. nr. 96 (1928). Det blir også trukket fram at de er utelukket av hensyn til den beordringsplikten de er underlagt fra Utenriksdepartementets side, jf. Ot.prp. nr. 2 (1984–85) *Om lov om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven)*.

Det kan likevel være verdt å merke seg at Utenriksdepartementet bare få måneder etter at Norge i 1905 fikk en egen utenriks tjeneste, ba Justisdepartementet fremme forslag om at norske diplomatiske og konsulære tjenestemenn burde få stemmerett og dermed også bli valgbar: «Det er av betydning, at der aapnes adgang til at tilføre Stortinget den praktiske kyndighet paa utenriksvesenets omraade, som personer, der har gjort tjeneste i diplomatiet eller konsulatvesenet i utlandet, maa antages at være i besiddelse av.»

Justisdepartementet var ikke enig, og det ble derfor ikke fremmet noe slikt forslag i 1905.⁹

Utvalgets flertall (alle unntatt Anundsen) viser til punkt 10.7.2.3, hvor utvalgets flertall forslår å oppheve begrensningen i valgbarhet for ansatte i departementene. De hensyn som ligger til grunn for at ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet ikke er valgbar, overlapper i stor grad med de hensyn som har vært anført for ansatte i departementene. Etter flertallets vurdering bør derfor også denne gruppen ansatte, på lik linje med ansatte i departementene, kunne velges til Stortinget.

Utvalgsmedlem Anundsen viser til sin vurdering i punkt 10.7.2.1 og foreslår å videreføre dagens begrensning i valgbarheten for ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet.

10.7.3.2 Dommere i Høyesterett

Bestemmelsen om at dommere i Høyesterett er utelukket fra valg til Stortinget, ble vedtatt av et enstemmig Storting i 2003. Begrunnelsen for at dommere i Høyesterett ikke er valgbar, er hensynet til maktfordelingsprinsippet og Høyesterett som eneste uavhengige makt til Stortinget.

Utvalget viser til at Høyesterett har en kontrollfunksjon overfor Stortinget ved å prøve om lover gitt av Stortinget holder seg innenfor Grunnlovens grenser, jf. Grunnloven § 89. Etter Grunnloven § 83 kan dessuten Stortinget innhente Høyesteretts betenkning om juridiske emner. Høyesterettsdommerne utgjør hver for seg en sentral del av den dømmende makten. Det er svært få høyesterettsdommere, mens det er flere tusen ansatte i departementene. Disse momentene tilsier etter utvalgets vurdering at det fortsatt bør gjelde et krav om at dommere i Høyesterett må fratre stillingen for å være valgbar til Stortinget.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg må en kandidat som innehar en stilling som gjør at vedkommende ikke er valgbar, fratre stillingen før kommunestyret eller fylkestinget trer i funksjon, for å kunne velges. Det kunne være aktuelt å innføre en slik bestemmelse for dommere av Høyesterett ved stortingsvalg, slik departementet har skissert som en mulig lovendring til OSSE. Utvalget mener imidlertid at det er forskjell mellom de ulike valgene og de stillingene det gjelder.

Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget kan innvilges fritak fra vervet etter reglene i kommuneloven, mens det ikke foreligger tilsvarende fritaksmuligheter for stortingsrepresentanter. Plikten til å stå i vervet er således strengere for stortingsrepresentanter enn for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter. Dette bør også gjenspeiles i tidspunktet for når valgbarheten blir vurdert.

⁹ Innst. S. nr. 96 (1928).

Å stille til valg innebærer å inngå en form for kontrakt med velgerne om at vedkommende kandidat vil ta på seg vervet hvis han eller hun blir valgt. Denne kontrakten og den strengere ombudsplikten ved stortingsvalg innebærer etter utvalgets vurdering at ved stortingsvalg bør velgerne være sikre på at kandidater som har sagt seg villige til å stå på en valgliste, er valgbare og dermed kan motta valget. Utvalget mener derfor at dommere i Høyesterett må ha fratrudd stillingen før valglistene blir godkjent, for å være valgbare.

10.7.4 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Utvalget viser til at Stortinget sommeren 2018 vedtok ny kommunelov og endringer i en rekke andre lover, blant annet valgloven § 3-3 om valgbarhet ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Utvalget finner det derfor ikke naturlig å gå nærmere inn på disse reglene så kort tid etter at Stortinget har vurdert reglene.

Kapittel 11

Ombudsplikt

11.1 Innledning

Ombudsplikten har tradisjonelt vært tredelt. For det første er det en plikt til å stille til valg dersom en blir ført opp på en valgliste. For det andre er det en rett og en plikt til å ta imot vervet dersom en blir valgt, og for det tredje en rett og plikt til å fungere i vervet ut den perioden en er valgt for.

Ombudsplikten er begrunnet med at deltakelse er en borgerplikt – alle har et ansvar for fellesskapet ved å delta i behandlingen av samfunnsmessig viktige saker. En sentral bakgrunn for ombudsplikten er også demokratihensynet, ved at flest mulig skal kunne velges som folkets representanter. Et ytterligere hensyn som begrunner ombudsplikten, er rekrutteringshensynet, ved at plikten bidrar til å sikre rekruttering til folkevalgte organer. Ombudsplikten bygger på at vervet er personlig. Representanter som melder seg ut av et parti eller blir ekskludert fra et parti, har fortsatt rett og plikt til å stå i vervet ut perioden.

11.2 Gjeldende rett

11.2.1 Stortingsvalg

Den tredelte ombudsplikten er regulert i Grunnloven §§ 63 og 71 samt valgloven §§ 3-1 og 3-2. Etter Grunnloven § 63 er hovedregelen at enhver som velges til representant, plikter å motta valget. Grunnloven § 63 ble i januar 2020 endret, og det ble tatt inn en ny bokstav c som innførte en mulighet til å få fritak fra å stå på liste dersom kandidaten avgir en skriftlig erklæring. Det er nå fritak fra å stå på en valgliste eller nekte å motta valget som stortingsrepresentant¹

- dersom kandidaten har stemmerett i et annet fylke

¹ Grunnloven § 63 regulerer uttrykkelig bare plikten til å motta valget. Bestemmelsen er imidlertid tolket slik at fritaksgrunnene omfatter også plikten til å stå på liste, jf. blant annet Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 146.

- dersom kandidaten har møtt som representant på alle Storting siden forrige valg
- dersom kandidaten har avgitt skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stå på en valgliste

Den siste fritaksgrunnen gjelder kun plikten til å stå på en liste og ikke plikten til å ta imot valget. Plikten til å fungere i vervet følger av Grunnloven § 71, som fastslår at Stortingets medlemmer fungerer i fire sammenhengende år. Hverken Grunnloven eller valgloven har regler om fritak eller permisjon fra plikten til å fungere i vervet ut perioden. Reglene i Grunnloven § 62 innebærer imidlertid at stortingsrepresentanter som går over i stillinger som gjør at de ikke er valgbare, eller stortingsrepresentanter som blir statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, må midlertidig tre ut av Stortinget.

11.2.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Ombudsplikten ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er hjemlet i valgloven §§ 3-3 og 3-4. Det er ikke lenger noen reell plikt til å stå på liste, da adgangen til fritak i valgloven § 3-4 ble betydelig utvidet i 2011.² Etter bestemmelsen har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten, rett til å bli fritatt.

En kandidat plikter å ta imot vervet dersom vedkommende har latt seg oppføre på en valgliste.

Når det gjelder plikten til å fungere i vervet, åpner kommuneloven for fritak. Kommunestyret og fylkestinget kan fritta en folkevalgt som ikke kan ivareta vervet sitt uten at det fører til vesentlig ulempe for ham eller henne, jf. kommuneloven § 7-9.

² Prop. 64 L (2010–2011) *Endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.)*, jf. Innst. 286 L (2010–2011). Endringene trådte i kraft 1. januar 2012.

11.3 Plikt til å stå på liste og til å motta valg

11.3.1 EMK og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

I EMK artikkel 11 framkommer følgende:

1. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.
2. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke hindre at lovlige innskrenkninger blir pålagt utøvelsen av disse rettigheter for medlemmene av de væpnede styrker, av politiet og av statsforvaltningen.

I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er det fastsatt følgende:

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

11.3.2 OSSEs anbefalinger og departementets oppfølging

OSSE ba i etterkant av sine valgobservasjoner i 2009 og 2013 om at Norge vurderte en videre adgang til fritak fra å stille på liste. De norske reglene setter ikke noe vilkår om samtykke fra personen som føres opp på et listeforslag. Konsekvensen har vært at enkelte personer, gjerne

kjente personer, blir ført opp på listeforslag mot sin vilje. Den eneste fritaksgrunnen på dette tidspunktet var i praksis å melde seg inn i et annet politisk parti enn det partiet som har fremmet listeforslaget, jf. daværende Grunnloven § 63 og valgloven § 3-2.

OSSE uttalte blant annet følgende i sin *Election Assessment Mission Report* (2009):

The obligation to be elected should be seen in light of the fundamental rights to freedom of political opinion/belief and association established by the International Covenant on Civil and Political Rights. These would include the right to be apolitical in both thought and association and the right not to associate with any political party.

Consideration might be given to reviewing the duty to be elected, ensuring it is fully consistent with the International Covenant on Civil and Political Rights which states that no one should be forced to associate with a political party or group not of his/her choosing.

I Prop. 64 L (2010–2011) *Endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.)* legger departementet til grunn at plikten til å stille på liste kan være i strid med de prinsipplæringer om tanke-, menings- og foreningsfrihet som framkommer i SP og EMK. Departementet gjengir drøftingen i høringsnotatet, hvor det står:

Konvensjonens art. 22 og EMKs art. 11 omfatter retten til å danne og slutte seg til organisasjoner og foreninger, herunder politiske partier. Det er antatt at retten også er negativt avgrenset, det vil si at man har en rett til ikke å slutte seg til slike organisasjoner. I lys av dette kan stilles spørsmålsteget ved samsvaret med regelen i Grunnloven og valgloven, om fritak etter innmelding i annet parti. For å slippe å stille til valg må «uvillige» kandidater i realiteten melde seg inn i et parti for dermed å få fritak fra å stå på listen. [...] Det kan anføres at dette strider mot prinsippet om organisasjonsfrihet. Det harmonerer dårlig med det grunnleggende prinsippet om at politisk engasjement skal være en privatsak og frivillig, dersom man må melde seg inn i et politisk parti for å slippe unna en nominasjon man ikke ønsker.

På bakgrunn av blant annet anbefalingen fra OSSE foreslo departementet en generell fritaksregel for kommunestyre- og fylkestingsvalg. Forsla-

get fikk tilslutning i Stortinget. Fritaksregelen innebærer at det er tilstrekkelig at en person leverer en skriftlig erklæring til valgmyndighetene der vedkommende erklærer at han eller hun ikke ønsker å stå på den aktuelle listen, jf. valgloven § 3-4.

Departementet foreslo ikke konkrete lovendringer for stortingsvalg, da disse reglene er hjemlet i Grunnloven. Departementet understreket imidlertid at tilsvarende endring også bør gjøres for stortingsvalg.

Stortinget behandlet et forslag om å endre Grunnloven § 63 i januar 2020, jf. Dokument 12:30 (2015–2016) (fritak fra ombudsplikten ved stortingsvalg).³ Forslaget fikk det nødvendige flertallet for å bli vedtatt og vil ha virkning fra og med stortingsvalget i 2021.⁴

Endringen innebærer en regel som tilsvarer den generelle fritaksregelen ved lokalvalg. Plikten til å stå på liste bortfaller dermed dersom kandidaten «har avgitt skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stå på en valgliste». Søkna den om fritak må knytte seg til et bestemt listeforslag. På den måten skal det ikke være anledning til å søke om generelt fritak fra plikten til å stille til valg eller å søke om fritak før vedkommende er ført opp som kandidat på et listeforslag. Det ble ikke gjort endringer i de andre bokstavene i § 63.

11.3.3 Nordisk rett

I Sverige er det ingen plikt til å stille som kandidat på et listeforslag. Kandidatene må avgi en skriftlig erklæring om at de godtar partiets nominasjon. Velgerne kan i visse tilfeller selv føre opp kandidatnavn på stemmeseddelen, men også da må kandidaten på forhånd samtykke til nominasjonen.

I Danmark skal alle kandidatene avgi erklæring om at de stiller, med opplysninger om navn, personnummer, stilling og bopel.

11.3.4 Utvalgets vurdering

11.3.4.1 Stortingsvalg

Utvalget viser til departementets konklusjon om at plikten til å stå på liste kan være i strid med

organisasjonsfriheten, slik denne framkommer i EMK artikkel 11 og SP artikkel 22. Utvalget er enig i at det er problematisk at «uvillige» kandidater må melde seg inn i et annet politisk parti for å kunne fritas. Den enkeltes rett til organisasjonsfrihet taler derfor for å utvide adgangen til fritak. At en person som ikke er interessert i eller ikke vil assosieres med det aktuelle partiet, plikter å stå på listen, er også villedende for velgerne. Erfaringsvis har slike situasjoner oppstått ved at mindre partier fører opp kjente personer på valglistene, trolig for å få oppmerksomhet. Personene det gjelder, kan oppleve det som krenkende eller ubehagelig å bli assosiert med de aktuelle partiene. Utvalget viser også til at regelverket er endret for kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Utvalget støtter på denne bakgrunn den vedtatte endringen av Grunnloven § 63 om rett til fritak fra å stå på en valgliste. Utvalget er enig i at det bør være tilstrekkelig for å få fritak at en person leverer en skriftlig erklæring til valgmyndighetene om at vedkommende ikke ønsker å stå på den aktuelle listen. Utvalget mener videre at de øvrige fritaksgrunnene dermed blir overflødige. Disse ble imidlertid ikke endret av Stortinget i behandlingen av den nye fritaksgrunnen. Utvalget foreslår å oppheve fritaksgrunnene fra plikten til å stå på en valgliste i Grunnloven § 63.

Utvalget har på bakgrunn av den nylig vedtatte endringen av Grunnloven § 63 vurdert om reglene om rett til å nekte å *ta imot valget* bør videreføres, jf. Grunnloven § 63 og valgloven § 3-2. Dersom en kandidat ikke benytter seg av retten til å nekte å stå på en liste, bør ikke han eller hun ensidig kunne nekte å ta imot valget. Kandidaten har da stilt seg til disposisjon for velgerne. Å nekte å ta imot valget vil være å bryte den kontrakten som kan sies å ha oppstått mellom velgerne og den valgte. Utvalget kan ikke se noen grunner til å videreføre denne regelen. Utvalget mener derfor at adgangen til å nekte å ta imot valget bør oppheves.

11.3.4.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Reglene om rett til å kreve seg fritatt fra kommunestyre- og fylkestingsvalg ble endret i 2011 etter anbefaling fra OSSE. Utvalget mener disse reglene bør videreføres, jf. utvalgets vurderinger om dette knyttet til stortingsvalg.

³ Se Innst. 129 S.

⁴ Dokument 12:30 (2015–2016) (fritak fra ombudsplikten ved stortingsvalg), grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner, Erik Skutle, Hans Fredrik Grøvan, Abid Q. Raja og Martin Kolberg.

11.4 Plikt til å fungere i vervet

11.4.1 Vervet som stortingsrepresentant

11.4.1.1 Nordisk rett

I Danmark kan et medlem av Folketinget til enhver tid nedlegge sitt mandat. Rettigheten utledes av folketingsvalgloven § 5 om at ingen kan «opstilles» til valg uten selv å ha meldt seg som kandidat til valget.

I Sverige kan Riksdagen samtykke til at et medlem trer ut, jf. Regeringsformen kapittel 4 § 11. Regeringsformen stiller ikke noe krav til årsaken for å kunne tre ut. Riksdagens praksis synes liberal, da en lang rekke representanter har fått fritak, blant annet for å gå inn i kommunalpolitikken, næringslivet eller andre verv. Göran Persson og Fredrik Reinfeldt trådte begge ut av Riksdagen etter eget ønske etter å ha fratrudd som statsministre.

I Finland kan Riksdagen innvilge fritak (opp-
hør av oppdraget som representant) dersom «riks-
dagen anser att det finns en godtagbar orsak till
detta», jf. den finske grunnloven § 28. Praksisen
er sprikende, men utøvelse av en samfunnsmessig
viktig oppgave eller stilling er et typisk tilfelle som
har gitt grunnlag for fritak.

I tillegg har Sverige og Danmark egne regler
om permisjon. I Sverige gir Riksdagsordningen
regler for dette («ledighet»). I praksis ser det ut til
at permisjon innvilges ved sykdom, omsorg for
egne barn eller utøvelse av visse offentlige eller
internasjonale oppdrag. I Danmark fastsetter Fol-
ketingets forretningsorden en rekke grunnlag for
at et folketingsmedlem kan få permisjon
(«orlov»). Grunnene for permisjon kan blant
annet være «sygdom», «midlertidig udsendelse i
offentligt hverv» eller «andre grunde». Praksisen
synes å være liberal, og representanter har fått
permisjon på grunnlag av blant annet arbeid i det
private næringsliv og kommunalpolitisk arbeid.

11.4.1.2 Stortingets praksis

Søknad om permisjon behandles av Stortinget
etter innstilling av presidentskapet, jf. Stortingets
forretningsorden § 5. Praksisen er liberal når søk-
naden begrunnes med forhold som sykdom, fød-
sel, velferd eller virksomhet knyttet til stortingsar-
beidet (for eksempel delegasjonsreiser, partimø-
ter) o.l.⁵

Når det gjelder permisjon for å ta andre verv
eller stillinger (eksempelvis fylkesmann), har
Stortinget ført en streng praksis. Likevel har Stor-

tinget gitt langvarige permisjoner for representan-
ter som får viktige internasjonale verv som antas å
være av nasjonal interesse. De tre siste stortings-
periodene har totalt tre stortingsrepresentanter
fått langvarige permisjoner: Jens Stoltenberg
(NATO-generalsekretær), Dagfinn Høybråten
(generalsekretær i Nordisk ministerråd) og
Børge Brende (direktør i World Economic
Forum). Selv om det i realiteten er tale om fritak
for resten av stortingsperioden, er permisjonene
formelt sett gitt for hver enkelt stortings-
sesjon etter søknad.⁶ Enkelte andre verv har også
gitt grunnlag for fritak, som da representant Eidem
ble valgt til riksrevisor i 1990.⁷ Stortingsrepresen-
tanter som utnevnes eller ansettes som statsråd,
statssekretær eller politisk rådgiver, søker ikke
permisjon i medhold av Stortingets forretningsor-
den. Disse trer midlertidig ut av vervet som stor-
tingsrepresentant med hjemmel i Grunnloven
§ 62 andre ledd. En representant som har tiltrådt
en stilling som gjør at vedkommende ikke lenger
er valgbar, søker heller ikke permisjon etter for-
retningsordenen, men går ut av Stortinget i kraft
av reglene om valgbarhet i Grunnloven § 62 første
ledd.⁸

Stortingets praksis for å gi permisjoner har
ikke støtte i Grunnlovens tekst. Grunnloven § 71
sier bare at de valgte representantene fungerer
som medlemmer av Stortinget i fire år. Det er
uklart om og hvor langt Grunnloven tillater peri-
sjon fra stortingsvervet.

Etter eldre praksis godtas som regel kortvarig
fravær uten permisjon ved såkalt utbytting mel-
lom partigruppene. Ordningen opprettholder styr-
keforholdet mellom partiene under voteringer ved

⁵ Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati: statsforfatningsret-
ten i prinsipielt og komparativt lys*, Fjerde utgave (Oslo:
Fagbokforlaget, 2017), s. 188.

⁶ For eksempel følger det av referatet fra Stortingets for-
handling 1. oktober 2016 at representanten Jens Stolten-
berg fikk innvilget permisjon fra og med 1. oktober til og
med 30. september 2017 på grunn av stillingen som NATOs
generalsekretær. Stortinget innvilget på samme måte peri-
sjon i både 2014 og 2015.

⁷ Siden den andre verdenskrigen har Stortinget innvilget
permisjoner for å tiltre stilling som Riksrevisor ved
fire tilfeller. Dette gjaldt Lars Breie, Tor Oftedal, Petter Fur-
berg i tillegg til Bjarne Mørk-Eidem.

⁸ For eksempel fratrudd representanten Erik Solheim, da
han ikke lenger var valgbar på grunn av tiltredelse i stilling
i utenriksstjenesten. Av referatet fra Stortingets forhandlin-
ger 4. april 2000 følger: «Presidenten: Fra representanten
Erik Solheim foreligger meddelelse om at han fra 1. april
2000 har tiltrådt stilling i utenriksstjenesten. Denne medde-
lelse foreslås vedlagt protokollen. – Det anses vedtatt. Før-
ste vararepresentant for Oslo, Lisbet Rugtvedt, har tatt sete
som representant.»

at representanter med motsatt standpunkt heller ikke møter til voteringen.

11.4.1.3 Grunnlovsforslag

Ved to anledninger har stortingsrepresentanter fremmet likelydende lovforslag om rett til å nedlegge sitt verv som stortingsrepresentant på nærmere angitte vilkår. Stortinget har ikke sluttet seg til noen av disse. Forslagsstillerne har blant annet vist til følgende, jf. dokument nr. 12:21 (2007–2008) og 12:37 (2011–2012):

Den praksis som har vokst frem, beveger seg på kanten av Grunnlovens system. Dette gir i seg selv en viktig grunn til å «rydde opp» gjennom grunnlovsendring. Men også for den enkelte vil det være å foretrekke at representantene i unntakstilfelle fikk en mulighet til å bli fritatt fra sitt mandat. Dette vil kunne skje uten at utgangspunktet om plikt til å motta valget og til å fungere valgperioden ut, blir vesentlig svekket.

[...] en mer begrenset endring som uttrykkelig åpner for at Stortinget selv etter søknad kan vedta fritak for resten av perioden, vil være en stadfesting av den praksis som har utviklet seg og en måte å bringe denne delen av Grunnloven i takt med den tiden vi lever i.

Representantene fremmet tre alternative forslag til nytt andre ledd i Grunnloven § 71. Det mest liberale satte ingen andre vilkår enn at representanten søker om fritak. Det mest restriktive alternativet gjaldt fritak kun dersom fritaket er av nasjonal interesse. Det tredje alternativet overlot til Stortinget å sette nærmere kriterier for fritak i forretningsordenen. I alle alternativene gjaldt fritaket for resten av valgperioden.

Ved behandlingen av forslaget i 2016 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet følgende, jf. Innst. 161 S (2015–2016):

Komiteens flertall alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener forslaget om å muliggjøre fritak for å møte på Stortinget slik det fremkommer i grunnlovsforslaget, kan bidra til å svekke bevisstheten om den forpliktelse det innebærer å være stortingsrepresentant. Flertallet mener det må legges stor vekt på det ansvar en representant er pålagt etter Grunnloven. Flertallet viser til at de samme forslagene som fremmes, ble fremmet i 2008 uten å oppnå støtte ved Stortingets behandling i 2010. Flertallet vil vise til at

forslagene den gang, av en samlet komité, ble vurdert til å være på grensen, eller over grensen, til ikke å være i tråd med Grunnlovens ånd. Med bakgrunn i den grunnlovsforankrede forpliktelse som ligger i stortingsvervet, er det etter flertallets oppfatning ikke riktig om Stortinget selv i etterkant av et valg kan innvilge fritak etter søknad. Det mest liberale alternativet vil i praksis fjerne plikten til å motta valg som stortingsrepresentant. Flertallet mener det er viktig for forståelsen av vervet som stortingsrepresentant at det fortsatt skal være en borgerplikt for dem som velges. Flertallet mener dagens regelverk i praksis fungerer godt i situasjoner der det kan være krevende å kombinere stortingsvervet med andre oppgaver.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at vervet som stortingsrepresentant er en grunnlovsfestet plikt. Det er dette medlemssyn at det bør være svært høy terskel for å fritas fra et slikt ansvar. Dagens praksis åpner for permisjon i visse tilfeller, men dette praktiseres strengt. Det er etter dette medlemssyn gode argumenter for å grunnlovsfeste denne innarbeidede praksis, som har bred politisk støtte og er i bruk i dag.

Samtidig kan det finnes situasjoner utover dette der den enkelte representant, av politiske eller personlige grunner, vil ønske å fratse sitt verv, og der det kan være i allmenn interesse at det blir innvilget. Det er i så fall viktig at det skjer etter ønske fra den enkelte, at det er presisert i Stortingets forretningsorden hva disse grunnene kan være og at det fortsatt praktiseres strengt. Flere andre land har langt videre mulighet for å gi fritak fra verv som parlamentariker, uten at dette synes å gå ut over statusen til vervet eller viktigheten av parlamentet. Etter dette medlemssyn er det oppgavene Stortinget har, ikke reglene for å fratse, som gir Stortinget dets autoritet.

På dette grunnlag vil dette medlemss primært støtte forslag 3 B og C, der representanter kan fritas etter nærmere bestemmelser i Stortingets forretningsorden.

11.4.1.4 Utvalgets vurdering

Ombudsplikten har tradisjonelt vært begrunnet med den enkeltes ansvar for fellesskapet ved å delta i behandlingen av samfunnsmessig viktige saker (borgerplikten). I tillegg har rekrutteringshensynet og demokratihensynet, ved at flest

mulig skal kunne velges som folkets representanter, vært sentrale. Utvalget viser til at ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er det ikke lenger noen reell plikt til å stå på liste, jf. innføringen av den generelle fritakshjemmelen i 2011. En tilsvarende fritaksgrunn ble vedtatt av Stortinget i januar 2020 for stortingsvalg.⁹ Utvalget er enig i denne endringen. Nårplikten til å stå på liste helt eller delvis er opphevet, spiller de tradisjonelle hensynene bak ombudsplikten en mindre rolle. Utvalget finner derfor grunn til å framheve at vervet som stortingsrepresentant er landets fremste tillitsverv. Velgerne kan sies å inngå en fireårig kontrakt med den som blir valgt. Velgerne har ikke adgang til å si opp kontrakten, og motstykket kan sies å være at heller ikke den valgte bør ha en ensidig oppsigelsesadgang. Forholdet mellom velgerne og kandidatene taler for at det fortsatt skal være en streng plikt til å fungere i vervet ut stortingsperioden.

Utvalget mener videre at hensynet til å motvirke at representanter blir presset ut, står sentralt i spørsmålet om adgang til fritak. For å verne om representantene og velgernes preferanser bør hverken mediene, representantens parti, vararepresentanter eller politiske motstandere kunne presse fram en søknad om fritak. Utvalget viser i den forbindelse til at vervet som stortingsrepresentant er personlig. Representanter som melder seg ut av et parti eller blir ekskludert fra et parti, har fortsatt rett og plikt til å stå i vervet ut perioden. Videre har representantene også et selvstendig ansvar og må selv ta stilling til de avgjørelser de er med på å treffe. Dette tilsier en streng plikt for en stortingsrepresentant til å fungere i vervet ut perioden.

Utvalgets flertall (Anundsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener Stortingets praksis med å gi permisjoner bør være forankret i Grunnloven. Grunnloven § 71, som regulerer stortingsvervet, angir ikke om og hvor langt Grunnloven tillater permisjon fra stortingsvervet. Stortingets rett til å gi kortvarige permisjoner ved midlertidige forfall følger av lang praksis og støttes av ordningen med vararepresentanter.¹⁰ Derimot er den senere praksisen med langvarige fritak fra stortingsvervet for resten av valgperioden vanskelig å forene med Grunnlovens ordlyd og hensynene bak ombuds-

plikten.¹¹ Slike fritak har formelt blitt innvilget for hver enkelt sesjon, men innebærer i realiteten et fritak for resten av valgperioden. Eksemplene på slik permisjon for å tiltre som riksrevisor kan muligens stå i en særstilling siden det her er snakk om et verv underlagt Stortinget og hjemlet i Grunnloven § 75 bokstav k. Disse medlemmene kan ikke se noen praktiske ulemper med å grunnlovfeste gjeldende permisjonspraksis. En hjemmel i Grunnloven som overlater til Stortinget å gi nærmere regler, kan vanskelig sies å gi mindre fleksibilitet for Stortinget. Dersom Grunnloven reflekterer Stortingets praksis med å gi permisjoner, vil Stortinget til gjengjeld få en eksplisitt og klar hjemmel for en permisjonspraksis som ved flere tilfeller har vært omdiskutert. Hjemmel i Grunnloven vil også fremme åpenhet og ærlighet rundt de faktiske forholdene. En hjemmel i Grunnloven for Stortinget til å gi regler om permisjonsordningen vil dessuten kunne forhindre vilkårlighet og forskjellsbehandling ved tildeling av permisjon.

Utvalgets flertall mener Stortingets praksis med å innvilge permisjon ved blant annet sykdom, fødsel, virksomhet knyttet til stortingsarbeidet og kortvarige velferdspermisjoner kan videreføres. Etter disse medlemmenes syn har imidlertid Stortingets praksis med å gi langvarige permisjoner til stortingsrepresentanter for å ivareta internasjonale verv av nasjonal interesse vært for liberal. Disse medlemmene er enige i at det bør gis permisjon for å eksempelvis bli generalsekretær i NATO, men er i tvil om det bør gis permisjon for å bli generalsekretær i Nordisk ministerråd. Det bør imidlertid ikke gis permisjon fra stortingsvervet for å bli direktør i World Economic Forum. Etter dette fremmer disse medlemmene forslag om å innta en hjemmel i Grunnloven § 71 om at Stortinget kan gi regler om velferdspermisjon. Dette vil typisk gjelde permisjon ved sykdom, svangerskap, omsorgsforpliktelser, fødsel, barns og barnepassers sykdom. Det foreslås også en

⁹ Se dokument 12:30 (2015–2016) og Innst. 129 S.

¹⁰ Se for eksempel Torkel Halvorsen Aschehoug, *Norges nuværende statsforfatning*, andre utgave, bind 1 (Christiania: P. T. Mallings boghandels forlag, 1891), s. 453 flg.

¹¹ Se Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, s. 188: «Likevel har Stortinget i praksis fritatt noen få representanter for resten av valgperioden, slik at han eller hun kunne påta seg oppgaver som antas å være av nasjonal interesse (typisk internasjonale verv). Dette er strengt tatt grunnlovsstridig. Hvis man åpner for en mulighet for slike fritak, bør man altså sørge for adekvat grunnlovsregulering.» Noen støtte for ordningen med fritak for hele den resterende valgperioden kan heller ikke finnes i tidligere statsrettslitteratur, se Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, Oslo 2017, s. 195–197; Frede Castberg, *Norges statsforfatning*, Tredje utgave, bd. 1 (Oslo: Universitetsforlaget, 1964), s. 273–276; Bredo Morgenstjerne, *Lærebok i den norske statsforfatningsret*, Tredje utgave, bd. 1 (Oslo: O. Christiansens trykkeri, 1926), s. 327–328; Aschehoug, *Norges nuværende statsforfatning*, s. 453 flg.

hjemmel til å kunne innvilge kortvarige permisjoner av andre årsaker. Fritak fra stortingsvervet med virkning for den resterende valgperioden kan bare gis hvis representanten søker permisjon for å utøve andre oppgaver av nasjonal interesse. Utvalgets flertall understreker at listen skal ligge høyt for å få fritak etter denne bestemmelsen.

For å verne stortingsrepresentantenes uavhengighet bør det presiseres i Grunnloven at adgangen til å innvilge permisjon kun bør gjelde når representanten selv har søkt om dette. Det betyr at Stortinget ikke på eget initiativ kan pålegge en representant permisjon. Disse medlemmene understreker videre at retten til permisjon bør praktiseres restriktivt, slik hele utvalget påpeker innledningsvis.

Utvalgets mindretall (Christensen, Giertsen, Røhnebæk og Storberget) viser til at spørsmålet om nærmere regulering av adgangen til fritak ligger innenfor Stortingets sfære. Disse medlemmer viser til at Stortingets praksis er velfungerende og gir Stortinget nødvendig fleksibilitet i spørsmålet. Det er derfor ikke behov for å innta regler om permisjon i Grunnloven.

11.4.2 Kommunale og fylkeskommunale verv

Utvalget viser til at plikten til å fungere i kommunale og fylkeskommunale verv blir regulert av kommuneloven. Stortinget vedtok ny kommunelov sommeren 2018. Utvalget har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å vurdere disse reglene.

11.4.3 Særskilt om stortingsrepresentanter som utnevnes til statssekretær eller politisk rådgiver

11.4.3.1 Gjeldende rett

Utnevning av stortingsrepresentanter til statssekretær eller politisk rådgiver er en omdiskutert praksis. Sammen med statsrådene står disse formelt i en noe annen stilling enn stortingsrepresentanter som søker fritak. Stortinget innvilger i disse tilfellene ikke permisjon i medhold av forretningsordenen § 5.¹² Grunnloven § 62 andre ledd slår derimot uttrykkelig fast at statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere ikke kan møte som

¹² Derimot følger det av referat fra Stortingets forhandlinger 19. juni 2015 da stortingsrepresentant Gjermund Hagesæter ble utnevnt til statssekretær, at presidenten refererte til brevet fra Statsministerens kontor til Stortinget og uttalte: «Presidenten foreslår at det refererte brevet vedlegges protokollen. – Det anses vedtatt.»

representanter så lenge de innehar sine embeter/stillinger¹³, og det er med hjemmel i denne bestemmelsen stortingsrepresentantene fratrer sitt verv.

Grunnloven § 62 andre ledd forutsetter at til tross for plikten til å stå i stortingsvervet etter Grunnloven § 71 er det adgang til å utnevne eller ansette allerede valgte stortingsrepresentanter til statssekretær og politisk rådgiver. Bestemmelsen forutsetter også at sittende statssekretærer eller politisk rådgivere kan fortsette i sine posisjoner selv om de skulle bli valgt som stortingsrepresentanter. Selve utnevningen av statssekretærer har hjemmel i Grunnloven § 12. Utnevningen av politiske rådgivere hviler på Grunnloven § 3 som legger den utøvende makt til Kongen.^{14 15}

11.4.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget har tatt utgangspunkt i ombudsplikten, og hensynet til å verne om at velgernes preferanser blir gjeldende. Videre er vervet som stortingsrepresentant landets fremste tillitsverv. «Kontrakten» mellom velgeren og den valgte bør derfor rettslig sett stå svært sterkt. Utvalget viser til at det ble behandlet et forslag i Stortinget om forbud mot å utnevne stortingsrepresentanter til statssekretær og politisk rådgiver i januar 2020.¹⁶ Forslaget bygger på dokument 12:1 (2011–2012) og er begrunnet med hensynet til maktfordeling og hensynet til å sikre at velgernes preferanser blir gjeldende.¹⁷ Forslaget ble ikke vedtatt. Utvalget er likevel prinsipielt enig med forslagsstillerne i at det er betenkelig i et maktfordelingsperspektiv at regjeringen skal kunne påvirke Stortingets sammensetning.

Utvalgets flertall (Anundsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Høgestøl, Nygreen, Strømmen, Tørrsdal, Aardal og Aatlo) viser til ombudsplikten og mener at

¹³ Stortinget endret Grunnloven § 62 i 1976 slik at statssekretærer ble valgbare. I tillegg ble bestemmelsen endret slik at en statssekretær, på lik linje med en statsråd, ikke kan fungere som stortingsrepresentant så lenge han eller hun innehar sitt embete. Politisk rådgivere fikk tilsvarende rettsstilling på disse punktene etter en grunnlovsendring i 2003.

¹⁴ Se nærmere om statssekretærer og politiske rådgivere i Håndbok for politisk ledelse, punkt 2.2–2.4. Tilgjengelig under www.regjeringen.no/hpl.

¹⁵ Også før endringene i Grunnloven § 62 i 1976 var det adgang til å utnevne en stortingsrepresentant til statssekretær, jf. St.meld. nr. 58 (1975–76) *Om statssekretærordningen m.m. og om avskjed m.m. av embetsmenn* s. 30.

¹⁶ Se Dokument 12:40 (2015–2016) og Innst. 126 S (2019–2020).

¹⁷ Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Marit Arnstad og Kjersti Toppe.

de til enhver tid 169 stortingsrepresentantene ikke bør kunne utnevnes til statssekretær eller ansettes som politisk rådgiver og slik ikke kunne møte som representant. Flertallet mener at Grunnloven § 14 bør endres slik at stortingsrepresentanter ikke lenger kan utnevnes eller ansettes som statssekretærer eller politiske rådgivere. Disse medlemmene legger til grunn at det ikke er tilstrekkelig å endre Grunnloven § 62 andre ledd. Dette henger sammen med at det også før denne bestemmelsen ble vedtatt, var adgang til å utnevne en stortingsrepresentant til embetet som statssekretær.

Flertallet peker videre på at en liknende problemstilling oppstår dersom en sittende statssekretær eller politisk rådgiver velges inn på Stortinget. Samtidig er dette en situasjon der regjeringens mulighet til å påvirke sammensetningen av Stortinget er begrenset. Regjeringen kan kun påvirke om den nyvalgte representanten skal til Stortinget eller bli i regjeringen, og det er lite trolig at dette kan bli brukt strategisk av regjeringen. Flertallet mener derfor det først er når disse statssekretærene eller politiske rådgiverne trer ut av sine stillinger at de skal tre inn som representanter på Stortinget. Har de imidlertid blitt representanter på Stortinget, vil reglene i forrige avsnitt om begrensninger på regjeringens mulighet til å utnevne dem som statssekretærer og politiske rådgivere gjelde.

Utvalgets medlem Holmås slutter seg til flertallets vurdering hva gjelder politiske rådgivere, men ikke statssekretærer.

Utvalgets mindretall (Christensen, Giertsen, Holmøyvik, Rønnebæk, Stokstad, Storberget og Aarnes) er tilbakeholdne med å gå inn i spørsmålet om stortingsrepresentanter kan utnevnes til statssekretær og politisk rådgiver, da temaet berører forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Disse medlemmene viser til at ulike regjeringer har praktisert adgangen til å utnevne stortingsrepresentanter til statssekretærer og politiske rådgivere med varsomhet og under nødvendig hensyntaken til at embetet som statssekretær er en mer sentral posisjon enn stillingen som politisk rådgiver. Disse medlemmene mener det derfor ikke er behov for å avskjære regjeringens adgang til å utnevne stortingsrepresentanter til statssekretær og politisk rådgiver. Av samme årsak mener disse medlemmene det ikke er behov for å fastsette at statssekretærer og politiske rådgivere som blir valgt til stortingsrepresentanter, må tre inn i stortingsvervet.

11.5 Tap av retten til å ha folkevalgt verv

11.5.1 Gjeldende rett

Hverken Grunnloven eller valgloven regulerer direkte retten til å suspendere eller frata stortingsrepresentanter eller folkevalgte i kommunene og fylkeskommunene vervet.

Med suspensjon siktes det til et midlertidig tap av retten til å inneha vervet fram til de faktiske forholdene i en anklage er avklart. Med å frata verv siktes det til at en folkevalgt mister retten til å inneha vervet, for en kortere eller lengre periode, etter at fakta i saken er avklart.

Suspensjon og fratakelse av verv kan tenkes i flere sammenhenger, som reaksjon på straffbare handlinger eller som en reaksjon ved brudd på andre normer, som Stortingets forretningsorden. Tap av verv – ved suspensjon eller fratakelse – kan i noen tilfeller inntre automatisk, eller det kan følge av en beslutning truffet av det folkevalgte organet selv eller av domstolene.

Det følger av Grunnloven § 61 at ingen kan velges til Stortinget uten å ha stemmerett. En person som mister stemmeretten, vil ikke lenger være valgbar. Vedkommende må da tre ut av Stortinget.

Grunnloven § 53 regulerer når stemmeretten tapes. Stemmeretten tapes

- a) ved domfellelse for straffbare handlinger, i overensstemmelse med hva som bestemmes i lov om dette
- b) ved å gå i fremmed makts tjeneste uten regjeringens samtykke

Reglene i straffeloven om å kunne fradømmes stemmeretten ble opphevet i forbindelse med den nye straffeloven.

Straffeloven § 56 er den generelle bestemmelsen om fradømmelse av rettigheter som en av flere straffereaksjoner ved lovbrudd. Etter første ledd bokstav a kan lovbrøyteren «fratas stillingen». Det er sikker rett at «stilling» også omfatter ombud og andre offentlige tillitsverv, med den følge at både stortingsrepresentanter og folkevalgte i kommunene og fylkeskommunene kan fradømmes sitt verv.

Vilkårene for å fradømme noen stillingen er at vedkommende har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke stillingen, og at allmenne hensyn tilsier det. En folkevalgt kan bare tas fra vervet for resten av valgperioden, jf. straffeloven § 58 andre ledd tredje punktum. I NOU 1992: 23 *Ny straffelov*

– *alminnelige bestemmelser* s. 185, uttaler straffelovkommisjonen følgende:

Inngripen fra rettsvesenet vil her lett kunne oppfattes som politisk innblanding. Dette tilsier at det bare i spesielle tilfeller idømmes slikt rettighetstap, jf. dommen i Rt-1961-899 og førstvoterendes uttalelse s 900. Det antas videre at det er lite behov for å fradømme rettigheten for lengre tid enn valgperioden. Det får så være opp til de politiske organisasjoner å avgjøre om domfelte skal nomineres på nytt.

Også departementet la et slikt syn til grunn for sitt lovforslag, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* s. 320: «Domstolene bør også utvise en viss tilbakeholdenhet hvor det er spørsmål om å frata noen et tillitsverv som er oppnådd ved offentlig valg.»

Stortinget vedtok en ny kommunelov sommeren 2018. Lovforslaget fra departementet, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, baserte seg på NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* fra kommunelovutvalget. Loven inneholder enkelte bestemmelser om å suspendere og frata folkevalgte i kommunene og fylkeskommunene vervene.

Dersom det er tatt ut siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for nærmere angitte straffbare forhold, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere den folkevalgte fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort, jf. kommuneloven § 7-11 første ledd. De straffbare forholdene må med unntak av forhold nevnt i straffeloven §§ 151 til 154 knytte seg til utøvelse av tjeneste eller et verv for kommunen eller fylkeskommunen. Dersom den folkevalgte ikke blir fratatt vervet i retts-saken, vil vedkommende ha rett og plikt til å tre inn i vervet igjen, forutsatt at valgperioden ikke har utløpt.

Kommunestyret eller fylkestinget kan videre selv suspendere ordføreren hvis det blir tatt ut tiltale mot vedkommende for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år, jf. kommuneloven § 7-11 andre ledd. Det er ikke noe krav om at det straffbare forholdet må knytte seg til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen. Ordføreren kan suspenderes fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Vedtaket skal treffes med minst to tredjedeler av de avgitte stemmene.

Kommunestyret eller fylkestinget kan videre selv vedta å frata ordføreren vervet hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet. Et slikt vedtak skal

treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene, jf. kommuneloven § 7-11 fjerde ledd.

11.5.2 Nordisk rett

I Finland kan Riksdagen selv frata medlemmene vervet i to ulike situasjoner, jf. Grundlagen § 28. Det kan for det første skje dersom medlemmet på et vesentlig vis og gjentatte ganger forsømmer å skjøtte vervet sitt som medlem av Riksdagen, det vil si dersom medlemmet uten gyldig grunn lar være å skjøtte de pliktene som hører til vervet. Vervet kan fratas for en bestemt tid eller for hele valgperioden. Riksdagen kan for det andre ta fra et medlem vervet dersom medlemmet gjennom en rettskraftig dom er dømt til fengsel for en forsettlig forbrytelse eller til straff for forbrytelser knyttet til valg. En forutsetning for å ta fra medlemmet vervet er at forbrytelsen viser at den dømte ikke er verdt den tilliten og den anseelsen som oppdraget som riksdagsmedlem forutsetter. I begge situasjonene må vedtaket om å ta fra medlemmet vervet treffes med minst to tredjedeler av de avgitte stemmene. Det kan kun legges vekt på dommer som blir rettskraftige etter valget.

I Sverige kan et medlem av Riksdagen fratas vervet dersom han eller hun gjennom en forbrytelse har vist seg åpenbart upassende for oppdraget, jf. Regeringsformen kapittel 4 § 11.¹⁸ Beslutningen om dette må treffes av domstolene. Det følger videre av den svenske straffeloven (brottsbalken) kapittel 20 § 4 at medlemmet må ha begått en forbrytelse med en strafferamme på minst to år for å kunne fratas vervet. Bestemmelsen har kun blitt brukt to ganger.

I Danmark kan et medlem av Folketinget miste valgbarheten, og dermed fratas vervet, dersom vedkommende blir straffet for en handling som etter alminnelig omdømme gjør vedkommende uverdigg til å være medlem av Folketinget, jf. Grundloven § 30 første ledd. Bestemmelsen er praktisert slik at dersom medlemmet er blitt idømt fengselsstraff, må medlemmet som regel tre ut av Folketinget. Vedtak om dette treffes av Folketinget.

11.5.3 Tidligere forslag om å endre Grunnloven

Det har ved to anledninger blitt fremmet forslag om å endre Grunnloven slik at en stortingsrepresentant fratas vervet dersom medlemskapet i partiet eller partiets stortingsgruppe opphører.¹⁹ For-

¹⁸ Sverige har fire grunnlover, hvorav Regeringsformen er én.

slagene falt begge gangene mot Fremskrittspartiets stemmer. Flertallet la i begrunnelsen blant annet vekt på at den enkelte representant er valgt inn personlig og ikke som medlem av et parti. I forlengelsen av dette mente flertallet at det er viktig å opprettholde prinsippet om at den enkelte representanten er personlig ansvarlig overfor velgerne. Flertallet viste også til at forslaget åpner for at en representant kan trekke seg fra Stortinget ved å melde seg ut av partiet, noe som vil være et brudd på prinsippet om representanters plikt til å motta og utøve vervet.

11.5.4 Utvalgets vurdering

11.5.4.1 Ta fra stortingsrepresentanter vervet

Utvalget viser til at ombudsplikten, inkludert retten og plikten til å stå i vervet, tradisjonelt sett har stått sterkt i Norge sammenliknet med i mange andre land. Stortingsrepresentantenes rett til å stå i vervet har en sterk beskyttelse. De er valgt av velgerne og kan sies å ha inngått en fireårig kontrakt med disse. Utvalget mener det derfor som en klar hovedregel kun bør være velgerne som kan ta fra representantene vervet, gjennom å ikke velge dem inn på Stortinget på nytt.

Utvalgets flertall (Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) mener det likevel i helt spesielle tilfeller bør være mulig å ta fra folkevalgte, inkludert stortingsrepresentanter, vervet. En slik regel finner vi i dag i straffeloven § 56. Domstolene har vært svært tilbakeholdne med å benytte denne anledningen. I en kjennelse publisert i Rt. 1961 s. 899, uttaler Høyesterett følgende på s. 900:

Når det gjelder spørsmålet om domfelte bør fradømmes sin stilling som medlem av Søgne herredstyre, har jeg på samme måte som byretten vært i atskillig tvil. Det er klart at domfeltes forhold er grovt og sterkt klanderverdig, men ved vurderingen av spørsmålet om almene hensyn her krever fradømmelse av stillingen som herredstyremedlem, er jeg enig med byretten som på dette punkt er enstemmig. Jeg er således enig med byretten i at domstolene i spørsmål om fradømmelse av et ombud bør vise noen varsomhet, når det dreier seg om tillitsverv som vedkommende er utpekt til ved direkte valg. Dette syn faller for øvrig sammen

med den oppfatning som justiskomiteén ga uttrykk for i sin Innstilling O. III (1953) om endringer i lovgivningen om rettighetstap.

Høyesterett kom etter dette (som byretten) til at den domfelte ikke skulle fradømmes vervet som herredsstyremedlem.

Utvalgets flertall har notert seg at uttalelsene i forarbeidene til bestemmelsen og Høyesteretts praksis viser at det skal mye til for å fradømme en folkevalgt vervet etter straffeloven. Etter flertallets vurdering bør det fortsatt være slik.

Utvalgets mindretall (Anundsen, Hoff, Holmås og Nygreen) mener stortingsrepresentanter ikke bør kunne fradømmes vervet. Stortingsrepresentanter er valgt direkte av velgerne ved valg. De bør derfor ikke kunne fratras vervet av andre enn velgerne ved et nytt stortingsvalg.

Utvalget viser til at det er domstolene som kan frata en stortingsrepresentant vervet, jf. straffeloven § 56. Det er ikke et vilkår at påtalemyndigheten har lagt ned påstand om slikt rettighetstap – domstolene kan selv ta dette opp under forhandlingene. Ved enkelte seksuallovbrudd er domstolene forpliktet til å vurdere rettighetstap, jf. straffeloven § 319.

Utvalget har vurdert om myndigheten til å frata en stortingsrepresentant vervet bør ligge hos Stortinget i stedet for hos domstolene. Dette er ordningen i Finland og Danmark. Et argument for dette kan være at Stortinget kan ha bedre forutsetninger enn domstolene for å vurdere om en stortingsrepresentant på grunn av det straffbare forholdet er uskikket til å inneha vervet, og om allmenne tilsyn tilsier at stortingsrepresentanten fratras vervet. Det kan også argumenteres prinsipielt for at domstolene ikke bør ha mulighet til å gripe inn i Stortingets sammensetning. Utvalget har likevel kommet til at domstolene fortsatt bør ha denne myndigheten. Dette er av hensyn til allmennhetens tillit til at det ikke blir tatt partipolitiske hensyn ved en avgjørelse om å ta fra en stortingsrepresentant vervet.

11.5.4.2 Suspendere stortingsrepresentanter

Det er i dag ikke adgang til å suspendere stortingsrepresentanter. Utvalget ser at det vil kunne virke støtende og i strid med den alminnelige rettsfølelsen hvis en stortingsrepresentant kan stå i vervet samtidig som vedkommende er siktet eller tiltalt for et straffbart forhold av alvorlig karakter. Dette kan tale for en viss åpning for å kunne suspendere representanten fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort.

¹⁹ Dok. 12:6 (1995–1996) og Dok. 12:11 (1999–2000) fra Carl I. Hagen.

Det er imidlertid velgerne som har valgt representantene inn på Stortinget, og utvalget mener at det bør stilles strenge krav for å gripe inn i denne «kontrakten» mellom velgerne og representantene. I samme retning trekker rettssikkerhetsbetraktninger. Domstolene kan, som nevnt over, på visse vilkår fradømme en stortingsrepresentant vervet hvis vedkommende er funnet skyldig i en straffbar handling. Det vil først skje etter at det i samsvar med straffeprosessens regler er rettskraftig avgjort av en domstol – eventuelt etter anke – at vedkommende er skyldig. Å suspendere en stortingsrepresentant før en domstol har funnet vedkommende skyldig, vil utfordre *uskyldspresumpsjonen*.²⁰ Skaden vil være uopprettelig om den tiltalte stortingsrepresentanten – etter å ha vært suspendert i en lengre periode – skulle bli frifunnet. Utvalget mener at en suspensjon basert på en foreløpig vurdering av holdbarheten i en anklage på uheldig måte kan påvirke både domstolene og opinionen.

Uskyldspresumpsjonen gjelder formelt sett kun i straffesaker, og prinsippet skulle derfor i utgangspunktet ikke være til hinder for å innføre en regel om at Stortinget kan suspendere en stortingsrepresentant som er tiltalt for et straffbart forhold. Det er likevel slik at prinsippet kan få anvendelse utover dette om sanksjonen kan karakteriseres som straff, jf. Rt-2014-1161 avsnitt 29. Utvalget har kommet til at uskyldspresumpsjonen må tillegges stor vekt ved så inngripende tiltak som det å ta fra, om enn bare midlertidig, en stortingsrepresentant vervet. Dette tilsier at det ikke bør være anledning til å suspendere en stortingsrepresentant før han eller hun eventuelt blir funnet skyldig i et straffbart forhold, jf. straffeloven § 56.

Utvalget mener samlet sett at hensynene mot å innføre en suspensjonsadgang veier tyngre enn hensynet til at det vil kunne være i strid med den alminnelige rettsfølelsen at en stortingsrepresentant som er siktet eller tiltalt for et straffbart forhold av alvorlig karakter, blir sittende. Etter utvalgets vurdering bør det derfor ikke innføres en adgang til å suspendere stortingsrepresentanter som er tiltalt for straffbare forhold.

11.5.4.3 Kommunale og fylkeskommunale verv

Utvalget viser til at Stortinget sommeren 2018 vedtok ny kommunelov. Lovforslaget baserte seg på en utredning fra kommunelovutvalget om å kunne suspendere og ta fra folkevalgte i kommunene og fylkeskommunene vervet. Utvalget finner det derfor ikke naturlig å gå nærmere inn på disse reglene.

11.5.5 Grunnloven § 53

Grunnloven § 53 regulerer tap av stemmerett. Stemmeretten tapes ved domfellelse for straffbare handlinger, i overensstemmelse med hva som bestemmes i lov om dette, og ved å gå i fremmed makts tjeneste uten regjeringens samtykke.

Straffeloven inneholder ikke lenger noen bestemmelse om å kunne fradømme en person stemmeretten. Bestemmelsen ble opphevet i forbindelse med straffeloven av 2005. Bakgrunnen for å fjerne bestemmelsen i straffeloven om å kunne fradømme en person stemmeretten, og dermed også valgbarheten, var flerdelt.²¹

Den har neppe særlig preventiv effekt i tillegg til den straffetrusselen som uansett vil gjelde for de aktuelle overtredelsene. Tap av stemmeretten vil videre antakelig bare kunne være aktuelt for et mindre antall personer, som dermed neppe vil kunne være i stand til å påvirke utfallet av et valg. Det vil nok kunne virke støtende at tidligere landssvikere har adgang til å bruke stemmeretten og dermed også stille til valg. Velgerne vil imidlertid ha mulighet for å vende dem ryggen ved å foretrekke andre kandidater

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å oppheve Grunnloven § 53 bokstav a.

Straffeloven § 56 åpner for å fradømme stortingsrepresentanter vervet. En lovbestemmelse som åpner for å ta fra en stortingsrepresentant vervet, bør etter utvalgets vurdering ha klar hjemmel i Grunnloven. Dette skyldes at en slik lovbestemmelse griper direkte inn i Grunnloven § 71 om at «Stortingets medlemmer fungerer i fire sammenhengende år». Grunnloven inneholder ikke noen eksplisitt hjemmel for å frata en stortingsrepresentant vervet eller å regulere dette i lov. Det er likevel mulig at Grunnloven § 53 hjemler et slikt rettighetstap ut fra en fra-det-mer-til-det-mindre-tankegang – dette ved at så lenge

²⁰ Uskyldspresumpsjonen framkommer bl.a. av Grunnloven § 96 andre ledd: «Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven», og den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6 nr. 2 (norsk oversettelse): «Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.»

²¹ NOU 2002: 4 *Ny straffelov* punkt 8.10.1.

bestemmelsen i dag åpner for å gi regler om å frata stortingsrepresentanter stemmeretten, med den følge at vedkommende mister valgbarheten og dermed vervet, må det også være adgang til kun å frata representanten vervet. Etter utvalgets vurdering er det behov for en klar hjemmel for at en stortingsrepresentant skal kunne fradømmes vervet.

Utvalgets flertall (Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) foreslår derfor å ta inn en bestemmelse i Grunnloven § 53 om at det kan fastsettes nærmere bestemmelser i lov om adgang til å frata stortingsrepresentanter vervet ved domfellelse for straffbare handlinger, jf. straffeloven § 56. Flertallet viser til at det tas inn en klar hjemmel i Grunnloven for å fastsette bestemmelser i lov om å kunne fradømme en stortingsrepresentant vervet, ikke er ment å skulle senke terskelen for dette. Begrunnelsen for flertallets forslag er kun behovet for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget.

Utvalgets mindretall (Anundsen, Hoff, Holmås og Nygreen) mener at det ikke bør være mulig å fradømme en stortingsrepresentant vervet, og mener det derfor ikke bør fastsettes en slik bestemmelse. Disse medlemmene mener derfor at straffeloven §§ 56 og 58 bør endres, slik at det framgår at de ikke gjelder for vervet som stortingsrepresentant.

Når det gjelder tap av stemmerett for å gå i fremmed makts tjeneste, er dette en bestemmelse som er vanskelig å kontrollere, den er svært inn-gripende (omfatter f.eks. også sivil ansettelse i andre lands departementer), den gjelder antakelig ikke der det er størst behov for den (der personer slutter seg til ulike terrororganisasjoner), og kan ikke antas å fungere preventivt. Utvalget viser også til at det i større grad er åpnet opp for å ha dobbelt statsborgerskap. Dobbelt statsborgerskap gjør det mer problematisk å ha denne bestemmelsen om tap av stemmerett. Etter den gjeldende bestemmelsen vil det å avtjene verneplikten i det andre landet medføre tap av stemmerett i Norge. Etter utvalgets vurdering bør derfor denne bestemmelsen oppheves.

Del III
Gjennomføring av valg

Kapittel 12

Bruk av teknologi i valggjennomføringen

12.1 Dagens bruk av teknologi

Kommunene og fylkeskommunene benytter et statlig IKT-system, elektronisk valgadministrasjonssystem (EVA), i gjennomføringen av valget. EVA fungerer som et støtteverktøy for kommunene og fylkeskommunene i de ulike fasene av valggjennomføringen. Kommunene bruker et elektronisk manntall under hele forhåndsstemmeperioden, og flertallet av kommunene bruker også dette på valgdagen. Selve stemmingen foregår manuelt ved bruk av papirstemmesedler, men flertallet av kommunene og alle fylkeskommunene benytter også maskinell optelling (skannere) som en del av optellingen.

I tillegg til EVA brukes teknologi til andre viktige deler av valggjennomføringen. Valgdirektoratet bruker webteknologi, www.valg.no, for å informere om valget og har en egen nettside, www.valgresultat.no, for å formidle prognoser og valgresultater. Valgkort sendes i dag ut på papir, men departementet og direktoratet gjennomførte ved valget i 2019 forsøk med elektroniske valgkort.

12.1.1 Utvikling og ansvar

Det er kommunene og fylkeskommunene som i hovedsak har ansvaret for valggjennomføringen. Valgdirektoratet støtter kommunene og fylkeskommunene i deres valggjennomføring. Valgdirektoratets tjenester er i stor grad digitale, hvor den største tjenesten er IKT-systemet EVA. EVA har siden 2013 blitt tatt i bruk av alle kommuner og fylkeskommuner i Norge. IKT-systemet er utviklet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og er statlig eid og driftet. Siden opprettelsen av Valgdirektoratet i 2016 har direktoratet hatt ansvaret for EVA.

I utviklingen av EVA har representanter fra kommuner og fylkeskommuner bidratt i brukergrupper for å gjøre EVA brukervennlig for brukerne. På denne måten sørges det for at EVA er et system som er hensiktsmessig å benytte for valgmedarbeidere. Videre tester direktoratet systemet

i forkant av valg for å sørge for at systemet fungerer i tråd med regelverket. Dette er en forsikring for kommunene og fylkeskommunene om at de gjennomfører valg på en sikker og korrekt måte.

Alle kommuner og fylkeskommuner benytter EVA i valggjennomføringen. Bruken av EVA er imidlertid ikke lovfestet, og det er derfor ikke obligatorisk for kommunene og fylkeskommunene å benytte dette systemet. Det er heller ikke obligatorisk for kommunene å benytte seg av hjelpemidlene som Valgdirektoratet tilbyr. Dette innebærer at kommunene og fylkeskommunene potensielt kan velge å benytte alternative systemer for å gjennomføre valg. Det er imidlertid ingen kommuner eller fylkeskommuner som har valgt å *ikke* benytte EVA.

12.1.2 EVA

Applikasjonene i EVA er administrasjonsverktøy som kommunene og fylkeskommunene kan benytte for å forenkle valggjennomføringen. EVA er ikke et saksbehandlingssystem og kan ikke erstatte valgstyrenes ansvar for å påse at valghendelsene blir gjennomført etter gjeldende regelverk. EVA har i dag funksjonalitet som støtter opp om gjennomføringen av stortingsvalg, sametingsvalg, kommunestyre- og fylkestingsvalg, valg til bydelsutvalg og valg til lokalstyre i Longyearbyen.

EVA består av tre hovedapplikasjoner, EVA admin, EVA skanning og EVA resultat. EVA admin er en standard webapplikasjon som driftes og forvaltes sentralt av Valgdirektoratet, og som gjøres tilgjengelig gjennom en nettleser på kommunenes eller fylkeskommunenes PC-er. EVA skanning er en lokalt installert applikasjon som driftes av kommunene og fylkeskommunene. Applikasjonen er utviklet av Valgdirektoratet, og installasjonsfilene gjøres tilgjengelige for kommunene og fylkeskommunene. EVA resultat er en intern applikasjon i Valgdirektoratet som sender tall mellom applikasjonene og ut til andre interessenter som mediehus.

Boks 12.1 Applikasjonene i EVA

EVA admin

EVA admin er den største applikasjonen. Valgdirektoratet oppretter «et valg» i EVA basert på lovpålagte krav, før kommuner og fylkeskommuner legger inn informasjon om hvordan valgstyret ønsker å gjennomføre valget innenfor sitt ansvarsområde. EVA admin inneholder informasjon om manntallsførte velgere og benyttes til å registrere stemmegivninger på velgeren. Stemmegivningene vurderes manuelt, men forkastes eller godkjennes i EVA, eventuelt mot et papirmanntall for de kommunene som registrerer stemmegivninger i et papirmanntall på valgdagen(e).

EVA skanning

EVA skanning benyttes av kommuner og fylkeskommuner som ønsker å lese stemmesedlene maskinelt framfor å telle manuelt. Kommunene og fylkeskommunene kan selv vurdere om det er hensiktsmessig å benytte skanneløsningen, ut fra hensyn som risiko, kostnader og effektivitet.

Om lag halvparten av kommunene og alle fylkeskommunene benytter EVA skanning. EVA skanning installeres på lokale maskiner ute i kommunene og fylkeskommunene. Kommunene og fylkeskommunene kan velge å benytte tredjepartsaktører som er kvalifisert av Valgdirektoratet gjennom rammeavtale, til kjøp av utstyr, installasjon og/eller bistand.

EVA resultat

Når en optelling er godkjent i EVA admin, rapporterer kommunene og fylkeskommunene dette videre til EVA resultat. I EVA resultat ligger prognosemodellen som direktoratet tilbyr. Valgdirektoratet formidler også prognoser og valgresultater via nettstedet www.valgresultat.no. Her presenteres resultatene i tall på en nøytral måte. Tallene hentes direkte fra EVA resultat og er de samme tallene som mediehusene får tilgang til. EVA resultat brukes ikke av kommunene, men er en intern applikasjon i Valgdirektoratet som kun sender tall mellom applikasjon og ut til andre interessenter.

EVA benyttes både i planlegging og gjennomføring av valget. EVA er delt inn i fire ulike faser for å støtte opp om kommunenes og fylkeskommunenes praktiske valggjennomføring. Disse fire fasene er

- forberedelsesfasen
- stemmefasen
- optellingsfasen
- valgoppgjørsvfasen

Forberedelsesfasen (1. januar–30. juni i valgåret)

Kommunene og fylkeskommunene legger inn grunnlagsdata i EVA. Grunnlagsdata er informasjon om hvordan kommunen og fylkeskommunen skal gjennomføre valget. Grunnlagsdata inneholder blant annet informasjon om målform på stemmesedlene og valgkortene, kretsinndeling, antall representanter som skal velges, og hvorvidt kommunen skal benytte elektronisk manntall eller papirmanntall på valgtinget.

Valgdirektoratet distribuerer manntallet til alle landets kommuner via EVA. Manntallet baserer seg på opplysninger fra folkeregistermyndigheten (Skattedirektoratet (SKD)), hvor folkeregisterdata er satt sammen med geografiske data fra matrikkelmyndigheten. Manntallet overføres fra SKD til EVA og oppdateres fram mot valget. Manntallet gir en oversikt over alle stemmeberettigede i hele Norge og hvor de er stemmeberettiget. Manntallet er det viktigste oppslagsverket kommunene har tilgang til i valggjennomføringen.

En viktig oppgave for kommunene og fylkeskommunene før stemmingen kan starte, er å behandle listeforslag. Kommunene og fylkeskommunene oppretter, redigerer og godkjenner listeforslagene i EVA. De godkjente listeforslagene danner grunnlaget for produksjon av stemmesedlene. Alle som ønsker å stille liste, må sende inn listeforslaget til valgstyret, som kontrollerer at listeforslaget oppfyller lovens krav, og legger det inn i EVA.

Stemmefasen (1. juli–valgdagen)

I forhåndsstemmeperioden har alle kommuner elektronisk manntall. Når velgeren kommer inn i valglokalet for å stemme, vil stemmemottakeren søke opp velgeren i det elektroniske manntallet i EVA. Kommunene har lesetilgang til manntallet for hele landet, men kan kun godkjenne stemmegivninger fra velgere i egen kommune. Velgere som har stemmerett i kommunen, legger stemmeseddelen rett i urnen og blir krysset av i det elektroniske manntallet, og stemmegivningen er da godkjent. Velgere som har stemmerett i en annen kommune, må legge stemmeseddelen i en stemmesedelkonvolutt. Denne konvolutten legges sammen med valgkortet ned i en omslagskonvolutt og sendes velgerens hjemkommune. Velgere som ikke har med seg valgkort, får skrevet ut et nytt valgkort fra EVA.

Flertallet av landets kommuner velger også å bruke elektronisk manntall på valgdagen, og da er prosessen den samme som i forhåndsstemmeperioden. Resten av kommunene bruker isteden et papirmanntall som skrives ut fra EVA etter at forhåndsstemmingen er avsluttet.¹

Opptellingsfasen (valgdagen–cirka fredag etter valgdagen)

Kommunene teller opp forhåndsstemmer og valgtingsstemmer hver for seg. Alle stemmesedler skal telles minimum to ganger i kommunen. Ved fylkestingsvalg og stortingsvalg kontrolltelles stemmesedlene også av fylkeskommunene.² I opptellingsfasen brukes EVA til å godkjenne tellinger, forkaste stemmesedler, rapportere til media og holde oversikt over opptellingsprosessen i kommunen. Når kommunene teller manuelt, føres tallene fra opptellingen manuelt inn i EVA, ved maskinell opptelling kommer resultatene inn i systemet gjennom EVA skanning.

Alle forhåndsstemmer og valgtingsstemmer mottatt i konvolutt må prøves før de kan telles opp. Dersom en stemmegivning skal forkastes, må forkastelsesgrunnen angis i EVA. Resultatet av prøvingene og forkastelsesgrunnene blir protokollert.

Den første opptellingen av stemmesedlene kalles foreløpig telling og skal gjøres manuelt av alle kommuner. Alle resultater herfra føres manuelt

inn i EVA. Kommunene kan velge om de vil foreta den endelige tellingen manuelt eller ved hjelp av skannere. For kommuner som teller manuelt, føres stemmetallene manuelt inn i EVA admin. For kommuner som teller maskinelt, overføres stemmetallene fra EVA skanning til EVA admin. Tallene tas imot av EVA resultat og formidles til media og på valgresultat.no.

Ved fylkestingsvalg og stortingsvalg vil kommunene etter endt opptelling oversende valgmateriell til fylkeskommunen for kontrolltelling. Fylkeskommunen vil telle alle sedler på nytt og skal gå gjennom forkastede stemmegivninger og stemmesedler. Alle fylkeskommuner benytter normalt EVA skanning i opptellingen. Fylkeskommunene har ikke tilgang til manntallet gjennom EVA.

Valgoppgjøringsfasen (når opptellingsfasen er ferdig)

Når kommunen og fylkeskommunen skal foreta valgoppjøret, skjer også dette i EVA som en automatisert prosess. Når valgoppjøret er foretatt, får kommunen og fylkeskommunen opp relevante rapporter om mandatfordeling og kandidatkåringer. Når valget er ferdig, skal valgstyret og fylkesvalgstyret protokollere gjennomføringen av valget og opptellingen. Dette gjøres i valgstyrets og fylkesvalgstyrets møtebok. Møteboken genereres fra EVA og redegjør for opptelling av stemmer og valgoppjøret. Møteboken skal signeres av valgstyret/fylkesvalgstyret og er sentral ved kontroll og godkjenning av valget.

12.1.3 Digitale veiledningsverktøy

Kommunene og fylkeskommunene kan finne praktisk informasjon om ulike temaer knyttet til valg gjennomføring i en egen nettportal, Valgmedarbeiderportalen. Nettportalen er åpen og krever ikke innlogging. På samme sted er det også samlet lenker til brukerveiledning for EVA, regelverk og annen viktig informasjon som er relevant for det aktuelle temaet. Her kan kommunene og fylkeskommunene også finne en oversikt over tidsfrister, noe som vil hjelpe i planleggingen av valg gjennomføringen. Disse tidsfristene består av lovpålagte tidsfrister samt andre aktuelle tidsfrister som er like for alle kommuner og fylkeskommuner. Videre vil en på forsiden finne viktig informasjon fra Valgdirektoratet. Denne informasjonen sendes også ut på e-post, slik at det er mulig å abonnere på viktig informasjon.

Valgdirektoratet tilbyr opplæring til kommuner og fylkeskommuner. I all hovedsak foregår opplæringen på fysiske opplæringsksamlinger.

¹ Ved valget i 2019 var det 58 kommuner av totalt 356 kommuner som ikke brukte elektronisk manntall på valgdagen.

² Unntak gjelder for Oslo kommune, der Fylkesmannen i Oslo og Viken kontrollerer valget.

Direktoratet arbeider med å tilby mer digitale løsninger for kommunene og fylkeskommunene, for eksempel ved å tilby opplæringsksamlinger via såkalte webinar for de kommuner og fylkeskommuner som ikke har mulighet til å delta på samlingene. De valgansvarlige vil kunne følge med på foredragene på skjerm og delta på gruppeoppgaver ved å diskutere med andre som deltar på webinarne. Valgdirektoratet ser også på muligheten for å lage e-læringskurs. Slike kurs kan tilpasses ulike målgrupper og gir muligheter for å definere rutiner rundt gjennomføringen av valg ytterligere. Slike kurs vil spesielt egne seg for valgmedarbeidere i valglokaler samt for nye valgansvarlige.

I tillegg har direktoratet et nettsted der velgerne kan finne informasjon om valglokaler og åpningstider, valglokaler.no. Informasjonen på dette nettstedet hentes fra informasjon kommunene har lagt inn i EVA, og det er kommunene som har ansvaret for at denne informasjonen er korrekt.

12.1.4 Utvalgets vurdering

Utvalget har merket seg at Norge i større grad enn våre naboland bruker teknologi i valg gjennomføringen. Utvalget mener at det er viktig at statlige valgmyndigheter tar i bruk teknologi på områder der det fører til forbedring, og at det må arbeides videre med dette. Utvalget mener det er bra at det er utviklet et IKT-system som alle kommuner og fylkeskommuner kan benytte. Valgdirektoratets tjenester og støtte til kommunene og fylkene er svært viktig i valg gjennomføringen.

Utvalget mener at bruken av et statlig IKT-system for valg gjennomføring, slik som dagens EVA, bør lovfestes. Ved å lovfeste bruken av et statlig IKT-system vil kommunene og fylkeskommunene måtte bruke dette systemet. Samtidig vil staten ha ansvaret for å tilby et valg gjennomføringssystem som er testet og sikret i nødvendig grad, samt å tilby opplæring, støtte og veiledning til dette systemet. Innføring av plikt til å bruke EVA vil etter utvalgets vurdering ikke innebære noen vesentlig endring, da alle kommuner allerede bruker systemet. Samtidig foreslås det også at departementet i forskrift kan stille krav om bruk og sikring av systemet.

Det er et viktig nasjonalt mål å sikre valg gjennomføringen, og lovfesting av plikt til å bruke et statlig IKT-system er et virkemiddel for å nå dette målet. Samtidig er ikke teknologiske løsninger for valg gjennomføringen et område der hensynet til kommunal handlefrihet og nærhet til innbyggerne gjør seg sterkt gjeldende. Dersom det

skulle bli utviklet ulike IKT-systemer for valg gjennomføringen i kommuner og fylkeskommuner, ville det være svært krevende for direktoratet å gi nødvendig støtte, opplæring og veiledning i andre systemer. Plikt til å bruke et statlig IKT-system vil etter utvalgets vurdering være en gjensidig fordel for kommunene, fylkeskommunene og statlige valgmyndigheter og bidra til en god valg gjennomføring.

12.2 Bruk av elektronisk manntall på valgdagen

12.2.1 Gjeldende rett

Valgloven § 9-5 a åpner opp for at kommunene selv kan vedta å bruke elektronisk manntall også på valgdagen. Denne bestemmelsen kom inn i valgloven i 2016 etter en lovendring. I forhåndsstemmeperioden bruker alle kommuner elektronisk manntall. Tidligere måtte kommunene bruke papirmanntall på valgdagen.

Før lovendringen i 2016 ble det gjennomført forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen. Ved valget i 2015 var det 27 kommuner som deltok, og forsøket omfattet om lag 1,7 mill. stemmeberettigede.³ I evalueringen ga kommunene tilbakemeldinger om at det var tids- og ressurskrevende å delta i forsøket, og at det var behov for mer IKT-kompetanse enn tidligere. Samtidig konkluderte alle forsøkskommunene med at ekstra kostnader og innsats i forkant er verdt det når resultatet blir en mer effektiv avvikling i valglokalet, færre feil og raskere optelling.

Kommunene bestemmer selv om de ønsker å bruke et elektronisk manntall på valgtinget. Ved valget i 2019 var det 58 kommuner som brukte papirmanntall på valgdagen, mens det var 298 kommuner som brukte elektronisk manntall på valgtinget.

12.2.2 Konsekvenser og muligheter

En fordel med å bruke elektronisk manntall på valgdagen er at det blir enklere å ta imot stemmer fra velgere fra en annen krets i kommunen. Ved bruk av papirmanntall skrives det ut et manntall per stemmekrets i kommunen. Det innebærer at en velger fra en annen krets ikke kan stemme på ordinær måte, ettersom valgfunksjonæren ikke vil finne vedkommende i kretsmanntallet. Slike stemmer kalles «fremmede stemmer». Velgeren må da

³ Det ble også gjennomført forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen i 2011 og 2013.

legge stemmeseddelen i en konvolutt, som så legges i en annen konvolutt, kalt særskilt omslag, sammen med informasjon om velgerens identitet. Stemmegivningen vurderes og godkjennes eller forkastes sentralt i kommunen av valgstyret senere.

Med elektronisk manntall på valgdagen kan alle som er manntallsført i kommunen, stemme på ordinær måte gjennom å legge stemmeseddel rett i urnen, uavhengig av om de stemmer i egen stemmekrets eller ikke. Dette er en forenkling for velgerne og en stor forenkling for kommunene, da prosedyren med fremmede stemmer er tidkrevende.

En konsekvens av dette er at det ikke lenger er samsvar mellom de stemmesedlene som avgis i en stemmekrets, og de velgerne som formelt tilhører denne stemmekretsen. Dette påvirker innholdet i valgstatistikk om resultater på stemmekretsnivå. Det samme gjelder forhåndsstemmer som er lagt rett i urnen. Det vil være mulig å telle opp og rapportere optellingen fra et forhåndsstemmelokale, men en vil ikke kunne vite hvem i kommunen som har stemt ved dette lokalet.

En annen konsekvens av å bruke elektronisk manntall er nye krav til teknisk beredskap og sikkerhetsrutiner. Valglokalet er avhengig av internet og strømtilgang. Så lenge nett- eller strømbruddet er kortvarig, vil dette kunne håndteres greit av kommunene. Det er i valgloven § 9-5 a femte ledd tatt inn en generell beredskapsregel for slike tilfeller. Ved strømbrudd eller ved kommunikasjonsbrudd med manntallet skal beredskapsrutinen straks tas i bruk. I stedet for å krysse av velgeren i manntallet og legge stemmeseddelen i urnen må nå stemmeseddelen legges i en konvolutt, som igjen legges i en omslagskonvolutt og påføres informasjon om velgers identitet (tilsvarende mottak av forhåndsstemmer fra andre kommuner). Stemmegivningene prøves når kommunikasjonen er tilbake. Da blir velgere krysset av i manntallet, og stemmeseddelen blir lagt i urnen. Erfaringer fra forsøket og fra valgene i 2017 og 2019 har vist at beredskapsrutinene fungerer godt. Ved langvarige kommunikasjonsbrudd vil det imidlertid være en svært tidkrevende prosedyre, og det vil kunne føre til køer.

12.2.3 Utvalgets vurdering

Utvalget ser flere fordeler ved bruk av elektronisk manntall på valgtinget. Det vil ikke lenger være fremmede stemmer, og alle velgere i kommunen kan stemme på den samme måten. Utvalget mener dette gjør at valghandlingen oppleves som

mer ensartet for velgerne, og at dette er tillitvekkende. Videre vil det generelt være lettere og raske for valgmedarbeiderne å finne fram velgeren i manntallet ettersom vedkommende kan søkes opp i det elektroniske systemet. Det vil også generelt redusere faren for feilavkryssinger i manntallet. Utvalget ser at fordelene med elektronisk manntall ikke i like stor grad vil gjelde små kommuner, hvor et papirmanntall kan være like oversiktlig, og kanskje særlig i kommuner som kun har én stemmekrets. Utvalget mener dette er et område der valgloven ikke bør legge begrensninger på bruk av teknologi, og at lovteksten her bør være teknologinøytral.

Utvalget mener at alle kommuner bør vurdere å innføre elektronisk manntall på valgdagen. Dette vil kunne være et første steg i retning av mer bruk av teknologi og bedre løsninger for å forenkle valget for velgerne. Utvalget ser at det er visse risikoer knyttet til at alle kommuner har elektronisk manntall på valgtinget. Utvalget understreker at det er særdeles viktig at kommuner som bruker elektronisk manntall, sørger for å ha gode manuelle back-up-prosedyrer og beredskapsrutiner.

Enkelte utvalgsmedlemmer (Anundsen, Giertsen, Hoff og Storberget) mener det er svært uheldig at en konsekvens av elektronisk manntall på valgdagen har vært at det ikke lenger eksisterer kretsvisе resultater basert på velgernes bosted. Dette gjelder også for forhåndsstemmer som legges rett i urne. Disse medlemmene mener at det må være mulig å få data om kretsvisе resultater uten å gjeninnføre stemmekonvolutt, og ber om at departementet utreder dette nærmere.

12.3 Elektroniske valgkort

12.3.1 Gjeldende rett

Valgloven § 2-3 slår fast at det skal sendes ut valgkort til alle stemmeberettigede som er innført i manntallet i kommunen, og som har bostedsadresse innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen. Velger i utlandet får dermed ikke valgkort. Siden 2015 har departementet hatt ansvaret for å sende ut valgkort til velgerne. Oppgaven er delegert til Valgdirektoratet.⁴

Ordningen med valgkort ble innført ved en lovendring i 1997 som et obligatorisk ledd i forhåndsstemmingen på Posten. En del kommuner hadde også før dette sendt ut valgkort til velgerne

⁴ Forskrift nr. 79/2017: Delegering av myndighet til Valgdirektoratet.

som en frivillig ordning. Da poststemming ble avsluttet i 2002, ble også kravet om utsendelse av valgkort fjernet. Kommunene hadde imidlertid fremdeles adgang til å sende ut valgkort til velgerne dersom de ønsket det. De aller fleste kommuner sendte ut valgkort til velgerne selv ved valgene i 2003 og 2005.

I 2007 ble valgloven endret, og det ble igjen obligatorisk å sende valgkort ut til velgerne. Bakgrunnen for dette var blant annet at valgkortet er en påminnelse om valget, at selve valgbehandlingen effektiviseres for både velgere og valgfunksjonærer, samt at det vil bidra til færre feilavkryssinger.

Det er ikke noe krav om at velgerne må ha med seg valgkort for å stemme. Dersom det er behov for valgkort når velgerne stemmer, og velgeren ikke har det med seg, vil valgmedarbeiderne skrive ut et nytt valgkort, jf. valgloven §§ 8-4 og 9-5 a.

12.3.2 Hensikt og funksjon

Valgkortet har flere funksjoner i valg gjennomføringen. For velgerens del har valgkortet en viktig rolle som informasjonskanal. Hver enkelt velger får et valgkort som en bekreftelse på at de har stemmerett. Videre er det informasjon på valgkortet som angir hvilken kommune velgeren er manntallsført i. Det er også informasjon på valgkortet om når valgdagen er, når forhåndsstemmeperioden er, og om hva som er velgerens nærmeste valglokale.

Valgkortet har også praktisk betydning i valglokalet, både knyttet til avkryssing i manntallet og til forsendelse av forhåndsstemmer. Valgkortet er påført en strekkode som angir plassering i manntallet. Dersom kommunen bruker et elektronisk manntall, kan de ved hjelp av en håndskanner effektivt søke opp velgeren i manntallet. Forsøk har vist at dette forbedrer effektiviteten i valglokalet og bidrar til å redusere feilavkryssinger i manntallet. For kommuner som bruker papirmanntall på valgdagen, har valgkortet også informasjon om hvor i papirmanntallet velgeren kan finnes (side, linje, rode).

Valgkortet er også viktig når velgeren avgir stemme i konvolutt. Dette er aktuelt for velgere som forhåndsstemmer i andre kommuner, stemmer som må prøves særskilt, og stemmer som er avgitt i beredskapskonvolutt. I disse tilfellene skal stemmegivningen prøves i etterkant, og det må da følge med informasjon om velgeren. Det er valgkortet som brukes til dette. Valgkortet er påført adressen til den kommunen stemmen skal sendes

til. Dette bidrar både til å spare tid ved at adressen er ferdig utfylt, og til å forhindre feilsending.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 ble det gjennomført et forsøk med elektronisk utsendelse av valgkort.

Velgere i 18 kommuner⁵ fikk valgkortet tilsendt elektronisk så langt de ikke hadde reservert seg mot digital kommunikasjon med det offentlige eller ikke hadde benyttet ID-porten på 18 måneder eller mer.

Det digitale valgkortet inneholdt en strekkode som kunne skannes for oppslag i manntallet. Dersom det var behov for et fysisk valgkort, enten for å sende stemmen til en annen kommune eller der stemmen skulle prøves særskilt, måtte valgmedarbeideren skrive ut et valgkort på papir.

Evalueringen av forsøket viste at forsøket var vellykket.⁶ Sju av ti åpnet det digitale valgkortet, og halvparten av dem som stemte, brukte dette valgkortet under stemmingen. Omtrent tre av fire ønsket å få valgkortet elektronisk ved neste valg også.

12.3.3 Utvalgets vurdering

Utvalget ser svært positivt på elektronisk utsendelse av valgkort. Å innføre elektroniske valgkort vil være i tråd med forvaltningsloven § 15 a første ledd, som sier at digital kommunikasjon skal være hovedregelen i kommunikasjon med andre. For de aller fleste velgere vil et digitalt valgkort kunne ivareta informasjonsbehovet. Utvalget ser heller ikke bort fra at elektroniske valgkort kan være mer tilgjengelige eksempelvis for blinde og svaksynte velgere hvis det tas hensyn til dette i utformingen av løsningen. Utvalget er også kjent med at det er en utfordring å få sendt papirvalgkort, da ikke alle har korrekte postadresser. Elektronisk utsendelse kan gjøre dette enklere og bidra til å nå flere velgere.

Utvalget mener det bør arbeides videre med å innføre elektroniske valgkort til flest mulig. De velgere som ikke bruker digitale løsninger, må fortsatt få valgkort på papir. Loven bør imidlertid også på dette området være teknologinøytral for å unngå å legge begrensninger på hvilke måter valgkortet kan sendes ut i fremtiden.

⁵ Kommunene er Bergen, Bodø, Fredrikstad, Færder, Gjøvik, Gloppen, Grimstad, Hamar, Hå, Lillesand, Skaun, Skien, Stjørdal, Tromsø, Ulstein, Vadsø, Vanylven og Vågan.

⁶ «Evalueringsrapport av forsøk med digitalt valgkort 2019» (gjennomført for Valgdirektoratet, Opinion, oktober 2019).

Kapittel 13

Listeforslag

13.1 Gjeldende rett

Valgloven kapittel 6 og valgforskriften kapittel 3 inneholder krav til listeforslagene for at de skal kunne godkjennes ved valg, og til valgstyrets og fylkesvalgstyrets behandling av dem. Partiloven¹ kapittel 2 og partilovforskriften² kapittel 1 inneholder også enkelte relevante bestemmelser knyttet til det å stille listeforslag ved valg.

Listeforslagene er det endelige resultatet av en lang prosess i partienes lokallag. Som nevnt i kapittel 7 legger partiene mye innsats i å lage lister som balanserer ulike hensyn, slik som geografi, kjønn og alder. Partilagene spiller en avgjørende rolle i å rekruttere nye kandidater og dermed nye politiske representanter for distriktene. Selv om graden av personvalg varierer i de tre typene norske valg, er partienes lister fortsatt avgjørende for hvem som kan bli valgt, og også i stor grad for hvem som blir valgt.

13.1.1 Krav til listeforslaget

Innlevering og tilbakekalling av listeforslag

Det følger av valgloven § 6-1 første ledd at et listeforslag må være levert inn innen klokken 12.00 den 31. mars i valgåret for å kunne godkjennes. Listeforslaget må være kommet inn til *kommunen* ved kommunestyrevalg og til *fylkeskommunen* ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Det er ikke noe krav om at listeforslaget er kommet inn til valgstyret eller fylkesvalgstyret innen fristen.

I utgangspunktet er det de originale listeforslagene med underskrifter mv. som må være levert innen fristen. Departementet har likevel lagt til grunn at det er tilstrekkelig at listeforslaget blir sendt via e-post innen fristen så langt listen med

originale underskrifter sendes i posten eller leveres på annen måte med en gang.

Tillitsutvalget for listeforslaget kan trekke tilbake et innlevert listeforslag. Det må skje innen klokken 12.00 den 20. april i valgåret, jf. valgloven § 6-5.

Antall underskrifter

Valgloven § 6-3 bestemmer at et listeforslag skal være underskrevet av et visst antall personer med stemmerett i valgdistriktet for å kunne godkjennes. En person kan bare skrive under på ett listeforslag ved det samme valget, jf. valgloven § 6-6 fjerde ledd.

Det er mer lempelige krav til underskrifter for registrerte politiske partier som ved forrige stortingsvalg fikk minst 500 stemmer i 1 valgdistrikt eller minst 5 000 stemmer i hele landet. Disse partiene kan, ved både stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalg, levere listeforslaget med underskrift kun fra 2 styremedlemmer i lokalavdelingen som har ansvaret for det valgdistriktet listeforslaget gjelder, jf. valgloven § 6-3 første ledd. Disse reglene gjelder også for partier som er blitt registrert i Partiregisteret etter forrige stortingsvalg, dette ettersom de nylig har samlet inn 5 000 underskrifter for å bli registrert.

Når det gjelder listeforslag fra registrerte partier som ikke har fått en oppslutning som nevnt over, er reglene forskjellige for henholdsvis stortings- og fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Det samme gjelder for grupper som ikke er registrert som et politisk parti.

Ved stortings- og fylkestingsvalg skal listeforslaget være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i valgdistriktet ved det aktuelle valget, jf. valgloven § 6-3 andre ledd bokstav a.

Ved kommunestyrevalg skal listeforslaget som hovedregel være underskrevet av et antall personer med stemmerett i kommunen som tilsvarer 2 prosent av antall stemmeberettigede innbyggere ved siste kommunestyrevalg, jf. § 6-3 andre ledd bokstav b. Som et minimum må listeforslaget like-

¹ Lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven).

² Forskrift 5. februar 2014 nr. 107 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partilovforskriften).

vel være underskrevet av like mange stemmeberettigede personer i kommunen som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Det er imidlertid alltid tilstrekkelig med underskrifter fra 300 personer.

Overskrift på listeforslaget

Listeforslaget skal ha en overskrift som viser hvilket parti eller hvilken gruppe som står bak listeforslaget, jf. valgloven § 6-1 andre ledd bokstav b. Forslagsstillerne kan ikke benytte navn som kan forveksles med navnet på et registrert politisk parti, en registrert samepolitisk enhet eller overskriften på andre listeforslag i valgdistriktet. Registrerte politiske partier må bruke partiets registrerte navn i listeoverskriften. De kan likevel velge om de ønsker å skrive navnet på bokmål eller på nynorsk, jf. valgforskriften § 12.

Dersom flere registrerte politiske partier stiller felleliste, må alle partienes registrerte navn være med i listeoverskriften. Tilsvarende må registrerte partiers navn være med i listeoverskriften når partiet stiller liste sammen med en gruppe som ikke er et registrert politisk parti.

Informasjon om kandidatene

Listeforslaget skal opplyse om hvilke kandidater som stiller til valg, jf. valgloven § 6-1 andre ledd bokstav c. Forslaget skal inneholde fornavnet, etternavnet og fødselsåret til kandidatene. Forslagsstillerne kan også føre på opplysninger om kandidatenes stilling eller bosted. Dette skal gjøres dersom det er nødvendig for å unngå forveksling av kandidatene på listen. Listeforslaget må inneholde den samme informasjonen om alle kandidatene, slik at dersom opplysninger om kandidatens stilling og/eller bosted påføres listeforslaget, skal dette gjøres for alle kandidatene, jf. valgforskriften § 17 første ledd.

Antall kandidater

Valgloven § 6-2 angir hvor mange kandidatnavn som skal og kan føres opp på listeforslaget.

Ved stortingsvalg skal listeforslaget inneholde så mange kandidater som det antallet representanter som skal velges fra valgdistriktet. Forslaget kan i tillegg inneholde inntil seks andre kandidater.

Ved fylkestings- og kommunestyrevalg skal listeforslaget inneholde minimum sju kandidater og maksimalt så mange kandidater som det skal velges representanter til fylkestinget eller kom-

munestyret, med et tillegg av inntil seks andre kandidater.

Tillitsvalgt og tillitsutvalg

Valgloven § 6-1 andre ledd bokstav e bestemmer at alle listeforslag må angi en tillitsvalgt med vararepresentant blant dem som har underskrevet forslaget. Disse har myndighet til å forhandle med valgstyret eller fylkesvalgstyret om endringer på listeforslaget. Listeforslaget bør også inneholde navnene på de personene som skal fungere som tillitsutvalg for forslaget. Tillitsutvalget har myndighet til å trekke tilbake listeforslaget.

Valgforskriften § 14 regulerer hvem som er tillitsvalgt og tillitsutvalg for listeforslaget. Dersom listeforslaget er levert inn av et registrert politisk parti og det er underskrevet av to av styremedlemmene i partiets lokalavdeling, ansees disse for å være henholdsvis tillitsvalgt og vararepresentant. Styret for partiets lokalavdeling vil da være tillitsutvalg.

For øvrige listeforslag gjelder følgende: Dersom listeforslaget ikke angir hvem som er tillitsvalgt, vararepresentant og tillitsutvalg, er de to øverste underskriverne på listeforslaget tillitsvalgt og vararepresentant. De fem øverste underskriverne utgjør tillitsutvalget, og de tre neste er vararepresentanter.

Skrift på papir

Valgforskriften § 13 første ledd slår fast at underskrifter som samles inn etter valgloven § 6-3 andre ledd, skal være skrift på papir. Dette er også lagt til grunn i forarbeidene til valgloven.³ Bestemmelsen gjelder ikke for registrerte politiske partier som leverer inn listeforslag etter valgloven § 6-3 første ledd. De har lov til å sende inn elektroniske underskrifter.

13.1.2 Partiloven og partilovforskriften

Partiloven har bestemmelser som også har betydning for å stille liste ved valg. Partiloven kapittel 2 har regler om registrering av politiske partier. Disse reglene stod tidligere i valgloven kapittel 5, men ble flyttet til partiloven i 2005.⁴

Partiloven § 3 stiller opp vilkår for registrering av partinavn i Partiregisteret. Partinavnet må ikke kunne forveksles med et annet registrert parti eller en samepolitisk enhet registrert hos Sameetinget. Partiet må legge ved egenhendig under-

³ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 168.

skrevne erklæringer fra minst 5 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg om at de ønsker partinavnet registrert, jf. § 3 andre ledd bokstav d. Disse underskriftene skal være skrift på papir.

Innen 2. januar i valgåret må alle registrerte partier sende inn oppdaterte opplysninger eller bekrefte de opplysningene som allerede er registrert i Partiregisteret, om hvem som er medlemmer i partiets utøvende organ, jf. partiloven § 6 andre ledd. Partiets utøvende organ har blant annet en viktig rolle ved tvil om hvem som kan representere et registrert politisk parti lokalt.

Dersom partier som er registrert i Partiregisteret, ikke stiller liste i noe valgdistrikt ved to påfølgende stortingsvalg, vil registreringen opphøre, og partinavnet skal da strykes fra Partiregisteret, jf. partiloven § 5 første ledd. Partinavnet blir da fritt og kan benyttes av andre.

Valgmyndighetene skal legge til grunn opplysningene som er registrert i Partiregisteret per 31. mars i valgåret, ved forberedelsen av valg, jf. partilovforskriften § 1-5 andre ledd.

13.1.3 Valgstyrets og fylkesvalgstyrets behandling av listeforslagene

Behandling og kontroll av listeforslaget

Valgstyret og fylkesvalgstyret skal kontrollere at listeforslagene oppfyller kravene i loven. Dette innebærer blant annet å kontrollere overskriften, at kandidatene er valgbare og ikke er ført opp på flere listeforslag, at forslagsstillerne, det vil si de som har skrevet under på listeforslaget, har stemmerett i valgdistriktet, og at de ikke har skrevet under på flere listeforslag.

Valgstyret og fylkesvalgstyret skal legge listeforslagene ut til ettersyn etter hvert som de kommer inn, men det er ikke regulert nærmere hvordan dette skal skje. De utlagte listeforslagene skal ikke inneholde navnene på dem som har skrevet under på listeforslaget. Dette regnes som opplysninger om «noens personlige forhold» og er underlagt taushetsplikt. Opplysninger om hvem som er tillitsvalgte for listeforslaget, er likevel offentlig, jf. valgforskriften § 13 andre ledd.

⁴ Flyttingen av disse reglene fra valgloven til partiloven omtales slik i forarbeidene til partiloven, jf. Ot.prp. nr. 84 (2004–2005): «Departementet vurderer forslaget om flytting av partiregistreringsordningen fra valgloven kapittel 5 til den nye partiloven som et forslag av lovteknisk og administrativ art, uten at dette på noen måte kan sies å ha innvirkning på partienes rettigheter eller plikter – eller for øvrig innebærer noen substansielle endringer i gjeldende rett.»

Valgmyndighetene skal videre underrette kandidatene på listeforslagene om at de er satt opp på listeforslag, og opplyse om adgangen til å søke om fritak, jf. valgloven § 6-6 femte ledd. Det er valgstyret eller fylkesvalgstyret som setter frist for når erklæring om fritak må settes fram, jf. valgloven § 3-4 andre ledd. Det er ikke fastsatt hvor lang denne fristen skal være.

Retting av listeforslagene

Det er ikke noe absolutt krav om at listeforslaget må oppfylle alle kravene ved innleveringen. Dette følger implisitt av valgloven § 6-6 tredje ledd, som fastsetter at dersom et listeforslag ved innleveringen ikke oppfyller lovens krav, skal valgmyndighetene gjennom forhandlinger med listeforslagets tillitsvalgte forsøke å bringe forslaget i samsvar med loven. Bestemmelsen forutsetter at forslagsstillerne kan gjøre endringer etter at listen er innlevert. Det innleverte listeforslaget må imidlertid oppfylle visse minstekrav. Det må framgå at det er et forslag til valgliste, inneholde navnet på minst én kandidat og være underskrevet av minst én forslagsstiller med stemmerett i valgdistriktet.⁵

Valgforskriften § 15 første ledd fastsetter at når innleveringsfristen er utløpt, kan forslagsstillerne kun gjøre endringer på listeforslaget som er nødvendige for å bringe det i overensstemmelse med valgloven. Det er likevel anledning til å sette inn en ny kandidat på listeforslaget dersom en kandidat strykes fordi vedkommende er utelukket fra valg eller blir fritatt, jf. andre ledd. Alternativt kan de kandidatene som står etter den tomme plassen, rykke en plass opp, mens det settes inn et nytt navn nederst på listen.

Godkjenning av valglistene

Valgstyret og fylkesvalgstyret skal senest 1. juni i valgåret avgjøre om de innleverte listeforslagene skal godkjennes, jf. valgloven § 6-6 andre ledd. Når de er godkjent, skal valgmyndighetene legge de offisielle valglistene ut til gjennomsyn. Valgmyndighetene skal videre kunngjøre overskriften på de godkjente listene og opplyse om hvor de er lagt ut, jf. valgloven § 6-7.

⁵ Arnold Dybsjord, *Lov om kommunevalg av 10. juli 1925 med endringslover av 1. juni 1928, 1. mai 1931, 24. juni 1932, 30. april 1937 og 5. mai 1939* (Oslo: Tanum, 1945), s. 125. Oddvar Overå, Steinar Dalbakk, og Jan-Ivar Pavestad, *Valglovgivningen: valg til storting, fylkesting, kommunestyre og sameting* (Oslo: Kommuneforlaget, 1997), s. 110–111.

Valgforskriften § 18 første ledd fastsetter at så snart listene er godkjent, skal de tillitsvalgte underrettes om dette og få tilsendt en kopi av den godkjente listen. Dersom et listeforslag ikke godkjennes, skal de tillitsvalgte for listeforslaget underrettes snarest og opplyses om adgangen til og vilkårene for å klage, jf. andre ledd.

13.1.4 For få navn på listene – nytt valgoppgjør i perioden

Storingsvalg

Etter valgloven § 14-1 første ledd skal fylkesvalgstyret, etter pålegg fra Stortinget, foreta et nytt valgoppgjør dersom en representantplass i Stortinget blir stående ubesatt. Det er imidlertid ikke fastsatt regler for hva som skal skje dersom det ikke er mulig å foreta et nytt valgoppgjør fordi det ikke finnes flere kandidater på listen, det vil si dersom listen har gått tom for kandidatnavn.

Valgloven har heller ingen bestemmelser om hva som skjer dersom en valgliste ved stortingsvalg får flere mandater enn det er kandidater på listen. Dagens krav til antall navn på listene gjør at en slik situasjon ikke kan oppstå.

Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Til forskjell fra ved stortingsvalg har valgloven ved kommunestyre- og fylkestingsvalg bestemmelser om hva som skjer dersom en valgliste får flere mandater enn det er valgbare kandidater på listen. Ifølge § 11-10 fjerde ledd og § 11-12 fjerde ledd skal det overskytende antallet mandater i slike tilfeller fordeles mellom de øvrige listene.

Loven har også bestemmelser om nytt valgoppgjør dersom en representantplass blir stående ubesatt. Ifølge § 14-2 første ledd skal fylkesordføreren eller ordføreren sørge for at fylkesvalgstyret eller valgstyret i slike tilfeller foretar et nytt valgoppgjør. Videre følger det av andre ledd at fylkesvalgstyret eller valgstyret også skal foreta et nytt valgoppgjør når en vararepresentantplass er blitt ledig, dersom fylkesordføreren eller ordføreren mener dette er nødvendig.

Det er også fastsatt regler om hvordan nye vararepresentanter skal pekes ut dersom dette ikke kan gjøres ved å foreta et nytt valgoppgjør til kommunestyret og fylkestinget. Ifølge § 14-2 tredje ledd kan partiet eller gruppen selv peke ut den personen som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen dersom antallet av vararepresentanter er blitt utilstrekkelig i løpet av perioden. Partiet eller gruppen underretter deret-

ter fylkesvalgstyret eller valgstyret, som velger vedkommende som vararepresentant dersom valgbarhetsvilkårene er oppfylt.

13.2 Nordisk rett

13.2.1 Sverige

Sverige har, i likhet med Norge, krav om et visst antall underskrifter på listeforslagene for å stille liste. Det følger av vallagen kapittel 2 § 3 at om et parti ikke er representert i det organet som listeforslaget gjelder, må partiet dokumentere støtte fra minst 1 500 personer med stemmerett i hele landet ved valg til Riksdagen. Ved valg til *landstings-* eller *kommunfullmaktige* må det dokumenteres støtte fra 100 respektive 50 personer med stemmerett i det landstinget eller den kommunen som valget gjelder.

I Sverige stiller valgloven ingen krav til antall kandidatnavn på listene, hverken minimum eller maksimum. Derimot er det bestemmelser i loven om at kandidatene må samtykke til å stå på listene. På hvilket tidspunkt kandidatene skal samtykke, avhenger av hvordan partiet utformer valglistene. Dersom partiet stiller såkalt låst liste, der kandidatnavn påføres valgseidlene (og dermed hindrer velgerne fra å nominere andre navn enn partiet ønsker skal stå på valgseidelen), skal kandidatene på forhånd sende inn samtykke til å stå på listen. Dersom et parti stiller med «åpen» liste der kun partinavnet står på valgseidelen (og der velgerne kan påføre navnet på ønsket kandidat på valglisten), må kandidaten senest to dager før valgdagen ha gitt sitt samtykke til å være kandidat for det partiet, jf. vallagen kapittel 2 §§ 9 og 20.

13.2.2 Danmark

I Danmark er det også krav om et visst antall underskrifter for å stille liste ved valg. Lov om kommunale og regionale valg § 19 angir at en kandidatliste til kommunalbestyrelsesvalg i utgangspunktet må være underskrevet av minst 25 velgere i kommunen. Ved kommunalbestyrelsesvalg i Århus, Odense og Ålborg kommuner er derimot minimumskravet doblet, til 50, og ved valg i København kommune er kravet satt til 150. Ved regionsrådsvalg må minst 50 velgere i regionen skrive under på kandidatforslaget. Valgmyndighetene fritar kandidatlistene som ble representert i organet ved det forrige valget, fra kravet om underskrifter dersom de ber om det, jf. fjerde ledd.

Boks 13.1 Underskrifter for å stille liste ved valg i Danmark

Innsamling av underskrifter for å støtte et partis mulighet til å stille til valg skjer gjennom en nettside driftet av Social- og Indenrigsministeriet. Partiene samler inn støttespilleres e-postadresser eller personnummer og registrerer disse på nettsiden. Så får disse enten en e-post med en lenke til en nettside der de kan logge seg inn med en såkalt NemID, eller et brev de kan signere på papir.

NemID er en sikker form for pålogging på internett som brukes blant annet for å logge seg inn i nettbank og hos det offentlige. Disse e-postene og brevene sendes først ut etter en betenkingsperiode på en uke, se vælgererklæringsbekendtgørelsen § 5 andre ledd. Det er bare mulig å støtte et parti av gangen, og vælgererklæringer varer i 18 måneder med mindre de blir trukket tilbake.

Lov om kommunale og regionale valg § 24 angir videre at kandidatlistene må være underskrevet av de enkelte kandidatene, noe som i praksis innebærer at kandidatene samtykker til å stå på listen idet den leveres inn.

Ved folketingsvalg kan partier som ble valgt inn i Folketinget ved forrige valg, stille liste uten å samle inn underskrifter. For alle andre er kravet for å stille liste som et politisk parti at partiet må samle inn 1/175 av alle gyldige stemmer ved det siste avholdte folketingsvalget (tilsvarende omkring 20 000 underskrifter i 2019) etter folketingsvalgloven § 12. Dette tilsvarer hvor mange stemmer som er nødvendig for å få ett mandat i Folketinget. Kravet er dermed betydelig strengere enn kravet i Norge for partier som ikke allerede er representert i Folketinget. Bakgrunnen er å forhindre at useriøse eller små partier som ikke har en reell sjanse for å få et mandat ved valget, stiller liste. Det er videre anledning for kandidater å stille opp utenfor et parti. Vedkommende må da være anbefalt av minst 150 velgere.

13.3 Utvalgets vurdering

13.3.1 Krav til antall kandidatnavn på listen

13.3.1.1 Stortingsvalg

Utvalget peker på at krav til antall navn på valglisten ikke bare er en teknisk formalitet for å fylle plasser oppnådd ved valget, men bør også gjenspeile en ambisjon og et mål om et levende og aktivt demokrati. En valgliste skal vise mangfold og bredde av innbyggere som engasjerer seg, organiserer seg og er villige til å gjøre en jobb for å sikre et aktivt folkestyre. Velgerne skal også føle seg representert gjennom bredden av kandidater som stiller på listene.

Det er i første rekke partienes eget ansvar å ha mange nok kandidatnavn på listene til å fylle de mandatplassene de blir tildelt på Stortinget. Likevel er det hensyn som taler for å beholde et minimumskrav til antall kandidatnavn. Forholdet mellom velgerne og kandidatene er et sentralt aspekt her. Dette taler for at velgerne har en viss forsikring om at listen inneholder nok navn til å utpeke de representantene og vararepresentantene som listen får ved valget.

Utvalget mener imidlertid at dagens minimumskrav er for strenge og bør endres. Dagens krav rammer særlig små partier, som opplever at det er vanskelig å fylle listen med kandidatnavn i spesielt større valgdistrikter. Kravet om at listeforslaget skal inneholde så mange kandidater som det skal velges representanter til Stortinget fra valgdistriktet, kan også oppleves som unødvendig høyt: Det er bare få, om noen, partier som realistisk sett vil kunne forvente å få valgt inn så mange representanter og vararepresentanter.

Utvalget har vurdert om det heller bør settes et minimumskrav som er likt det antallet mandater det minste valgdistriktet har. Det vil da være opp til partiene selv å sikre at de har tilstrekkelig antall navn på lister i de større valgdistriktene. Dersom dagens valgdistriktsinndeling opprettholdes, vil det medføre at minimumskravet settes til fire kandidater. Dersom det isteden blir ny valgdistriktsinndeling som følger ny fylkesinndeling, vil det minste valgdistriktet få ni mandater. Da følger det at minimumskravet settes til ni kandidater.

Utvalget har imidlertid kommet fram til at det er bedre å ta utgangspunkt i et minimumskrav som tilsvarer det antallet kandidater som kreves for å utnevne representant og vararepresentanter dersom partiet får minst én kandidat valgt inn på Stortinget. Ettersom det etter gjeldende rett skal velges så mange vararepresentanter som listen får representanter med et tillegg av tre, vil det inne-

bære at et minimumskrav bør settes til fem kandidater. Det vil for øvrig være partienes eget ansvar å sørge for at de har nok navn på listen til å fylle tildelte plasser. Partiene vil også ha en sterk egeninteresse i å fylle sine tildelte plasser.

En minimumsgrense på fem kandidater vil kunne oppleves som noe lavt i de større valgdistriktene, men utvalget mener likevel at det viktigste hensynet som må følges, er at alle som ønsker å stille liste, skal ha mulighet til dette – uavhengig av størrelsen på partiet/gruppen eller hvor i landet det stiller liste. Utvalget mener det først og fremst bør være partienes eget ansvar å sørge for at listen til partiet har tilstrekkelig antall navn, og foreslår at minimumskravet bør settes til fem kandidater.

Medlemmene Grimsrud, Holmås, Nygreen og Strømmen viser for øvrig til sin merknad i punkt 6.3.2, hvor disse medlemmene også ønsker å heve minstekravet til antall folkevalgte i kommunestyre og fylkesting. Dette ønsket er basert på en målsetting om å styrke et aktivt og levende demokrati gjennom å gi flere innbyggere politisk erfaring og balansere en voksende administrasjon.

13.3.1.2 Fylkestingsvalg

I dag stiller valgloven krav til at et listeforslag ved fylkestingsvalg skal ha minimum sju kandidater og maksimalt så mange navn som tilsvarer det antall representanter som skal velges til fylkestinget, med et tillegg av inntil seks andre navn.

Utvalget mener det er tilsvarende argumenter for å beholde et minimumskrav ved fylkestingsvalget som ved stortingsvalget. Det bør også ved fylkestingsvalg være partiene som har hovedansvaret for å sørge for et tilstrekkelig antall navn på listene til at mandatfordelingen følger valgresultatet. Minimumskravet må være lavt nok til at alle seriøse grupper og partier som ønsker å stille liste, skal ha mulighet for dette, men det er samtidig viktig å ta hensyn til velgerne ved utformingen av regelverket.

Utvalget mener dagens krav, som treffer ulike partigrupper svært ulikt avhengig av om partiet stiller liste i et stort eller lite fylke, er problematisk og bør endres. Utvalget viser til at det er større sannsynlighet for at det oppstår situasjoner der partier eller grupper som stiller liste, kan gå tomme for kandidatnavn på listen i løpet av valgperioden ved fylkestingsvalg enn ved stortingsvalg. Ved fylkestingsvalg mister kandidatene valgbarheten dersom de flytter ut av fylket. Det er videre lettere å få fritak fra lokalpolitiske verv enn fra

stortingsvervet. Dermed er det en større fare for at flere kandidater vil tre ut av vervet i løpet av perioden enn ved stortingsvalg. I tillegg vil de ulike partiene ofte bli representert med flere representanter i fylkestinget enn hva de blir fra de ulike valgdistriktene ved stortingsvalg. Dette gjør at det er viktigere å ha flere navn på listene.

Basert på ovennevnte mener utvalget at det bør lages et differensiert krav til antall kandidatnavn på listen til fylkestinget. Et alternativ er å knytte det til hvor mange medlemmer som skal velges til fylkestinget. Fylkestingene står fritt til å fastsette antall medlemmer selv, så lenge de overholder minimumskravene i kommuneloven.

Utvalget foreslår å endre minimumskravet til antall medlemmer i fylkestinget. Forslaget innebærer at fylkeskommuner med et innbyggertall som ikke overstiger 300 000 innbyggere, skal ha minst 35 medlemmer, fylkeskommuner med over 300 000, men ikke over 500 000 innbyggere, skal ha minst 43 medlemmer, mens de største fylkeskommunene (over 500 000 innbyggere) skal ha minst 51 medlemmer.

Utvalget går inn for å differensiere kravet til antall kandidater på listeforslagene ut fra antall medlemmer i fylkestinget og foreslår at ved valg til fylkesting som har 35–41 medlemmer, skal listeforslaget ha minst 5 kandidater på listen. Kravet økes deretter med 2 navn, slik at det må være minimum 7 kandidater når fylkestinget har 43–49 medlemmer, og minimum 9 kandidater når fylkestinget har minst 51 medlemmer.

Medlemmene Grimsrud, Holmås, Nygreen og Strømmen viser for øvrig til sin merknad i punkt 6.3.2, hvor disse medlemmene også ønsker å heve minstekravet til antall folkevalgte i kommunestyre og fylkesting, ut fra en målsetting om å styrke et aktivt og levende demokrati gjennom å gi flere innbyggere politisk erfaring og balansere en voksende administrasjon.

13.3.1.3 Kommunestyrevalg

Valgloven stiller i dag samme krav til antall kandidatnavn på listeforslaget ved kommunestyrevalg som ved fylkestingsvalg. Det skal ha minimum sju navn og maksimalt så mange navn som tilsvarer det antallet representanter som skal velges til kommunestyret, med et tillegg av inntil seks andre navn.

Utvalget mener igjen det er gode argumenter for å beholde et minimumskrav, men at det også ved kommunestyrevalg i første rekke er partienes eget ansvar å sørge for et tilstrekkelig antall navn

på listene til at de har nok navn ved mandatfordelingen.

Utvalget mener at det også ved kommunestyrevalg er naturlig å ta utgangspunkt i hvor mange medlemmer som skal velges til organet. Som med fylkestingene står kommunestyrene fritt til å velge antall medlemmer selv, så lenge de overholder minimumskravene i kommuneloven. Kommuneloven § 5-5 andre ledd angir at minimum antall medlemmer i kommunestyret må være minst 43 for de største kommunene (over 100 000 innbyggere), mens for de minste kommunene (ikke over 5 000 innbyggere) er minimumskravet 11.

Med sammenslåingen av kommuner er det blitt noen flere større kommuner og dermed også større kommunestyre. Eksempelvis vil nye Ålesund kommune ha 77 representanter og nye Kristiansand kommune ha 71 representanter. På den andre siden av skalaen vil det være kommunestyre som fortsatt er svært små, som Utsira kommune med kun 11 representanter (som er minimumskravet).

Utvalget mener de store forskjellene mellom antall medlemmer i kommunestyrene taler for å differensiere kravet til antall kandidatnavn på listene ved kommunestyrevalg. Kravet til antall kandidater bør avhenge av hvor mange medlemmer det er i kommunestyret.

Utvalget mener at for kommuner med kommunestyre med inntil 33 medlemmer bør det settes et krav til minimum 5 kandidater. Kravet bør økes til 6 kandidater for kommunestyre med 35–41 medlemmer og til 7 for kommunestyre med 43 eller flere medlemmer. En slik gradvis økning i kravet til antall kandidater på listeforslagene vil øke sannsynligheten for at partiene og gruppene har tilstrekkelig antall kandidater på listene til å kunne fylle de plassene de får ved valget. Samtidig vil minimumskravene være lave nok til at alle grupper og partier som ønsker å stille liste, har mulighet til det.

Medlemmene Grimsrud, Holmås, Nygreen og Strømmen viser for øvrig til sin merknad i punkt 6.3.2, hvor disse medlemmene også ønsker å heve minstekravet til antall folkevalgte i kommunestyre og fylkesting ut fra en målsetting om å styrke et aktivt og levende demokrati, dette gjennom å gi flere innbyggere politisk erfaring og balansere en voksende administrasjon.

13.3.2 For få navn på listene – nytt valgoppgjør i perioden

13.3.2.1 Stortingsvalg

Dersom kravet til antall kandidatnavn på listene blir redusert i tråd med utvalgets forslag, vil det teoretisk kunne oppstå en situasjon hvor en liste får valgt inn flere representanter på Stortinget enn den har kandidater. Enkelte av representantene kan også av ulike grunner gå ut av Stortinget i løpet av perioden. Dersom listen da har få kandidater, vil det kunne oppstå en situasjon hvor det ikke er mulig å erstatte de representantene som trer ut av Stortinget.

I mangel av regelverk som regulerer en slik situasjon, vil konsekvensen bli at ett eller flere mandater vil bli stående ubesatt, det vil si at vi får såkalte tomme seter i Stortinget. Utvalget antar likevel at det er svært usannsynlig at en slik situasjon vil oppstå, ettersom det er strenge krav til ombudsplikten, og siden partiene vil ha sterke insentiver til å sørge for å ha tilstrekkelig antall kandidater. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for å regulere dette særskilt i valgloven, og viser til at det er partienes eget ansvar å sørge for at de har tilstrekkelig antall kandidatnavn og vara-representanter på listen til å unngå at de går tom for kandidatnavn ved mandatfordelingen. Dersom partiet ikke har nok navn på listen til å fylle mandatplassene det blir tildelt i stortingssalen, må det bære konsekvensene selv. Utvalget mener at det partiet som skulle gå tom for navn på listen, må godta at det blir et tomt sete på Stortinget for dette partiet. En slik ordning vil etter utvalgets vurdering være mer i tråd med velgernes preferanser enn at plassen tildeles et annet parti.

Utvalget ønsker heller ikke å utforme nye regler som sikrer at et parti unngår tomme seter i løpet av stortingsperioden, dersom alle kandidatene på listen skulle miste valgbarheten eller få fritak fra ombudsplikten. Skulle en slik situasjon likevel oppstå, mener utvalget det bør bli et tomt sete i stortingssalen.

13.3.2.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Valgloven har regler for hva som skjer dersom en liste ved kommunestyre- eller fylkestingsvalg får flere mandater enn det er kandidater på listen. I et slikt tilfelle skal de resterende mandatene fordeles mellom de øvrige listene. På den måten sikres det at alle mandatene tilegnes en representant (unngår «tomme» seter). Utvalget mener disse reglene bør videreføres.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er det mye større sjanse for at en representant mister valgbarheten eller får fritak fra vervet, enn ved stortingsvalg. Utvalget mener derfor at dagens regler som sikrer at et parti unngår tomme seter i løpet av perioden, eller at listen ikke har et tilstrekkelig antall vararepresentanter, bør videreføres.

Dette innebærer at reglene blir ulike ved stortingsvalg og ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Utvalget mener dette kan begrunnes med at det er større sjanse for at en plass vil kunne bli stående tom ved lokalvalg enn ved stortingsvalg, og at slike regler vil medvirke til at listestillerne gjør sitt ytterste for å hindre at listen går tom for kandidater.

13.3.3 Individuelle kandidater

Utvalget har vurdert om det bør være mulig å stille som individuell kandidat.

Utvalget viser til at OSSE tidligere har påpekt at det ikke er mulig å stille som individuell kandidat i Norge, og at dette bør vurderes.⁶ Som grunnlag for anbefalingen om å tillate individuelle kandidater har OSSE vist til artikkel 7.5 i det såkalte København-dokumentet fra 1990.⁷ Dette er en ikke-bindende erklæring fra medlemsstatene i OSSE som knesetter visse demokratiske og rettsstatlige prinsipper. Utvalget vil imidlertid peke på at ordlyden i artikkel 7.5 ikke pålegger statene å tillate individuelle kandidater i tillegg til valglisten.⁸ Ingen internasjonale standarder for valglovgivning pålegger statene å tillate individuelle kandidater å stille til valg.

Etter utvalgets vurdering vil det å stille som enkeltkandidat ikke passe inn i den norske valgordningen, som er basert på partilister, og som stiller krav til antall kandidater på listeforslagene.

⁶ OSSE har bemerket overfor norske valgmyndigheter at «The Election Act should be amended to provide a possibility for independent candidates to stand for elections, in line with OSCE commitments». «Norway Parliamentary Elections 9 September 2013», OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2013), s. 4.

⁷ «Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Csce» (Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), 1990).

⁸ «(7) To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will [...]

(7.5) – respect the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination». Se «Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Csce».

Minimumskravet til antall kandidater ivaretar blant annet at det også velges vararepresentanter.

Utvalget peker også på at det er lave formelle terskler for å stille til valg i Norge. Valgloven krever blant annet ikke at en kandidat må være eller registrere seg som medlem av et politisk parti. Utvalget mener den norske ordningen ivaretar hensynet til at alle som ønsker det, kan stille som kandidat på en liste. Utvalget finner at det er flere negative aspekter ved å tillate individuelle kandidater å stille til valg enn det er positive, og utvalget ønsker derfor ikke å åpne for at individuelle kandidater kan få stille til valg.

13.3.4 Krav om skrift på papir

Utvalget mener tiden er moden for å endre på dagens regler om at underskrifter må være skrift på papir. Underskrifter på listeforslag må både kunne samles inn elektronisk, og de må kunne sendes inn til kommunen/fylkeskommunen elektronisk. Dette vil gjøre det lettere å samle inn underskrifter. Det vil også bli lettere for valgmyndighetene å behandle dem ettersom de slipper å måtte tyde ulike skrifttyper på papir.

I dag signeres en rekke dokumenter elektronisk. Det finnes også offentlige nettsider der innsamling av underskrifter foregår. Blant annet drifter Kommunal- og moderniseringsdepartementet en nettside (Minsak.no), der enkeltpersoner kan fremme forslag til innbyggerinitiativ og samle underskrifter til støtte for sin sak. Dersom saken får en viss oppslutning, må kommunestyret behandle den.

Utvalget mener det er viktig å lage tilgjengelige digitale tjenester så lenge sikkerheten i en slik ordning er tilfredsstillende. Utvalget vil likevel peke på at muligheten for kontroll vil endres med en slik endring i regelverket. Med håndskrevne underskrifter er det til en viss grad mulig å skille underskrifter fra hverandre (selv om det likevel ikke er noen garanti for at manipulasjon ikke har skjedd). Dersom kravet om skrift på papir fjernes, må bruken av elektroniske underskrifter reguleres på en måte som sikrer at underskriftene som samles inn, er autentiske. Utvalget mener at de nærmere reglene om hvordan en ordning med elektroniske signaturer skal utformes, bør fastsettes i forskrift.

Forslagsstillerne bør i tillegg til å kunne samle inn underskrifter elektronisk fortsatt kunne samle inn underskriftene på papir hvis de ønsker det.

Dersom kravet om skrift på papir for underskrifter fjernes, bør etter utvalgets vurdering kravet om skrift på papir for underskrifter til innsam-

ling av erklæringer for å registrere et parti også fjernes. Partiloven bør endres i tråd med dette.

Det kreves i dag ikke samtykke fra kandidatene for å bli ført opp på et listeforslag i Norge. Etter valgloven § 6-6 femte ledd skal valgmyndighetene underrette samtlige kandidater på listeforslagene om at de er satt opp på listeforslag, og opplyse om adgangen til å søke om fritak.

Dagens ordning uten krav om samtykke kan synes tungvint ettersom valgmyndighetene må kontakte hver person som står på en liste, og underrette om at vedkommende er satt opp på listen, og om mulighetene for å kreve seg fritatt. Utvalget mener likevel at det fortsatt må være valgmyndighetenes ansvar å innhente samtykke fra de enkelte kandidatene, og vil ikke legge dette ansvaret over på partiene.

For å forenkle dette arbeidet mener utvalget departementet bør vurdere å utvikle en løsning slik at listestillerne kan legge inn listeforslaget direkte i EVA. Dette vil gjøre det enklere å sende ut informasjon om at en kandidat er satt opp på et listeforslag, og om adgangen til å be seg fritatt. Dette vil imidlertid kreve at partiene også legger inn e-postadressen til kandidatene.

13.3.5 Krav til antall underskrifter

Utvalget mener det er viktig å beholde et minimumskrav til antall underskrifter for å få stille liste. Dette vil sikre at det ligger en grad av seriositet og velgeropplutning bak listeforslaget, og derigjennom begrense muligheten for at svært små partier eller grupper stiller lister ved valg. Utvalget mener det bør gjelde det samme minimumskravet til antall underskrifter for å stille liste ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

13.3.5.1 Stortingsvalg og fylkestingsvalg

I dag må partier og grupper som ved forrige stortingsvalg ikke fikk minst 500 stemmer i 1 valgdistrikt eller minst 5 000 stemmer i hele landet, samle inn underskrifter fra minst 500 personer med stemmerett i valgdistriktet.⁹ Det er imidlertid store forskjeller mellom antall stemmeberettigede i de ulike valgdistriktene, og kravet slår derfor veldig ulikt ut avhengig av hvilket valgdistrikt gruppen eller partiet stiller liste i.

Utvalget mener et minstekrav til antall underskrifter for å stille liste ved stortingsvalg og fylkestingsvalg bør differensieres slik at kravet beregnes ut fra en andel av de stemmeberettigede i valgdistriktet, istedenfor at det baseres på et fast tall. Dette vil gi et mer rettferdig krav for alle som stiller liste, uavhengig av størrelsen på valgdistriktet de stiller liste i.

Utvalgets flertall (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebæk, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aardal og Aarnes) mener kravet bør settes til én prosent av de stemmeberettigede ved forrige valg. Dette vil i praksis øke kravet til antall underskrifter. Disse medlemmene viser til at Venezia-kommisjonen i «Code of Good Practice in Electoral Matters» anbefaler at loven ikke pålegger listeforslagene å ha underskrifter fra mer enn én prosent av velgerne i valgdistriktet.¹⁰ Begrunnelsen er at det sikrer at loven ikke hindrer noen partier eller kandidater fra å stille til valg.

Utvalgets mindretall (Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad og Aatlo) mener kravet heller bør settes til 0,5 prosent av de stemmeberettigede ved forrige valg. Dette vil også medføre en økning fra dagens krav for de fleste valgdistriktene, men likevel sikre at partier og grupper som ønsker å stille liste, har mulighet til å oppnå kravet uten altfor store omkostninger.

13.3.5.2 Kommunestyrevalg

Utvalget mener kravet om antall underskrifter for å kunne stille liste ved kommunestyrevalg også bør endres. I dag skal listeforslaget som hovedregel være underskrevet av et antall personer med stemmerett i kommunen som tilsvarer 2 prosent av antall stemmeberettigede innbyggere ved siste kommunestyrevalg. Som et minimum må listeforslaget likevel være underskrevet av like mange stemmeberettigede personer i kommunen som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Det er imidlertid alltid tilstrekkelig med underskrifter fra 300 personer.

Kravet rammer partiene svært ulikt ut fra hvilken kommune de stiller liste i. Norge er et land med mange små kommuner, og det finnes kommuner med kun et par hundre velgere. Det er også kommuner med flere hundre tusen velgere.

⁹ For partier som oppnådde minst 500 stemmer i 1 valgdistrikt eller minst 5 000 stemmer i hele landet, holder det at listen er underskrevet av 2 styremedlemmer i lokalavdelingen som har ansvaret for det valgdistriktet listeforslaget legges fram i.

¹⁰ «The law should not require collection of the signatures of more than 1% of voters in the constituency concerned.» «Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report» (Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Venezia-kommisjonen), 2002), CDL-AD(2002)023rev2-cor.

Etter utvalgets vurdering bør det som et utgangspunkt kreves at minst én prosent av de stemmeberettigede i kommunen skriver under på listeforslaget. Dette vil også være mer i tråd med Veneziakommisjonens anbefalinger. Kravet om én prosent bør gjelde for alle kommuner uavhengig av størrelse, også for svært små kommuner. Utvalget mener det ikke bør gjelde et krav om at et listeforslag minimum skal være underskrevet av like mange stemmeberettigede personer i kommunen som det skal velges medlemmer til kommunestyret, slik kravet er i dag. Et slikt krav vil innebære at det blir forholdsmessig mye vanskeligere å stille liste i de minste kommunene.

I større kommuner, som Oslo eller Bergen, vil et krav om signatur fra 1 prosent innebære at veldig mange stemmeberettigede må skrive under på listeforslaget. I Oslo vil et slikt krav innebære at forslagsstillerne må samle inn omkring 5 000 underskrifter. Utvalget mener et krav om så mange underskrifter ved kommunestyrevalg vil gjøre det for vanskelig å stille liste. Utvalget foreslår derfor å sette en fast øvre grense for hvor mange underskrifter som alltid vil være tilstrekkelig for å fremme et listeforslag.

Utvalget har imidlertid delt seg i spørsmålet om hva kravet skal settes til. *Utvalgets flertall* (Anundsen, Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebæk, Storberget, Tørresdal, Aardal og Aarnes) mener det bør være tilstrekkelig med 1 000 underskrifter. *Utvalgets mindretall* (Grimsrud, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad, Strømmen og Aatlo) mener dagens krav om at det er tilstrekkelig med 300 underskrifter, bør videreføres.

13.3.6 Krav til antall underskrifter fra registrerte politiske partier

For registrerte politiske partier som ved forrige stortingsvalg fikk minst 500 stemmer i et valgdistrikt eller minst 5 000 stemmer i hele landet, er det tilstrekkelig at listeforslaget er underskrevet av 2 styremedlemmer i lokalavdelingen som har ansvaret for det valgdistriktet listeforslaget gjelder. Utvalget viser til at å stille krav om at partiet ved forrige stortingsvalg oppnådde en nærmere bestemt oppslutning blant velgerne for å komme inn under disse reglene, bidrar til å sikre at det er

en viss grad av velgeroppslutning bak partier som stiller liste. Det medfører at det skal være en terskel for å stille liste, og at en registrering i Partiregisteret ikke automatisk gir rett til fritak fra kravet om å samle inn underskrifter. Det er flere relativt små partier i Partiregisteret som ved hvert valg må samle inn underskrifter fordi de ikke får tilstrekkelig antall stemmer.¹¹

Utvalget mener det fortsatt bør gjelde et krav om at et registrert politisk parti oppnådde en viss oppslutning ved forrige stortingsvalg for å kunne stille liste med underskrift fra kun 2 styremedlemmer i partiets lokalavdeling i valgdistriktet. Etter utvalgets vurdering bør det imidlertid gjelde én felles grense for hvor mange stemmer partiet må ha fått for å komme inn under de mer lempelige kravene. Dette har blant annet å gjøre med at de ulike valgdistriktene er svært ulike i størrelse. Utvalget foreslår derfor at bare registrerte politiske partier som ved forrige valg fikk minst 5 000 stemmer totalt i hele landet, skal kunne stille liste med underskrift fra kun 2 styremedlemmer i partiets lokalavdeling i valgdistriktet. Dette vil sikre at partiene blir behandlet likt uavhengig av hvor i landet de mottar stemmer. Samtidig vil endringen gjøre det vanskeligere for små partier med oppslutning konsentrert i ett eller noen få valgdistrikter å komme inn under disse reglene.

13.3.7 Antall underskrifter for å registrere et politisk parti

Utvalget mener at partiloven også bør endres. I partiloven er det satt som krav for å registrere et partinavn i Partiregisteret at søknaden må følges av en erklæring fra minst 5 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg om at de ønsker partinavnet registrert. Utvalget foreslår å endre dette kravet til underskrift fra minst 10 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg. Utvalget viser her blant annet til utvalgets forslag om å åpne for at underskriftene kan samles inn elektronisk, slik at det ikke lenger skal være krav om at underskriften skal være skrift på papir, jf. partilovforskriften § 1-1 tredje ledd.

¹¹ Norges Kommunistiske Parti fikk totalt 309 stemmer, mens Samfunnspartiet fikk 104 stemmer ved valget i 2017.

Kapittel 14

Ordensregler

14.1 Gjeldende rett

Valgloven har regler som forbyr velgerpåvirkning både under forhåndsstemningen, jf. § 8-5, og på valgtinget, jf. § 9-4. Velgerpåvirkning innebærer for eksempel å drive valgkamp i form av stander e.l. Det omfatter både muntlige og skriftlige meningsyttringer, som å sette opp oppslag eller å dele ut brosjyrer.

Under forhåndsstemmeperioden er det ikke tillatt med velgerpåvirkning i det rommet der forhåndsstemningen foregår.

På valgtinget er forbudet mot velgerpåvirkning mer omfattende. Det er da ikke tillatt å drive velgerpåvirkning i valglokalet og i de rommene som velgeren må passere for å komme fram til valglokalet. Forbudet omfatter derimot ikke området utenfor bygningen der valglokalet ligger. Det er dermed ikke noe forbud mot listebæring i dette området.¹

Valgloven § 9-4 fastsetter enkelte ordensregler for hvordan valgtinget skal gjennomføres. Ifølge første ledd er det i valglokalet eller i de rommene som velgeren må passere for å komme fram til valglokalet, ikke tillatt å utføre handlinger som kan forstyrre eller hindre en normal gjennomføring av valgbehandlingen. I dette området er det heller ikke tillatt for uvedkommende å samle informasjon om hvem som møter fram for å stemme, eller å foreta velgerundersøkelser e.l.

Dersom noen opptrer i strid med ordensreglene, kan stemmestyrets leder eller nestleder om nødvendig bortvise personen(e), jf. tredje ledd.

Tilsvarende ordensregler finnes ikke for forhåndsstemmeperioden.

14.2 Nordisk rett

Ifølge den svenske vallagen er det ikke lov å drive «propaganda» eller annen aktivitet som er ment å påvirke eller hindre velgerne i deres valghandling, hverken i valglokalet eller i «ett utrymme intill detta», jf. kapittel 8 § 3. I Sverige er reglene om velgerpåvirkning de samme under forhåndsstemmeperioden og på valgtinget.

I Danmark gjelder omtrent samme regler for velgerpåvirkning under forhåndsstemmeperioden som på valgtinget. Under forhåndsstemmeperioden har stemmemottakeren ansvaret for å påse at velgerne ikke utsettes for velgerpåvirkning eller annen form for «holdningsmæssig påvirkning i umiddelbar tilknytning til brevstemmeafgivningen», jf. lov om valg til Folketinget § 61 åttende ledd.²

På valgtinget har valgstyrene ansvaret for å påse det samme: at velgerne ikke utsettes for velgerpåvirkning eller annen form for «holdningsmæssig påvirkning», hverken i valglokalene eller i andre steder «i umiddelbar tilknytning», jf. § 50.

§ 107 bestemmer videre at justisministeren kan fastsette regler «til sikring af, at der ikke på eller ud til offentlig vej eller plads udøves valgagitation på en måde, der forstyrrer den offentlige orden».

14.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener det er viktig at valgloven har regler som skjermer velgerne mot uønskede forstyrrelser eller påvirkning fra politikere eller andre når de skal stemme. Slike bestemmelser bidrar også til å sikre at stemmestyret og stemmemottakerne har kontroll med hva som skjer inne i valglokalet.

Utvalget peker på at begrepet «velgerpåvirkning» etter ordlyden vil omfatte alle former for

¹ Med listebæring menes at kandidater fra de ulike partiene står utenfor valglokalet og deler ut stemmesedler for å oppfordre velgere til å stemme på en bestemt måte. Dette er hovedsakelig en tradisjon i Oslo, og det har flere ganger vært diskusjoner om hvorvidt dette bør forbys.

² Tilsvarende regler for lokalvalg finnes i lov om kommunale og regionale valg.

politisk påvirkning i valglokalet. Dette vil gjelde muntlige og skriftlige meningsyttringer, blant annet i form av oppslag og utdeling av brosjyrer eller lister.

Under forhåndsstemmeperioden er det i dag kun forbud mot velgerpåvirkning i selve rommet der velgerne stemmer. Det gjør det mulig å plassere forhåndsstemmelokaler inne i kjøpesentre, flerbrukshus, servicetorg, biblioteker og andre større offentlige bygg der mange mennesker samles. Sentrale valgmyndigheter oppfordrer til å bruke slike lokaler for å øke tilgjengeligheten for velgerne. Utvalget viser til at tilgjengelighet er et sentralt hensyn ved valg gjennomføringen, og mener det vil være uheldig å sette begrensninger som gjør det vanskelig å plassere forhåndsstemmelokaler i slike bygg.

Når det gjelder spørsmålet om hvor omfattende et forbud mot velgerpåvirkning bør være på valgdagen, ønsker *flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Hagen, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnbæk, Stokstad, Storberget, Aardal og Aarnes)* å forby velgerpåvirkning kun inne i selve rommet der velgerne stemmer. Disse medlemmene mener dette forbudet bør gjelde for hele stemmeperioden, det vil si fra 1. juli til og med valgdagen.

På valgtinget er det med dagens regelverk forbudt å drive velgerpåvirkning også i de rom som må passeres for å komme til stemmelokalet. Disse medlemmene viser til hensynet til regelforenklighet og mener det er uheldig med to ulike regler om valgagitasjon for forhåndsstemmeperioden og på valgtinget. Det kan føre til forvirring og uklarhet hos både valgmedarbeiderne, politikerne og velgerne. Disse medlemmene peker videre på at det er lov å drive valgkamp hele valgperioden, noe som taler for at det ikke bør være ulike regler for hvor valgkamphandlinger tillates.

Disse medlemmene har forståelse for at listebærere kan oppleves som pågående og forstyrrende for velgere, men mener at så lenge dette foregår utenfor valglokalet, er det ikke behov for å forby dette. I likhet med annen form for velgerpåvirkning må listebærere ansees som en naturlig del av valgkampen. Isteden vil disse medlemmene peke på at det er svært viktig at partiene selv tar grep og sørger for gode interne retningslinjer for listebærere, slik at de ikke oppleves som ubehage-

lige eller pågående eller skaper forvirring for velgere som skal inn i et valglokale for å stemme.

Mindretallet i utvalget (Anundsen, Grimrud, Hoff, Holmås, Nygreen, Strømmen, Tørresdal og Aatlo) mener dagens bestemmelser om velgerpåvirkning ikke er omfattende nok. Disse medlemmene mener forbudet mot velgerpåvirkning bør utvides på valgtinget. På valgtinget bør et forbud mot velgerpåvirkning ikke bare omfatte det rommet der velgerne stemmer, men også det øvrige området i umiddelbar nærhet til valglokalet. Et slikt forbud vil både omfatte de rom som velgeren må passere for å komme til valglokalet, og uteområdet direkte utenfor bygningen. Disse medlemmene framhever at velgerne har krav på uforstyrret tilgang til valglokalet, og at området i umiddelbar nærhet av valglokalet, i likhet med inne i selve valglokalet, bør være nøytralt. Forslaget fra disse medlemmene innebærer at listebæring vil være forbudt i området utenfor valglokalet. Disse medlemmene foreslår ingen endringer for forhåndsstemmeperioden.

Utvalget mener at de øvrige av dagens bestemmelser som skal sikre at velgerne ikke blir forstyrret på valgtinget, i det store bør videreføres. Det er viktig med regler som forhindrer uro i valglokalet. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid forbudet utvides noe, slik at det også blir forbudt å utilbørlig forstyrre eller hindre velgere på vei inn i rommet der de stemmer. Utvalget mener videre at slike ordensregler bør gjelde for hele stemmeperioden og ikke kun på valgtinget. Utvalget foreslår å videreføre at stemmestyrets leder eller nestleder kan bortvise den eller dem som opptrer i strid med ordensreglene på valgtinget. Utvalget mener stemmemottakere under forhåndsstemmingen også må ha denne muligheten. Det vil kunne forhindre situasjoner der det forekommer handlinger i lokalet der velgerne stemmer, som er til bry for velgerne, for eksempel ved at personer lager bråk i lokalet.

Utvalget foreslår ikke å videreføre en egen bestemmelse om forbud mot velgerundersøkelser eller liknende utspørring av velgerne. Slike undersøkelser bør vurderes opp mot forbudet mot å utføre handlinger i valglokalet eller dets umiddelbare nærhet som kan forstyrre valget.

Kapittel 15

Legitimasjon

15.1 Gjeldende rett

15.1.1 Legitimasjonsplikt

Valgloven § 8-4 sjette ledd regulerer legitimasjonsplikt under forhåndsstemmingen. Valgloven § 9-5 andre ledd inneholder tilsvarende regulering for stemmingen på valgtinget. En velger som er ukjent for stemmemottakeren, må legitimere seg. Det er dermed ikke noe absolutt krav om å vise legitimasjon.

Departementet har lagt til grunn at selv om loven kun omtaler stemmemottakere, vil også valgfunksjonærer i det aktuelle valglokalet kunne gå god for en velgers identitet.

Valgloven § 8-4 sjette ledd andre punktum regulerer forhåndsstemming på institusjon. Her kan velgerens identitet også bekreftes av en ansatt som legitimerer seg. Bestemmelsen er særlig aktuell ved stemming på helse- og omsorgsinstitusjoner og i fengsler. Bakgrunnen for unntaksbestemmelsen er at ikke alle som oppholder seg i slike institusjoner, har legitimasjonspapirer tilgjengelig. Bestemmelsen gjelder ikke for besøkende på institusjonen.

15.1.2 Krav til legitimasjon

Hverken loven eller forskriften har nærmere regler om hvilke konkrete typer legitimasjon som kan godkjennes. Av forarbeidene framgår det at legitimasjonen må inneholde bilde av og navn på velgeren, og at stemmemottakeren i hvert enkelt tilfelle må vurdere legitimasjonen velgeren viser fram.¹

I tillegg til kravet om at legitimasjonen må inneholde velgerens navn og bilde, legger departementet i *Valghåndboken* til grunn at legitimasjonen må ha «et visst offisielt preg» og inneholde fødselsdato. Typiske legitimasjonspapirer vil være

bankkort med bilde, førerkort og pass, men også andre typer legitimasjon med bilde kan godkjennes:

Departementet vil presisere at det er viktig å utvise godt skjønn ved vurderingen av om den foreviste legitimasjonen er tilstrekkelig dokumentasjon på velgerens identitet. Utgangspunktet må være at dersom legitimasjonen gir et troverdig inntrykk, har velgeren oppfylt sin legitimasjonsplikt. Så lenge stemmemottakeren ser at det er rette vedkommende man står overfor, må velgeren få lov til å avgi stemme. Dette bør gjelde selv om legitimasjonen har gått ut på dato. Stemmemottaker må likevel i hvert enkelt tilfelle vurdere «kvaliteten» på legitimasjonen.²

15.2 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 25 fastslår at

[e]nhver borger skal, uten noen form for forskjellsbehandling som nevnt i artikkel 2 og uten urimelige begrensninger, ha rett og anledning til [...] [å] avgi stemme og bli valgt ved frie periodiske valg som skal bygge på alminnelig og lik stemmerett og hemmelig avstemning, som sikrer at velgernes vilje kommer fritt til uttrykk.

Etter dette må et krav om legitimasjon ikke få en slik utforming at det blir en urimelig avgrensning i stemmeretten.

¹ Ot.prp. nr. 24 (2006–2007).

² «Valghåndbok: Oversikt over regelverk som gjelder ved gjennomføring av valg» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), punkt 10.8.

15.3 Nordisk rett

I Sverige må ukjente velgere legitimere seg eller på andre måter «styrke sin identitet». ³ Dersom en velger ikke har legitimasjon, kan en annen person bekrefte velgerens identitet. Personen som bekrefter en annens identitet, må i så fall vise legitimasjon.

I Danmark skal velgerne ha med valgkortet og levere dette samt oppgi fødselsdato før de får stemme. Velgere som har glemt valgkortet, får skrevet ut et nytt. En velger kan bli bedt om å opplyse navn og adresse for å sjekke identiteten, og i noen tilfeller kan en velger også bli bedt om å vise legitimasjon. ⁴

15.4 Valgobservatørers anbefalinger og departementets oppfølging

15.4.1 Valgobservasjon ved stortingsvalget i 2005

Den norske Helsingforskomité inviterte internasjonale valgobservatører til stortingsvalget i 2005. Fram til 2007 inneholdt valgloven kun et krav om at stemmemottakeren *kunne kreve* at velgeren måtte identifisere seg. Valgobservatørene mente at manglende krav til legitimasjon kunne føre til valgjuks, og anbefalte at det ble innført krav om obligatorisk legitimasjon.

Departementet fulgte opp med et forslag om at en velger må legitimere seg dersom vedkommende er ukjent for stemmemottakeren, jf. Ot.prp. nr. 24 (2006–2007). Her viste departementet til at bestemmelsene om legitimasjon ble praktisert ulikt, og at mens det vanligvis ble spurt etter legitimasjon under forhåndsstemmeperioden, var det ikke så vanlig på valgdagen.

Departementet vurderte videre om det burde fastsettes krav til hvilke typer legitimasjon som kan brukes, og flere høringsinstanser mente det ville være nyttig. Departementet uttalte imidlertid:

Departementet er ikkje sikker på om det er nødvendig med ein slik regel. Særleg ved førehandsrøystegivinga blir alt i dag ukjende veljarar bedne om å legitimere seg. Departementet kjenner ikkje til at det har vore problem i samband med praktiseringa av dette. For å kunne fungere som legitimasjon må legitimasjonen

innehalde namn på og bilete av personen. I utgangspunktet verkar det naturleg å be om pass, bankkort, førarkort eller annan legitimasjon som offentleg styresmakt har utferda. Dersom veljaren ikkje har slik legitimasjon, meiner departementet at det vil vere for strengt å avvise veljaren dersom vedkommende har ein annan type legitimasjon som røystemottakeren etter ei konkret vurdering finn å kunne godkjenne. Ved denne vurderinga vil det vere naturleg å leggje vekt på «kvaliteten» på den framviste legitimasjonen, til dømes kva slags type laminering som er nytta. Dette kan vere avgjerande for kor enkelt det vil vere å forfalske legitimasjonen. Ut frå dette har departementet komme til at det ikkje bør stå i forskrifta kva typar legitimasjon som kan godkjennast.

Departementet var opptatt av at krav til legitimasjon ikke måtte føre til at velgere uten legitimasjon ikke fikk stemt. Departementet foreslo i høringsnotatet at velgere som ikke kunne legitimere seg, kunne få identiteten bekreftet av en annen person som var over 18 år, og som legitimerte seg.

I høringsrunden var det flere som var skeptiske til forslaget, blant annet Datatilsynet. De pekte på at det ikke ville forhindre valgfusk, da det kun krever samarbeid mellom to personer. På bakgrunn av høringsrunden endret departementet forslaget sitt og tok vekk unntaksbestemmelsen.

15.4.2 Valgobservasjon ved stortingsvalget i 2017

Valgobservatører fra OSSE observerte stortingsvalget i 2017. De kom med enkelte anbefalinger til endringer i regelverk og rutiner. OSSE mente blant annet at det bør klargjøres hva som er akseptabel legitimasjon ved valg. De pekte på at nyere bankkort ofte ikke inneholder bilde og dermed ikke kan brukes som legitimasjon. OSSE ba om at Norge vurderer å utvide eller presisere hva som er akseptabel legitimasjon.

I tilbakemeldingen til OSSE uttalte departementet at de ikke mener det er nødvendig å ha en komplett liste over hvilke identifikasjonsbevis som er akseptable. Departementet viste til at også andre typer legitimasjon enn pass og førerkort kan brukes som legitimasjon. Hva som ligger i kravet til legitimasjon, og hva stemmemottakeren må vurdere, blir gjennomgått på opplæringene og er også omtalt i veiledninger.

³ Vallagen (2005:837), kapittel 7 § 9 og kapittel 8 §§ 6 og 8.

⁴ Folketingsvalgloven § 47.

15.5 Aktuelle problemstillinger

En undersøkelse Valgdirektoratet utførte etter valget i 2017, viste at 36 prosent av kommunene har avvist velgere fordi de ikke har med seg legitimasjon. Undersøkelsen sier ikke noe om hvor mange slike tilfeller det er i hver kommune, og heller ikke noe om hvorfor velgerne ikke har med seg legitimasjon. Det kan tenkes velgerne ikke var klar over at det er et krav om legitimasjon når en skal stemme, eller at velgerne har glemt legitimasjonen hjemme.

At en må vise legitimasjon for å kunne stemme, synes likevel å være godt kjent blant velgerne. Oppmerksomhetsmålinger som Oslo kommune har gjennomført, viser at 99 prosent av velgerne kjente til at de må ha med seg legitimasjon for å kunne stemme.⁵

Det kan også være at noen velgere rett og slett ikke har legitimasjon. Flere banker har sluttet å utstede bankkort med bilde, og det kan føre til at flere personer ikke lenger har legitimasjon med bilde. For personer uten førerkort er da pass den eneste offisielle legitimasjonen. Hvor mange det er som hverken har pass, førerkort eller bankkort med bilde, er ikke kjent.

Det vil også være noen som ikke har legitimasjon grunnet livssituasjon og økonomiske forhold. Departementet har tidligere oppfordret kommunene til å gi informasjon til NAV-kontoret og eventuelt andre etater i kommunen slik at de kan vurdere økonomisk stønad til legitimasjon, eventuelt etablere en ordning for utstedelse av midlertidig gratis legitimasjon.

Stortinget vedtok i 2015 en ny lov om ID-kort. Loven vil gi befolkningen tilbud om et offentlig utstedt identitetsbevis som vil være like pålitelig som passet og mer praktisk å bruke som legitimasjon. I forslaget til ny lov la departementet vekt på at ordningen med nasjonalt ID-kort er ment å være et tilbud til befolkningen, og at det ikke skal føre til større grad av identifikasjonsplikt.

I statsbudsjettet for 2018 skrev Justisdepartementet at produksjonen av nye pass og nasjonale ID-kort med eID ville starte ved årsskiftet 2018–2019. Det er imidlertid varslet ytterligere forsinkelser i arbeidet i etterkant av dette, og Politidirektoratet antar at nasjonale ID-kort vil være tilgjengelige i 2020.⁶ Utvalget legger uansett til grunn at nasjonale ID-kort vil være på plass før ny

valglov trer i kraft. Velgerne må selv betale et gebyr for å få utstedt nasjonalt ID-kort.

Et annet element er at det har blitt lettere å forfalske legitimasjon med ny teknologi. Som en konsekvens av dette er det vanskeligere å kontrollere om legitimasjonen faktisk er ekte. I tillegg er det blitt mer komplisert og kostnadskrevenende å utstede legitimasjon som ikke kan forfalskes. Dette er en av årsakene til at flere banker har sluttet å lage bankkort med bilde.

15.6 Utvalgets vurdering

Et krav om at velgeren må legitimere seg, er direkte knyttet til grunnleggende demokratiske prinsipper, som å unngå valgjuks ved at noen stemmer mer enn én gang. Dette henger også sammen med folks tillit til det demokratiske systemet. Utvalget mener derfor valgloven bør inneholde regler som bidrar til å forhindre at noen stemmer i en annen persons navn. Samtidig vil for strenge krav om legitimasjon kunne føre til at stemmeretten for noen i realiteten blir begrenset. Disse hensynene må veies mot hverandre.

15.6.1 Generelt legitimasjonskrav

Utvalget mener at utgangspunktet bør være at alle velgere identifiserer seg. Ved valg er det viktig å sikre at det er rett person som blir krysset av i manntallet, for å sikre at hver velger bare får én stemme. I de fleste kommuner praktiseres allerede reglene slik at *alle* viser legitimasjon. Utvalget foreslår at dagens bestemmelse endres, og at hovedregelen blir at alle velgere skal vise legitimasjon.

Samtidig mener utvalget at dersom en velger er kjent for stemmemottakeren eller valgfunksjonæren, bør vedkommende få stemme selv om vedkommende ikke har med seg legitimasjon. I praksis vil dermed ikke denne endringen ha stor betydning, men det er en prinsipiell endring som understreker at sikker identifisering av velgerne er viktig.

Stemmemottakere utfører mange oppgaver som krever at samfunnet har tillit til dem, og det er ikke grunn til å tvile på deres integritet knyttet til å identifisere velgere. Det har heller ikke vært avdekket problemer med dagens praksis.

⁵ Valgstyrets evalueringsrapport 2019: Kommunestyrevalg og valg til bydelsutvalg 2019 (Oslo: Oslo kommune, 2019), s. 42.

⁶ «Status for prosjektet nye pass og nasjonale ID-kort», Politiet, 16. august 2019, <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2019/08/16/status-for-prosjektet-nye-pass-og-nasjonale-id-kort/>.

15.6.2 Institusjonsstemming

Velgere på helse- og omsorgsinstitusjoner og i fengsler kan etter gjeldende regler stemme uten legitimasjon dersom en ansatt ved institusjonen kan bekrefte identiteten til vedkommende. Utvalget mener at det er gode grunner for dette unntaket, da velgere i slike institusjoner ikke alltid vil ha legitimasjon og deres identitet er kjent for dem som arbeider på institusjonen. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen videreføres, slik at alle beboere på helse- og omsorgsinstitusjoner og innsatte i fengsler har en reell mulighet til å stemme.

15.6.3 Velgere uten legitimasjon

Utvalget understreker at alle personer med stemmerett har rett til å få stemt. Det er viktig at kravet om å kunne legitimere seg ikke fører til at noen velgere i praksis fratras muligheten til å stemme. Utvalget har vurdert hva som kan gjøres for å sikre at også velgere som ikke har legitimasjon, får delta i valget. Det vil kunne være personer som av sosiale eller økonomiske årsaker ikke har legitimasjon med bilde og navn. Utvalget har sett på muligheten for å åpne opp for at velgere som ikke har legitimasjon, kan stemme dersom en annen person som legitimerer seg, kan bekrefte velgerens identitet. Dette vil innebære en liberalisering av dagens regler og vil sikre at velgere som mangler legitimasjon, kan stemme. Å åpne for at velgere kan stemme uten å måtte vise legitimasjon, vil imidlertid innebære risiko for valgjuks, ved at noen utgir seg for å være en annen og stemmer i dennes navn. Dette ønsker ikke utvalget å åpne for. Selv om det har vært lite problemer med valgjuks, ser utvalget at økt bruk av teknologi kan gjøre det enklere å identifisere velgere som ikke pleier å stemme, for å utnytte dette til valgjuks. Utvalget har vurdert om risikoen for valgjuks kan reduseres ved at velgere uten legitimasjon må stemme etter en egen prosedyre, og ved at stemmegivningen prøves særskilt etter de ordinære stemmene. Utvalget har imidlertid landet på at dette bare vil kunne redusere risikoen for valgjuks til en viss grad, og at det samtidig vil innføre en ny komplisert prosedyre for valgfunksjonærene. Utvalget mener derfor at det ikke bør åpnes for at personer uten legitimasjon kan stemme.

Utvalget peker på at det er varslet at det vil komme tilbud om et nasjonalt ID-kort i Norge. Utvalget har notert seg at ID-kortet ikke vil være gratis, men at det legges opp til selvkost. Utvalget antar likevel at innføringen av et nasjonalt ID-kort

vil føre til at flere personer med stemmerett har legitimasjon. Det finnes i dag ingen mulighet til gratis å skaffe seg ordinær legitimasjon fra det offentlige for norske statsborgere og mennesker bosatt i Norge som kan brukes i valg.

Utvalget understreker at det er viktig at alle med stemmerett har mulighet til å skaffe seg legitimasjon. Om dette oppnås gjennom støtte til å anskaffe nasjonalt ID-kort, ved at en offentlig instans utsteder valglegitimasjon til dem som trenger det, eller på andre måter, tar ikke utvalget stilling til, men mener departementet må sikre at alle med stemmerett også har reell mulighet til å delta i valg. Det er særlig viktig at det blir satt i verk tiltak for å sikre at grupper uten ID-kort får mulighet til å stemme.

15.6.4 Krav til legitimasjonen

Bakgrunnen for at utvalget tar opp spørsmålet om det bør stilles krav til legitimasjonen, er dels at OSSE har stilt spørsmål ved om kravene bør presiseres, og dels at den teknologiske utviklingen har gjort det enklere å forfalske legitimasjon.

Utvalget har derfor vurdert om det bør stilles konkrete krav til hvilke typer legitimasjon velgerne kan benytte. Konkrete krav vil også gjøre det lettere å kommunisere til velgerne hva slags legitimasjon som godtas, slik OSSE har påpekt, og vil gjøre opplæringen av valgfunksjonærene enklere. Mer presise krav fører dessuten til likebehandling av velgere, ved at praksis blir lik, uavhengig av hvor en bor.

Den teknologiske utviklingen har ført til at det er enklere å forfalske legitimasjon, og dette tilsier at det stilles krav om at legitimasjonen er av en viss kvalitet. Samtidig er utvalget opptatt av at det skal være enkelt å stemme, og ønsker ikke å sette opp unødvendige hindre for å stemme. Selv om utvalget mener det er viktig å forhindre valgjuks, mener utvalget at dette fortsatt kan oppnås gjennom valgfunksjonærenes bruk av alminnelig skjønn. Utvalget legger vekt på at det ikke er kjente problemer med forfalsking av legitimasjon, og at det på nåværende tidspunkt ikke er behov for å skjerpe inn kravene til legitimasjon.

Utvalget mener at dagens krav om at legitimasjonen må inneholde navn, fødselsdato og bilde, motvirker valgjuks samtidig som det sikrer at det er enkelt å stemme. Utvalget går inn for at disse kravene tas inn i forskrift og ikke bare framgår av forarbeider og departementets tolkningsuttalelser. Forslaget representerer en videreføring av gjeldende rett. Utgangspunktet er at pass, bankkort, førerkort eller annen legitimasjon

utstedt fra det offentlige skal godkjennes så lenge disse inneholder navn, fødselsdato og bilde. Annen type legitimasjon med navn, fødselsdato og bilde kan også godkjennes etter en konkret vurdering. I en slik vurdering står kvaliteten på den framviste legitimasjonen, blant annet om den har et visst offisielt preg, sentralt. Det er viktig at valgfunksjonærene utøver godt skjønn i vurderingen av om legitimasjonen skal godkjennes.

Utvalget mener det er viktig at departementet følger med på utviklingen for å kunne fange opp

eventuelle problemer med forfalsket legitimasjon i framtiden. Det er mulig at utviklingen innen biometriområdet på sikt vil få konsekvenser for hvordan velgere kan legitimere seg. Det er behov for å kontinuerlig vurdere hvilke krav som kan og bør stilles til legitimasjon. Utvalget mener derfor at nærmere krav til hva slags legitimasjon som kan godkjennes, bør fastsettes i forskrift, og foreslår en forskriftshjemmel for dette i loven.

Kapittel 16

Tilgjengelighet og tilrettelegging

16.1 Innledning

Formålet med valgloven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, jf. valgloven § 1. Bestemmelsen må forstås slik at alle personer med stemmerett skal kunne stemme uavhengig av funksjonsevne. I sitt arbeid med temaet har utvalget tatt utgangspunkt i at personer med funksjonsnedsettelse møter ulike samfunnsskapt barrierer som utfordrer muligheten til å stemme.¹ Det er valgmyndighetenes og kommunenes ansvar å bidra til å fjerne hindringer som gjør det vanskelig å stemme for denne gruppen. For å sikre at alle skal kunne stemme, har valgloven og valgforskriften nærmere bestemmelser om tilgjengelighet og tilrettelegging for velgerne. Disse kan tematisk deles i tre hovedkategorier:

- regler som skal sikre at velgerne kan ta seg inn i valglokalet
- regler som skal sikre at velgerne er i stand til å stemme i valglokalet
- regler som skal sikre at velgere som ikke er i stand til å komme til et ordinært valglokale, kan stemme andre steder

¹ FNs konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne uttrykker dette som at «[m]ennesker med nedsatt funksjonsevne er blant annet mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet på lik linje med andre». Konvensjonen peker også på at «funksjonshemming er et resultat av interaksjon mellom mennesker med nedsatt funksjonsevne og holdningsbestemte barrierer og barrierer i omgivelsene som hindrer dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre».

16.2 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

FNs konvensjon 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) skal sikre denne persongruppen lik mulighet til å delta i alle deler av samfunnslivet som funksjonsfriske. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013. Norge er etter artikkel 29 bokstav a forpliktet til «å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan delta fullt ut og på en effektiv måte i det politiske og offentlige liv på lik linje med andre [...], herunder ved at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett og mulighet til å avgi stemme [...]». For å oppnå dette nevner bestemmelsen enkelte tiltak:

- å sikre at framgangsmåter, lokaler, utstyr og materiell som benyttes i forbindelse med valg, er hensiktsmessige, tilgjengelige og lette å forstå og bruke,
- å verne om den rett mennesker med nedsatt funksjonsevne har til hemmelig stemmegivning uten trusler ved valg og folkeavstemning [...] og legge til rette for bruk av ny teknologi og tekniske hjelpemidler når det er hensiktsmessig,
- å garantere at mennesker med nedsatt funksjonsevne fritt får gi uttrykk for sin vilje som velgere, og for dette formål, når det er nødvendig og de ber om det, tillate at en person de selv velger, hjelper dem med å stemme.

Artikkel 29 bokstav b fastsetter videre en plikt til å «arbeide aktivt for å fremme et miljø der mennesker med nedsatt funksjonsevne fullt ut og på en effektiv måte kan delta i ivaretagelsen av offentlige anliggender, uten diskriminering og på lik linje med andre [...]».

16.3 Likestillings- og diskrimineringsloven mv.

Kommunene er underlagt krav til universell utforming etter lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering. Lovens formål er å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av blant annet funksjonsnedsettelse. Loven skal også bidra til å bygge ned samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes, jf. § 1.

Kravet om universell utforming gjelder så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten, jf. § 17 tredje ledd. Etter § 19 skal offentlige virksomheter arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innen virksomheten. Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av *hovedløsningen* i de fysiske forholdene framfor at det benyttes sær løsninger for å sikre tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelser. Aktivitetsplikten krever at kommunene har et bevisst forhold til hvordan valglokalene tilfredsstiller kravene til universell utforming. Også plan- og bygningslovgivningen inneholder krav til universell utforming. Blant annet skal byggverk for publikum og arbeidsbygninger som utgangspunkt være universelt utformet, jf. byggeteknisk forskrift § 12-1.

16.4 Velgerne må kunne komme seg inn i valglokalet

16.4.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 8-3 første ledd og § 9-3 andre ledd at både forhånds- og valgtingsstemmingen skal legges til lokaler som er egnede og tilgjengelige. Velgerne skal kunne ta seg inn i lokalet uten hjelp. Skal lokaler som ikke møter disse kravene, benyttes, må det foreligge særlige grunner.

Forarbeidene presiserer at kravet om tilgjengelighet knytter seg til både geografisk plassering i kommunen, parkeringsmuligheter eller buss holdeplass nær lokalet, om lokalet ligger på et sted der mange ferdes, mv. Tilgjengelighetskravet gjelder på den måten for alle velgergrupper, slik at også forhold som at velgeren skal ha et valglokale i nærområdet sitt, må vurderes. Kommunene må derfor vurdere flere forhold knyttet tilgjengelighet. Forarbeidene peker i tillegg på at kravet om tilgjengelighet omfatter selve ruten fra parkeringsplass/stoppested til valglokalet. Videre gjelder kravet om tilgjengelighet også for inngangs-

partiet, trapper, ganger etc. som velgeren må passere på vei til valglokalet.²

Kommunen plikter i utgangspunktet å sette i verk tiltak som sikrer at lokalene er tilgjengelige for velgerne. Kun dersom det ikke finnes egnede lokaler som velgerne kan ta seg inn i uten hjelp, og det ikke er mulig eller det vil være uforholdsmessig dyrt å gjøre lokalene tilgjengelige for alle velgerne, kan andre lokaler benyttes.

Dersom valglokalet ikke er tilgjengelig for en velger, kan vedkommende på valgdagen avgi stemme til to valgfunksjonærer umiddelbart utenfor valglokalet, jf. valgloven § 9-6. Nærmere framgangsmåte for slik stemming finnes i valgforskriften § 32.

16.4.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener prinsipielt at alle valglokaler bør være tilgjengelige for *alle* velgergrupper. Det bidrar til å sikre valgdeltakelse som en sentral demokratisk rettighet for alle individer. Ifølge valg gjennomføringsundersøkelsen for 2017 oppga 97 prosent av kommunene at samtlige valglokaler var tilgjengelige for alle velgergrupper under forhåndsstemmingen. 95 prosent av kommunene oppga at samtlige lokaler på valgdagen(e) var tilgjengelige for alle velgergrupper.

Etter gjeldende rett kan kommunene bruke andre valglokaler dersom det foreligger «særlige grunner». Særlige grunner markerer en høy terskel for når kommunene kan bruke lokaler som ikke møter kravene til tilgjengelighet. Utvalget mener det er rimelig at kommunene har en viss fleksibilitet til å benytte andre lokaler, slik loven tillater i dag. Slik fleksibilitet er etter utvalgets vurdering nødvendig dersom det ikke finnes tilgjengelige lokaler, og dersom det er umulig eller uforholdsmessig dyrt å gjøre lokalet tilgjengelig. Utvalget mener på den bakgrunn at gjeldende rett bør videreføres. Utvalget viser til at kommuner også har en aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 19 og derfor skal «arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming».

Norges Blindeforbund og FFO har imidlertid belyst flere problemer knyttet til praktiseringen av valgloven § 8-3 første ledd og § 9-3 andre ledd i møte med utvalget. Utvalget er opptatt av at kravet skal praktiseres strengt, og av at kvalifiserte vurderinger må ligge til grunn for at kommunen skal

² Prop. 52 L (2012–2013) *Endringer i valgloven og kommune loven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.)* s. 27.

kunne fravike kravet. Sentralt i praktiseringen av bestemmelsene står beslutningen om hvilke lokaler som skal benyttes. Det følger forutsetningsvis av § 9-3 andre ledd første, andre, tredje og fjerde punktum om stemming på valgtinget at kravet til tilgjengelighet må vurderes, og at eventuelle avvik fra kravet må begrunnes. Valgstyret vurderer i utgangspunktet dette, jf. § 9-3 andre ledd. Valgstyret kan delegerer myndighet til administrasjonen i kommunen dersom saken ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommuneloven § 10. Utvalget mener beslutningen om hvilke valglokaler som skal brukes, er av prinsipiell art. Slike vedtak skal treffes av et folkevalgt organ, ikke av administrasjonen i kommunen. For å klargjøre at myndigheten i denne type saker ikke kan delegeres, foreslår utvalget at det blir presisert i valgloven at valgstyret «selv» bestemmer hvor stemmingen skal foregå. Dette vil også synliggjøre hvor viktig beslutningen om hvilke lokaler som skal brukes, er. Utvalget foreslår å presisere tilsvarende for forhåndsstemmingen.

Utvalget foreslår i tillegg å lovfeste at kommunene skal kunngjøre hvilke valglokaler som ikke møter kravene til tilgjengelighet. Dette innebærer også at kommunene skal opplyse nærmere om hvilke konkrete mangler lokalet har med henblikk på tilgjengelighet. Eksempelvis kan manglende tilgjengelighet skyldes fravær av heis, rampe mv. Slik informasjon vil gjøre personer med funksjonsnedsettelse i stand til å orientere seg om hvilke valglokaler i kommunen som er tilgjengelige, og som møter den enkeltes behov.

Når det gjelder hvordan informasjonen kunngjøres, mener utvalget det sentrale er at informasjonen når fram til kommunens innbyggere i rimelig tid før forhåndsstemmingen starter. Kunngjøringen kan skje på valgkortet, i lokalpressen, på kommunens internettsider, på valglokaler.no³ eller ved brev til de enkelte husstandene. Det er særlig viktig at informasjonen er tilgjengelig og forståelig for de ulike målgruppene. Utvalget foreslår at nærmere bestemmelser om slik kunngjøring bør fastsettes i forskrift.

Utvalget oppfordrer også til at valgstyret konfererer med representanter for de ulike brukergruppene, eksempelvis vedkommende fylkeslag under Norges Blindforbund og FFO og de kommunale rådene for personer med funksjonsnedsettelse under planleggingen av valg gjennomføringen. Et slikt samarbeid kan bidra til å sikre at flest

mulig valglokaler tilrettelegges, og at tilretteleggingen skjer på en hensiktsmessig måte.

For øvrig vil utvalget peke på at kommunene etter stortingsvalget i 2017 oppga manglende behov for tilpasning som en hovedårsak til at ikke alle valglokalene tilfredsstilte kravet om tilgjengelighet. Utvalget vil vise til at det ikke vil være i tråd med lovforslaget å la være å tilrettelegge et lokale av den grunn at det ikke er behov for slik tilrettelegging i kretsen. Personer med nedsatt funksjonsevne bør ha tilsvarende fleksibilitet som resten av befolkningen til å kunne forhåndsstemme/stemme i en annen stemmekrets enn sin egen.

16.5 Velgerne i valglokalet må kunne stemme

16.5.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at velgerne skal stemme i en-rom og usett, jf. valgloven § 8-4 første ledd og § 9-5 tredje ledd. Dette sikrer prinsippet om hemmelig valg og at velgeren ikke blir utsatt for utilbørlig påvirkning fra andre.

Tilrettelegging i valglokalet

Valgforskriften §§ 26 og 30 fastsetter at det ved tilrettelegging for stemming i valglokalene skal legges vekt på god tilgjengelighet for alle velgere. Forskriften innebærer blant annet krav til framkommelighet, skilting/merking, godt lys inne i stemmeavluksene og at informasjonen i valglokalet er i stor nok skrift til at den kan leses av alle. Bestemmelsene nevner spesifikt at blinde og svaksynte velgere skal kunne stemme uten å måtte be om hjelp. Kravene gjelder både forhånds- og valgtingsstemmingen.

Kommunene bestemmer selv hvordan de tilrettelegger for at blinde og svaksynte velgere kan stemme uten hjelp fra andre.

Assistanse ved stemmingen

Etter valgloven §§ 8-4 åttende ledd og 9-5 femte ledd kan velgere som har behov for det, selv be stemmemottaker/stemmestyret om hjelp. Velgere med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonsnedsettelse som har behov for hjelp, kan selv peke ut en ekstra hjelper i tillegg blant de personene som er til stede i valglokalet. Både valgfunksjonæren og den eventuelle ekstra hjelperen har taushetsplikt, jf. valgloven § 15-4. Valgfunksjonæren skal gjøre

³ Valglokaler.no er en nettside som Valgdirektoratet har ansvaret for, og som inneholder en oversikt over alle valglokaler.

hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

Lovens hovedregel er altså at det er valgfunksjonæren som skal bistå en velger som trenger hjelp til å stemme. Kun velgere med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonsnedsettelse kan be om hjelp fra en annen person i tillegg til valgfunksjonæren. Dette er begrunnet slik i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) *Om lov om endringar i lov 28. juni 2002 nr. 57 om val til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)* s. 38:

Når det gjeld blinde og svaksynte veljarar som treng hjelp til å røyste, bør dei kunne peike ut sine egne hjelparar. Det er fordi desse veljarane ikkje vil kunne kontrollere dei vala dei gjer, og at dei derfor må kunne bruke ein hjelpar dei har absolutt tillit til. Dette vil truleg vere ei heller lita gruppe veljarar i og med at det følger av valforskrifta at røystegivinga skal leggast slik til rette at blinde og svaksynte veljarar skal kunne røyste på eiga hand. Også veljarar som på grunn av funksjonshemminga si treng hjelp av personar som dei kjenner, når dei skal kommunisere med valfunksjonæranne, bør kunne peike ut sine egne hjelparar.

Videre presiserer forarbeidene at de valgansvarlige i utgangspunktet bør la tvilen komme velgeren til gode i vurderingen av hvorvidt velgeren har en alvorlig psykisk eller fysisk funksjonsnedsettelse, slik at velgeren har rett til å velge assistent selv. Det vil være mer uheldig å nekte slik hjelp til en velger som har behov for en egen hjelper, enn å tillate at en velger som ikke trenger særskilt hjelp, får det.

Loven slår fast at *velgeren selv* skal peke ut den ekstra hjelperen. At velgeren selv må ta initiativ til å motta ekstra assistanse, reduserer risikoen for situasjoner der velgeren kan utsettes for utilbørlig påvirkning.

16.5.2 Anbefalinger fra OSSE

OSSE har flere ganger anbefalt at det gjøres tiltak for å bedre valget for blinde og svaksynte. I etterkant av valgobservasjonen i 2017 anbefalte OSSE at «[a]dditional measures should be undertaken to allow visually impaired voters to independently select candidates».⁴

OSSE ga i sin *Election Expert Team Report* i tillegg uttrykk for at det kan være i strid med internasjonal rett når blinde og svaksynte ikke kan gi personstemmer på egen hånd. OSSE viser blant

annet til FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 29 bokstav b. Utvalget peker på at blinde og svaksynte har en rett til å bringe med seg en ekstra hjelper. At velgergruppen ivaretas på denne måten, synes etter utvalgets oppfatning å være i tråd med FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 29 bokstav a. Utvalget finner støtte for dette synet i en tolkningsuttalelse fra 2010 fra Veneziakommisjonen:

The right of people with disabilities to vote by secret ballot should be protected, inter alia, by «guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing them to use assistance technologies and/or to be assisted in voting by a person of their own choice» in conditions which ensure that the chosen person does not exercise undue influence.⁵

16.5.3 Utvalgets vurdering

16.5.3.1 Krav til tilrettelegging

Kommunene har ansvaret for tilrettelegging ved valg, og det er dermed opp til kommunene å oppfylle kravet til tilrettelegging. Utvalget mener det er viktig at kommunene sørger for at valglokalene er tilrettelagt for alle velgergrupper, og at universelt utformede løsninger benyttes i størst mulig grad.

Gjeldende forskrift pålegger kommunene å vektlegge god tilgjengelighet for alle velgere. For å sikre økt tilrettelegging mener utvalget det bør lovfestes at valgstyret skal sørge for at valglokalene tilrettelegges slik at alle kan stemme, og ikke at det bare skal legges vekt på god tilgjengelighet, slik det er i dag. En slik regel vil innebære at kommunenes ansvar for tilrettelegging blir strengere. For å oppfylle kravet om å sikre tilgjengelighet må kommunene blant annet sørge for framkommelighet, skilting/merking, godt lys inne i stemmeav-

⁴ «Norway Parliamentary Elections 11 September 2017», OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2017), s. 5.

⁵ «Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections» (Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen), 2010), CDL-AD(2010)036, s. 3.

Boks 16.1 Eksempler på tilrettelegging fra andre land

Det finnes ulike løsninger i andre land som skal bidra til å sikre hemmelig valg for blinde og svaksynte. I det følgende gir utvalget enkelte eksempler på løsninger i noen utvalgte land.

I Danmark skal for eksempel lupe stilles til rådighet ved alle valg samt ved landsdekkende folkeavstemninger. Ved det kommunale og regionale valget i 2017 ble det gjennomført en forsøksordning der et forstørrelsesapparat med skjermtypen *Closed-circuit Television* ble stilt til rådighet i enkelte lokaler. Skriftstørrelse, kontraster og lysstyrke kan her reguleres av velgeren. Forstørrelsesapparatet kunne ikke kobles til internett eller lagre data. På samme måte ble en LED-lampe stilt til disposisjon i enkelte lokaler, hvor lysstyrken og lysfargen kunne reguleres av velgeren.

I Østerrike kan blinde og synshemmede velgere bruke maler (*Stimmzettel-Schablonen*) til utfylling av stemmeseddelen. Hjelpemidlet skal sikre at blinde og svaksynte kan stemme, inkludert gi personstemme, alene. Malen legges over den ordinære stemmeseddelen slik at malen og stemmeseddelen ligger parallelt. Den blinde eller svaksynte orienterer seg ved hjelp av innfelte hull på malen som markerer de ulike avkryssingsrubrikkene på stemmeseddelen.

En liknende løsning finnes i Storbritannia, hvor synshemmede kan bruke en mal med taktil skrift («Tactile voting device»). Malen er av plast og festes på den ordinære stemmeseddelen.

lukkene og at informasjonen i valglokalet er i stor skrift.

For øvrig oppfordrer utvalget til at valgstyret involverer representanter for de ulike brukergruppene under planleggingen av valggjennomføringen. I tillegg oppfordrer utvalget kommunene til å vurdere ut fra lokale forhold hvorvidt enkelte valglokaler kan være særlig godt tilrettelagt. Utvalget understreker at alle valglokaler uansett må tilrettelegges slik at alle kan stemme.

16.5.3.2 Tilrettelegging for blinde og svaksynte

Det følger av valgforskriften §§ 26 og 30 at blinde og svaksynte velgere skal kunne stemme uten å måtte be om hjelp. I praksis ivaretas dette ved at stemmeseddelskassetter merkes med lapper med listeoverskriften i punktskrift (ofte kalt blinde-skrift) og storskrift, eller ved en kartotekløsning hvor en bruker en koffert eller liknende med skilleark. Navnet på partiet er trykt i punktskrift og storskrift på arkfanen til skillearket. Valgdirektoratet produserer også en generell stemmeseddel som inneholder en liste med forkortelser av partinavnene til alle de registrerte politiske partiene i punktskrift.

Utvalget registrerer at dagens tiltak for at blinde og svaksynte skal kunne stemme uten hjelp, ikke fungerer tilfredsstillende for alle. Dette har sammenheng med at et stort antall blinde og svaksynte ikke bruker punktskrift.⁶ Alternativene

vil heller ikke kunne sikre at blinde og svaksynte kan gi personstemmer uten assistanse. Dagens situasjon, der blinde ikke kan gi personstemmer alene, er en svakhet ved den norske valggjennomføringen, uavhengig av internasjonal rett.⁷ Utvalget viser i denne sammenheng til prinsippet om hemmelig valg. Det er også alvorlig at kun blinde/svaksynte som bruker punktskrift, kan stemme alene.

Utvalget mener det er viktig at valgmyndighetene legger til rette for at flest mulig kan gi både partistemme og personstemme i enerom og usett, slik hovedregelen er, jf. valgloven §§ 8-4 og 9-5. Utvalget foreslår derfor at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Valgdirektoratet utreder alternative måter for blinde og svaksynte å stemme på. Dette bør skje i tett samarbeid med Norges Blindforbund. Det bør også gjennomføres forsøk med de mest aktuelle løsningene.

⁶ I henhold til *Valggjennomføringsundersøkelsen 2017*, Valgdirektoratet/Kantar TNS 2018, oppga 62 prosent av kommunene å ha velgere med synshemming ved valget i 2017. I kun 4 prosent av tilfellene ble valghandlingen gjennomført i enerom og usett. 43 prosent av tilfellene ble håndtert med bistand fra valgfunksjonær og 18 prosent med valgfunksjonær og selvvalgt ledsager. 16 prosent ble håndtert med ulike tiltak eller ulike kombinasjoner av løsninger.

⁷ Også Sverige og Danmark har utfordringer knyttet til å sikre at blinde og svaksynte kan personstemme på egen hånd. Begge land har regler om assistanse ved stemningen for denne persongruppen.

Både Norges Blindeforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon ønsker å innføre mulighet for å stemme over internett for å sikre at blinde og svaksynte kan få stemme alene.⁸ Utvalget har stor forståelse for dette ønsket, men flertallet i utvalget mener internettstemming hjemme fra fører med seg store utfordringer knyttet til hemmelig stemming. Utvalget mener at også elektronisk stemming i valglokalet vil kunne gjøre det mulig for personer med synshemming å stemme alene. Så lenge stemmingen foregår i valglokalet, fjernes utfordringene knyttet til hemmelig valg som stemming over internett medfører.

Utvalget mener at valgmyndighetene må utrede hvilke tekniske hjelpemidler som kan gjøre stemming enklere for denne gruppen, blant annet at det vurderes elektronisk stemming i valglokalet. Dette krever at den digitale utformingen er brukervennlig og kompatibel med ulike IKT-hjelpemidler, og at de sikkerhetsmessige aspektene vurderes grundig.

Et mindretall i utvalget mener også at det bør igangsettes forsøk med elektronisk stemming over internett for utvalgte grupper, se punkt 4.3.6.5. For blinde og svaksynte som i dag ikke kan stemme alene, vil det innebære en stor forbedring.

Utvalget mener det i forskrift bør fastsettes nærmere bestemmelser om tilrettelegging for at velgerne skal kunne stemme uten hjelp. Forskriftsbestemmelsen må etter utvalgets vurdering presiseres på to punkter. For det første må bestemmelsen reflektere at det i dag er kun blinde/svaksynte som bruker punktskrift, som kan stemme uten hjelp. For det andre må bestemmelsen ta høyde for at dagens løsninger ikke sikrer at blinde/svaksynte kan gi personstemmer alene.

16.5.3.3 Assistanse ved stemmingen

Valgloven § 8-4 åttende ledd og § 9-5 femte ledd skal ivareta hensynet til de velgerne som har behov for hjelp til å stemme. Bestemmelsene representerer unntak fra utgangspunktet om at valgbehandlingen skal skje i enerom og usett.

⁸ Norges Blindeforbund, «Høringssvar om Forskrift om elektronisk stemmegivning» (2011), <https://www.blindeforbundet.no/om-blindeforbundet/filer-horinger/horingsuttalelse-om-e-valg-2011> og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, «Høringssvar – forslag til endringer i valgloven og valgforskriften» (2014), https://www.regjeringen.no/contentassets/80f9d63ad08d40e6a108b6129cc79972/funksjonshemmedes_fellesorganisasjon.pdf?uid=Funksjonshemmedes_fellesorganisasjon.

Riksvalgstyret behandlet i 2017 flere klagesaker om blinde og svaksynte velgere som hadde blitt nektet å bringe med seg en ekstra hjelper inn i stemmeavlukket. I sakene praktiserte valgfunksjonærene i kommunene regelverket om rett til ekstra hjelper feil. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 mottok ikke departementet klager av denne typen. Imidlertid har Norges Blindeforbund informert om at et større antall velgere også ved valget i 2019 ble nektet å bringe med seg en ekstra hjelper inn i stemmeavlukket. Disse problemene skyldtes ikke nødvendigvis regelverket, men praktiseringen av det.⁹

Utvalget har diskutert tre spørsmål knyttet til velgerens rett til assistanse: for det første om det er behov for å endre reglene om *hvem* som skal ha rett til assistanse, for det andre spørsmålet om hvem som skal avgjøre om en velger har en slik rett, og for det tredje hvorvidt retten til assistanse bør inneholde større valgfrihet for velgeren.

Utvalget mener det er behov for å forenkle og presisere reglene om hvem som har rett til assistanse når de stemmer. Etter dagens regelverk kan velgere som har behov for det, motta hjelp fra en valgfunksjonær. Dette er lovens hovedregel. Rettigheten omfatter personer med språkproblemer og andre som trenger bistand.¹⁰ Videre har velgere med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonsnedsettelse som har behov for hjelp, en særlig rettighet til å peke ut en egen hjelper i tillegg til valgfunksjonæren. Utvalget mener regelverket bør forenkles og presiseres slik at alle velgere som grunnet fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene, har krav på assistanse fra selvvalgt hjelper. Til forskjell fra gjeldende rett innebærer forslaget at alle grader av fysisk og psykisk funksjonsnedsettelse utløser rett til assistanse fra selvvalgt hjelper så lenge funksjonsnedsettelsen medfører at velgeren ikke kan stemme på egen hånd.

Når det gjelder øvrige velgere, mener utvalget at hovedregelen i § 8-4 åttende ledd første punktum og § 9-5 femte ledd første punktum om bistand fra en valgfunksjonær inne i valgavlukket undergraver utgangspunktet om at valgbehandlingen skal skje i enerom og usett, mer enn nødvendig. Personer som ikke omfattes av den særlige retten til assistanse grunnet fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse mv., vil imidlertid ha krav på veiledning i kraft av valgmedarbeidernes generelle veiledningsplikt. Til forskjell fra dagens regel

⁹ Innst. 1 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra fullmaktsskomiteen* s. 13.

¹⁰ Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) s. 39.

omfatter en slik generell rett på veiledning ikke bistand under selve stemningen inne i valgavlukket. En valgmedarbeider kan likevel vise velgeren til rette og forklare hvordan velgeren kan stemme, før vedkommende går ut og lar velgeren foreta sine valg alene i valgavlukket. Utvalget mener at det er viktig at blant annet ikke-norskspråklige velgere mottar veiledning slik at de får stemt. Valgfunksjonærens generelle plikt til å veilede en velger, inkludert til å forklare velgeren hvordan han eller hun går fram for å stemme, vil ivareta denne velgergruppen på en tilstrekkelig måte. Etter dette foreslår utvalget at den generelle bestemmelsen om assistanse, jf. § 8-4 åttende ledd første punktum og § 9-5 femte ledd første punktum, ikke blir videreført. Forslaget medfører at regelverket blir enklere.

Utvalget har videre vurdert hvem som skal avgjøre hvorvidt en velger har krav på assistanse. Utvalget mener at ved forhåndsstemningen bør det være tilstrekkelig at en av stemmemottakerne avgjør om velgeren har krav på assistanse. På valgdagen mener utvalget at avgjørelsen prinsipielt bør treffes av stemmestyret. Utvalget har likevel landet på at dette vil være en for byråkratisk ordning. Der det ikke er tvil om at vilkårene for å motta assistanse er oppfylt, bør derfor den valgfunksjonæren eller det stemmestyremedlemmet som velgeren henvender seg til med ønske om assistanse, kunne innvilge slik hjelp. Dersom valgfunksjonæren eller stemmestyremedlemmet mener at vilkåret for rett til assistanse ikke er oppfylt, skal spørsmålet avgjøres av stemmestyret. Når de valgansvarlige tar stilling til om en velger kvalifiserer til å få slik assistanse, bør en eventuell tvil komme velgeren til gode. For øvrig er det sentralt at valglokale har skilter med informasjon om muligheten for å få assistanse. Dette vil sikre at velgere som har krav på slik hjelp, får dette.

Når det gjelder innholdet i retten til assistanse, har Norges Blindforbund tatt opp at retten til assistanse fra en selvalgt hjelper bør inneholde større valgfrihet for velgeren. Rettigheten gjelder velgere med alvorlig fysisk eller psykisk funksjonshemming som har behov for hjelp, men er foreslått utvidet til å gjelde velgere som grunnet fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene. Norges Blindforbund er av den oppfatning at de velgerne som kan kreve en ekstra hjelper, bør ha rett til å assisteres av denne hjelperen alene. Dette er forskjellig fra gjeldende bestemmelse, der en valgfunksjonær også må være til stede ved stemningen. Flere av organisasjonens medlemmer ønsker ikke at en valgfunk-

sjonær skal få kjennskap til hva vedkommende stemmer. Dette kan gjelde situasjoner der velgeren kjenner eller har et tilknytningsforhold til valgfunksjonæren, eksempelvis i små kommuner. I slike situasjoner opplever flere velgere det som svært ubehagelig å tilkjenne hva de ønsker å stemme på. Slike forhold har ifølge Norges Blindforbund ført til at flere har stemt noe annet enn de ønsker. En del velgere har også gitt uttrykk for at de vil avstå fra å stemme ved neste valg.

Spørsmålet om velgere skal ha rett til å velge en assistent *i stedet for* en valgfunksjonær, beror på en avveining mellom hensynet til velgerens valgfrihet og verdighet på den ene siden og hensynet til å motvirke utilbørlig påvirkning av velgeren på den andre.

Bakgrunnen for kravet om at en valgmedarbeider alltid skal være til stede, er hensynet til å sikre at velgeren ikke utsettes for utilbørlig påvirkning, jf. Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) s. 38:

Når det gjeld veljarar som skal kunne peike ut sine egne hjelparar, må ein vurdere om denne hjelparen skal komme i tillegg til eller i staden for ein hjelpar frå dei valansvarlege. Slik departementet ser det, bør det alltid vere ein hjelpar frå dei valansvarlege til stades ved assistert røystegiving. Dette er den einaste måten ein kan sikre at veljarane ikkje blir utsette for utilbørlig påverknad frå den utpeikte hjelparen. Departementet ser likevel ikkje nokon grunn til at det bør setjast noko generelt krav om at det alltid skal vere to hjelparar til stades. Departementet meiner at i dei tilfella der røystemotakarar, valfunksjonærar eller røystestyremedlemmer fungerer som hjelparar, må det kunne leggjast til grunn at hjelpa vil bli gitt i medhald av regelverket.

Å sikre at velgeren ikke utsettes for utilbørlig påvirkning, berører to grunnleggende prinsipper i valgordningen: frie valg og lik stemmerett. Velgeren skal få stemme etter eget ønske, uten innblanding eller påvirkning fra offentlige myndigheter eller andre, og ingen skal få mer enn én stemme gjennom å utøve utilbørlig press på en annen. Når en valgmedarbeider er til stede inne i avlukket sammen med velgeren og hans eller hennes hjelper, vil det kunne forhindre at hjelperen påvirker velgeren.

Utvalget mener at hensynet til å sikre alle en verdig måte å stemme på, uavhengig av funksjonsevne, må veie tungt. Når det gjelder persongrupper med psykisk eller fysisk funksjonsnedsettelse som har behov for hjelp, mener utvalget at retten

til assistanse må innordnes på en måte som er i tråd med denne gruppens ønsker. Det må tas på alvor at velgere selv ønsker å avgjøre hvem som assisterer dem, og hvem som på denne måten får kjennskap til hva vedkommende stemmer. Valgfrihet for en velger angående hvem han eller hun får assistanse av, kan være avgjørende for at velgeren fritt stemmer på det partiet vedkommende ønsker.

På bakgrunn av dette foreslår utvalget å lovfeste at en hjelper som velgeren selv peker ut, kan bistå i stedet for en valgfunksjonær. Utvalget understreker at retten kun vil gjelde velgere med psykisk eller fysisk funksjonsnedsettelse som på grunn av funksjonsnedsettelsen trenger hjelp til å stemme.

16.6 Stemming utenfor ordinære valglokaler

16.6.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 8-3 andre ledd bokstav b (for forhåndsstemmeperioden) og § 9-3 andre ledd (for valgtinget) at valgstyret bestemmer hvor velgerne skal kunne stemme. De fleste velgere stemmer i disse valglokalene. Alle velgere har imidlertid ikke mulighet til å komme seg til disse valglokalene. Etter valgloven § 8-3 andre ledd bokstav a skal det derfor være mulig å forhåndsstemme på helse- og omsorgsinstitusjoner. I tillegg kan velgere som på grunn av sykdom eller uførhet ikke kan komme seg til et valglokale, søke om å forhåndsstemme der de oppholder seg (ambulerende stemming).

Helse- og omsorgsinstitusjoner

Når det er forhåndsstemming på helse- og omsorgsinstitusjoner, kan det også tas imot stemmer hjemme hos velgere som oppholder seg i trygde- og omsorgsboliger i umiddelbar tilknytning til institusjonen, jf. valgforskriften § 25. Det er ikke adgang til å vedta at det bare skal holdes forhåndsstemming på enkelte helse- og omsorgsinstitusjoner. Det skal være mulig å forhåndsstemme minst én dag ved alle institusjonene.¹¹

Andre steder

Det følger av valgloven § 8-3 andre ledd bokstav b at velgerne kan forhåndsstemme der valgstyret bestemmer at det skal mottas forhåndsstemmer.

Denne bestemmelsen kan benyttes til forhåndsstemming på for eksempel kommunehuset, offentlige servicekontorer, kjøpesentre, utdanningsinstitusjoner, i fengsler mv.¹² Departementet har uttalt at de samme hensynene som begrunner forhåndsstemming på helse- og omsorgsinstitusjoner, tilsier at det er mulig å forhåndsstemme i alle fengsler.

Ambulerende stemming

Velgere som ikke kan komme til et valglokale på grunn av sykdom eller uførhet, kan etter søknad til valgstyret forhåndsstemme der de oppholder seg, jf. valgloven § 8-3 sjette ledd. Det gjelder ingen formelle krav til søknaden. Søknaden må imidlertid angi at velgeren på grunn av sykdom eller uførhet ikke kan forhåndsstemme et annet sted.

16.6.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at dagens bestemmelser om forhåndsstemming på helse- og omsorgsinstitusjoner fungerer tilfredsstillende og ikke trenger å endres. Utvalget mener imidlertid at det bør sees nærmere på regelverket for stemming i fengsler og for ambulerende stemming.

16.6.2.1 Fengsler

Det kan være vanskelig for innsatte i fengsler å stemme på ordinær måte. Det er derfor vanlig å legge til rette for å kunne forhåndsstemme i fengsler. Utvalget foreslår å lovfeste at velgere som oppholder seg i fengsler, skal kunne forhåndsstemme der. Valglovens formålsbestemmelse legger opp til at alle velgere skal kunne stemme. De samme hensynene som begrunner forhåndsstemming på helse- og omsorgsinstitusjoner, taler for at det også bør være mulig å forhåndsstemme i fengsler. Dette tilsier at valgloven uttrykkelig bør stille krav om forhåndsstemming i fengsler på lik linje med i helse- og omsorgsinstitusjoner.

16.6.2.2 Ambulerende stemming

Utvalget viser til at en velger som oppfyller vilkårene, har krav på å få stemme der vedkommende oppholder seg. Vilkårene er at personen på grunn av sykdom eller uførhet ikke kan stemme annet sted. Utvalget viser til at retten til ambulerende

¹¹ Prop. 83 L (2014–2015) *Endringer i valgloven (ansvar for valkort mv.)* s. 13.

¹² Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)* s. 266.

stemming gjelder uavhengig av om velgeren oppholder seg i den kommunen hvor vedkommende er manntallsført. Kommunen som velgeren oppholder seg i, plikter å tilby ambulerende stemming. Utvalget foreslår å videreføre adgangen til å forhåndsstemme der velgeren oppholder seg.

For øvrig vil utvalget peke på at det kan være syke eller uføre velgere som har rett til ambulerende stemming fordi de ikke av eget tiltak kan møte fram i et valglokale, men som likevel er i stand til å la seg transportere til et valglokale. For

den enkeltes valgfrihet og verdighet kan muligheten til å stemme på ordinær måte være viktig. Utvalget mener at tilrettelagt transport til valglokalet for noen kan være et godt alternativ, og at kommunene ut fra lokale forhold kan vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å tilby transport som alternativ til ambulerende stemming. Tilrettelagt transport kan også tilbys på valgdagen, i motsetning til ambulerende stemming som kun gjelder under forhåndsstemmeperioden. Utvalget ønsker likevel ikke å lovfeste en slik ordning.

Kapittel 17

Stemming, prøving og opptelling

17.1 Innledning

Regelverket for hvordan velgeren stemmer, prøving av stemmegivninger og stemmesedler samt opptelling av stemmesedler skal ivareta sentrale hensyn som hemmelighold, tillit og åpenhet. For eksempel er både ordensreglene og reglene for opptelling i stor grad utformet for å sikre hemmelighold. Det er blant annet lov å telle stemmesedler kretsvis bare der det er mer enn 100 velgere i manntallet. Regelverket skal også sørge for at alle har mulighet til å stemme, og for at ingen får mulighet til å stemme mer enn én gang. Det må videre være lett for velgerne å forstå hvordan de kan stemme, og reglene må være enkle å sette ut i praksis for valgmedarbeiderne.

Like viktig som et godt regelverk er informasjon til velgerne, slik at de er kjent med sine rettigheter og muligheter. Det er også viktig med tilstrekkelig opplæring av valgmedarbeiderne for å sikre at regelverket følges.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Manntallet

Det følger av valgloven § 2-2 tredje ledd at velgeren må være innført i manntallet i en kommune på valgdagen for å kunne utøve stemmeretten sin. Valgloven § 2-4 regulerer i hvilke kommuner velgerne skal manntallsføres. Alle som har stemmerett og er bosatt i Norge, skal føres inn i manntallet i den kommunen der de var folkeregistrert som bosatt den 30. juni i valgåret.¹ Det er i denne kommunen velgeren må stemme på valgtinget, og stemmen skal telles med.

Personer med stemmerett som er bosatt utenfor Norge, skal føres inn i manntallet i den kommunen der de sist var folkeregistrert som bosatt. Utenlandsboende som ikke har vært folkeregis-

trert som bosatt i Norge noen gang i løpet av de ti siste årene før valgdagen, må søke valgstyret om å bli innført i manntallet. Det gjelder enkelte særregler for manntallsføring av ansatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand. Disse skal også som hovedregel manntallsføres i den kommunen der de sist var registrert som bosatt. Dersom de aldri har vært registrert som bosatt i Norge, skal de manntallsføres i Oslo kommune. Denne gruppen velgere trenger ikke å søke om innføring i manntallet selv om de har vært bosatt i utlandet mer enn ti år, jf. § 2-4 fjerde ledd.

Det skal føres felles manntall for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 2-3 første ledd.

17.2.2 Valgkort

Valgkort skal sendes til alle stemmeberettigede som er innført i manntallet i kommunen, og som har bostedsadresse innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen. Valgloven legger oppgaven til departementet, som har delegert den til Valgdirektoratet.²

Valgforskriften § 22 første ledd fastsetter at det er manntallet per 8. juli som skal legges til grunn for produksjonen av valgkortene. Alle oppdateringer som kan foretas i manntallet til og med denne datoen, skal innarbeides i manntallet før det «fryses» for produksjon av valgkort.

Hensikten med valgkortet er å gi informasjon til velgeren om hvor vedkommende er manntallsført, og praktiske opplysninger om hvordan velgeren kan stemme. I tillegg inneholder valgkortet informasjon som gjør prosessen i valglokalet enklere. Velgerne må imidlertid ikke ha med seg valgkortet når de skal stemme. Alle valglokaler har mulighet for å skrive ut valgkort enten maskinelt eller manuelt dersom forhåndsstemmen skal sendes til en annen kommune.

¹ Stemmeberettigede på Svalbard og Jan Mayen skal manntallsføres i den kommunen der de sist var folkeregistrert som bosatt.

² Forskrift nr. 79/2017: Delegering av myndighet til Valgdirektoratet.

17.2.3 Tidligstemme

Valgloven åpner for at velgere kan stemme før den ordinære forhåndsstemmingen starter 10. august, jf. § 8-1 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen kan velgere som oppholder seg innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som ikke kan stemme i den ordinære forhåndsstemmeperioden eller på valgtinget, henvende seg til kommunen og stemme fra 1. juli og fram til den ordinære forhåndsstemmingen starter. Valgstyret har ansvaret for å tilrettelegge for at alle velgere som henvender seg til kommunen i denne perioden (såkalt tidligstemming), får stemme, jf. valgforskriften § 24 a. Valgstyret skal fastsette sted for tidligstemming og bør «så langt det lar seg gjøre, ta hensyn til velgers ønske med hensyn til tidspunkt for stemmegivning».

Tidligstemming er ment som en særordning som skal være enkel å håndtere. Det er for eksempel ikke et krav om at det må være to stemmemottakere til stede, slik det er ved den ordinære forhåndsstemmingen. Dette kommer av at stemmegivningen ikke prøves ved mottak ved tidligstemming. Valgforskriften § 24 a tredje ledd presiserer likevel at valgloven og valgforskriftens regler for forhåndsstemmer skal gjelde tilsvarende for tidligstemming så langt de passer.

Ved tidligstemming skal velgeren *ikke* legge stemmeseddelen direkte i urnen, jf. valgforskriften § 24 a fjerde ledd. Årsaken er at manntallet ikke er klart fra 1. juli. Etter at stemmemottakeren har stemplet stemmeseddelen, legger velgeren denne selv i en stemmesedelkonvolutt og limer igjen. Stemmemottakeren skriver under på valgkortet og påfører tid og sted for når stemmen ble avgitt. Stemmemottakeren legger deretter stemmesedelkonvolutten sammen med valgkortet i en omslagskonvolutt som limes igjen. Velgeren legger omslagskonvolutten i en urne. Dersom velgeren tidligstemmer i en annen kommune enn der vedkommende er manntallsført, vil stemmen sendes til riktig kommune og prøves der.

Tidligstemming er ment som et supplement for velgere som ikke har mulighet til å stemme innenfor den ordinære forhåndsstemmeperioden eller på valgtinget. Det er likevel ikke krav om at velgerne skal kunne dokumentere at de har behov for å tidligstemme for å få stemme.

17.2.4 Forhåndsstemme innenlands

17.2.4.1 Tidspunkt

Valgloven § 8-1 første ledd fastslår at forhåndsstemmingen innenlands, unntatt på Svalbard og

Jan Mayen, begynner 10. august i valgåret. Fallert 10. august på en lørdag eller en helligdag, starter forhåndsstemmingen første påfølgende hverdag, jf. valgloven § 15-5. Forhåndsstemmingen avsluttes siste fredagen før valgdagen innenlands, inkludert på Svalbard og Jan Mayen, jf. valgloven § 8-1 andre ledd. For å sikre at forhåndsstemmene fra Svalbard kommer fram i tide, kan sysselmannen fastsette at forhåndsstemmingen der skal avsluttes på et tidligere tidspunkt.³

Valgstyret skal kunngjøre når og hvor velgerne kan forhåndsstemme, jf. valgforskriften § 24.

17.2.4.2 Mottak

Etter valgloven § 8-1 femte ledd må minst to stemmemottakere være til stede ved mottak av forhåndsstemmer i den ordinære forhåndsstemmeperioden. Kravet om at det skal være to stemmemottakere til stede, gjelder ikke på Svalbard og Jan Mayen.⁴

Valgloven § 8-2 første ledd bokstav a bestemmer at stemmemottakere oppnevnes av valgstyret. På Svalbard er det sysselmannen (som igjen kan oppnevne andre stemmemottakere) som er stemmemottaker, jf. bokstav b i samme ledd.

Ifølge valgloven § 8-3 første ledd skal velgerne stemme i et egnet og tilgjengelig lokale. Velgere som oppholder seg innenlands, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som på grunn av sykdom eller uførhet ikke kan stemme etter andre ledd (dvs. på helse- og omsorgsinstitusjoner og der valgstyret ellers vedtar at det skal mottas forhåndsstemmer), kan etter søknad til valgstyret forhåndsstemme der de oppholder seg.

17.2.4.3 Framgangsmåte

Ifølge valgloven § 8-4 første ledd skal velgeren, i enerom og usett, brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på. Dette er vesentlig for å sikre prinsippet om hemmelig valg og gjelder for alle typer valg.

³ Dette har skjedd ved flere anledninger. Ved stortingsvalget i 2017 ble forhåndsstemmeperioden avsluttet nest siste fredagen før valget.

⁴ Kravet om at det skal være to stemmemottakere til stede, kom inn samtidig med at en åpnet for at stemmesedler kunne legges direkte i urnen dersom velgeren forhåndsstemmer i egen kommune. For å sikre at godkjenningen av stemmegivningen foregår korrekt i disse tilfellene, ble det innført krav om to stemmemottakere. På Svalbard og Jan Mayen legges ikke forhåndsstemmeseddelen rett i urnen.

Stemme i egen kommune

Det følger av valgloven § 8-4 andre ledd at velgere som er manntallsført i den kommunen der de forhåndsstemmer, selv skal legge stemmeseddelen i en urne etter at den er stemplet. Stemmemottakeren setter kryss i manntallet ved velgerens navn. Velgere som er ukjente for stemmemottakeren, skal legitimere seg, jf. valgloven § 8-4 sjette ledd.

Alle kommuner benytter et elektronisk manntall under forhåndsstemmeperioden. Dette gjør det mulig for stemmemottakerne å godkjenne stemmegivningen på stedet dersom velgeren stemmer i egen kommune. Da kan stemmemottakeren krysse av velgeren i manntallet, og stemmeseddelen kan legges direkte i urnen.

I noen tilfeller vil kommunen ta imot forhåndsstemmer der det ikke er mulig å prøve stemmegivningen på stedet selv om velgeren skulle være manntallsført i kommunen. Det vil være tilfelle dersom stemmemottakerne ikke har tilgang til et elektronisk manntall. Dette kan for eksempel gjelde fengsler eller helse- og omsorgsinstitusjoner. I slike tilfeller vil stemmesedelkonvolutt og omslagskonvolutt benyttes, og valgstyret vil prøve stemmegivningen i ettertid.

Stemme i annen kommune

Valgloven § 8-4 femte ledd angir at velgere som forhåndsstemmer i en annen kommune enn der de er manntallsført, ikke skal legge stemmeseddelen direkte i urnen. Dette kommer av at stemmegivningen skal godkjennes i den kommunen der velgeren er manntallsført.

Etter at stemmeseddelen er stemplet, skal velgeren legge den i en stemmesedelkonvolutt og lime konvolutten igjen. Stemmemottakeren legger stemmesedelkonvolutten sammen med valgkortet i en omslagskonvolutt, og deretter legges omslagskonvolutten i en urne, jf. valgforskriften § 27 fjerde ledd. Forhåndsstemmen skal sendes videre til den kommunen der velgeren er manntallsført, jf. valgloven § 8-4 femte ledd. Valgforskriften § 27 åttende ledd bestemmer at de to siste ukene av forhåndsstemmeperioden skal stemmene sendes videre til velgerens hjemkommune hver dag. Det skal benyttes egne forsendelseskonvolutter. Stemmegivningen vil ikke godkjennes før den vurderes av valgstyret i den kommunen velgeren er manntallsført.

Alle forhåndsstemmegivninger skal godkjennes før valgdagen i den utstrekning det er mulig, jf. valgloven § 10-1 tredje ledd.

17.2.4.4 Ansvar for at forhåndsstemmene kommer fram i tide til å kunne godkjennes

Det følger av valgloven § 8-1 tredje ledd at det er velgeren selv som har ansvaret for å forhåndsstemme så tidlig at stemmen kommer inn til valgstyret innen klokken 17.00 dagen etter valgdagen.

17.2.5 Forhåndsstemme i utlandet

17.2.5.1 Tidspunkt

Forhåndsstemming i utlandet starter 1. juli i valgåret, jf. valgloven § 8-1 første ledd, og avsluttes nest siste fredag før valgdagen, jf. valgloven § 8-1 andre ledd. Dette gjøres for å sikre at stemmene kommer fram innen fristen for godkjenning av forhåndsstemmer, som er tirsdagen etter valgdagen klokken 17.00.

Valgloven § 8-2 andre ledd fastsetter hvem som kan være stemmemottakere i utlandet. Det kan enhver utenriksstasjonemann ved en lønnet norsk utenriksstasjon, men også – etter særskilt tillatelse fra Utenriksdepartementet – en utenriksstasjonemann ved en ulønnet norsk utenriksstasjon. Stasjonssjefen kan også oppnevne en eller flere av stasjonens funksjonærer til å motta forhåndsstemmer dersom det er nødvendig. På andre steder enn ved en norsk utenriksstasjon er det etter loven departementet som oppnevner stemmemottakerne.

17.2.5.2 Mottak

Ifølge valgloven § 8-3 fjerde ledd skal mottak av forhåndsstemmer ved norske utenriksstasjoner skje på stasjonen. Stasjonssjefen kan likevel bestemme at stemmemottak kan foregå utenfor stasjonens område. Hos stemmemottakere som er oppnevnt av departementet, kan velgeren stemme der departementet bestemmer, jf. valgloven § 8-3 femte ledd. Forhåndsstemming til en stemmemottaker i utlandet følger samme prosedyre som for velgere som forhåndsstemmer i en annen kommune enn der velgeren er manntallsført.

Loven inneholder også en unntaksbestemmelse om at velgere som oppholder seg i utlandet og ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, kan stemme ved brevpost uten at en stemmemottaker er til stede når velgeren stemmer, jf. valgloven § 8-2 fjerde ledd.

17.2.5.3 Framgangsmåte

Framgangsmåten for å brevstemme er nærmere beskrevet i valgforskriften § 28. Stemmeseddelen skal legges i en stemmeseddelkonvolutt (ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg brukes samme stemmeseddelkonvolutt til begge valg), som så legges i en omslagskonvolutt som limes igjen. Omslagskonvolutten skal påføres navn og adresse til riktig valgstyre (der velgeren er manntallsført) og navn og fødselsnummer til velgeren. Videre må velgeren påføre adressen på hjemstedet sitt per 30. juni i valgåret, eventuelt siste adresse i Norge dersom velgeren har meldt flytting til utlandet, og når og hvor velgeren stemte. Velgeren skal signere på omslagskonvolutten. Om mulig bør det være et vitne til stede som bekrefter riktigheten av det som er påført omslagskonvolutten, jf. valgforskriften § 28 femte ledd. Vitnets adresse og fødselsdato skal påføres omslagskonvolutten. Det er ikke et krav å ha vitne for å få brevstemmen godkjent.

Velgeren kan få tilsendt stemmemateriell fra en utenriksstasjon dersom velgeren ber om dette. Det er likevel ikke nødvendig med offisielt stemmemateriell for å brevstemme. En velger bosatt i utlandet kan stemme ved å skrive navnet på listen på et ark og inkludere nødvendig informasjon om seg selv og sende stemmen til valgstyret i den kommunen vedkommende er manntallsført.

17.2.5.4 Ansvar for at forhåndsstemmene kommer fram i tide til å kunne godkjennes

Som med andre forhåndsstemmer følger det av valgloven § 8-1 tredje ledd at velgeren selv har ansvaret for å forhåndsstemme så tidlig at stemmen kommer inn til valgstyret innen klokken 17.00 dagen etter valgdagen.

17.2.6 Stemming på valgtinget

17.2.6.1 Hvor velgeren kan stemme

Det følger av valgloven § 9-5 at når valgtinget åpner, skal velgere som er innført i manntallet i kommunen, «gis adgang til å avgi stemme». Enkelte velgere er registrert med hemmelig adresse, noe som medfører at de ikke står i manntallet som er ute på valglokalet, men i et eget manntall som valgstyret har tilgang til. Disse velgerne skal også få stemme, men stemmen skal da legges i et særskilt omslag.

Er velgeren manntallsført i en annen kommune, skal vedkommende velger i utgangspunktet henvises dit. Dersom velgeren likevel vil stemme, skal han eller hun få lov til det, men også slike stemmer skal legges i et særskilt omslag, jf. valgforskriften § 31. Slike stemmegivninger vil som hovedregel bli forkastet, jf. § 10-2 første ledd bokstav a.

17.2.6.2 Tidspunkt

Valg til Stortinget skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned i det siste året av hver stortingsperiode, jf. valgloven § 9-1 første ledd. Etter andre ledd skal valg til fylkesting og kommunestyre holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned hvert fjerde år, i det andre året av hver stortingsperiode.

Etter valgloven § 9-2 er det Kongen som fastsetter valgdagen. Dette gjøres gjennom en kongelig resolusjon i god tid før valget. Kommunestyret kan vedta at det på ett eller flere steder i kommunen skal holdes valg også på søndagen før den offisielle valgdagen (såkalt todagersvalg).⁵

Det er valgstyret som bestemmer åpningstidene til valglokalene. Ifølge valgloven § 9-3 andre ledd kan kommunestyret selv, med tilslutning fra minst én tredjedel av medlemmene, vedta å holde valglokalene åpne lenger enn det valgstyret har vedtatt. Etter § 9-3 andre ledd skal likevel ikke stemmingen foregå senere enn klokken 21.00 på valgdagen mandag. Alle som har møtt fram ved valglokalet når stemmelokalet stenger, skal få stemme, jf. § 9-7.

Valgstyret skal kunngjøre når og hvor velgerne kan stemme på valgtinget, jf. valgloven § 9-3 tredje ledd.

17.2.6.3 Stemmekretser

Det er opp til kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, å avgjøre hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i, jf. valgloven § 9-3 første ledd. Sentral matrikkelmyndighet (Statens kartverk) skal orienteres om endringer i stemmekretsinnndelingen innen 31. mars i valgåret. Det skal være kun ett valglokale i hver stemmekrets. I tillegg er § 9-3 i praksis tolket slik at valglokalet må være geografisk plassert innenfor stemmekretsen.

⁵ Ved stortingsvalget i 2017 hadde 173 kommuner todagersvalg. I 2013 hadde 196 kommuner todagersvalg.

17.2.6.4 Framgangsmåte

Når velgeren kommer til stemmelokalet, skal han eller hun i enerom og usett, normalt i et valgavlukke, brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på, jf. valgloven § 9-5 tredje ledd. Dette gjøres for å sikre hemmelig valg. Etter at velgeren har legitimert seg (hvis velgeren er ukjent), skal stemmeseddelen stemples, og velgeren krysses av i manntallet. Velgeren legger selv stemmeseddelen ned i en urne.⁶ Dette er den normale prosedyren, men rekkefølgen er ikke lovfestet.

17.2.6.5 Bruk av elektronisk manntall på valgtinget

Kommunene kan vedta å benytte elektronisk avkryssing i manntallet på valgtinget, jf. valgloven § 9-5 a. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 var det 58 kommuner som ikke brukte elektronisk manntall på valgdagen.

Når elektronisk manntall benyttes, skal stemmestyret krysse av i det elektroniske manntallet både for velgere som er manntallsført i vedkommende stemmekrets, og for velgere som er manntallsført i andre stemmekretser i kommunen, jf. § 9-5 a andre ledd.

I forarbeidene understreker departementet at kommuner som bruker elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen, må legge til rette for dette i alle valglokalene i kommunen.⁷ Dette sikrer at ingen får stemme flere ganger.

17.2.6.6 Bruk av papirmanntall

De kommunene som ikke benytter elektronisk manntall, skriver ut papirmanntall for hver stemmekrets. Dersom en velger stemmer i en annen stemmekrets enn den kretsen velgeren er manntallsført, skal en egen prosedyre følges, jf. valglo-

⁶ Veneziakommisjonen anbefaler at «[t]he voter should collect his or her ballot paper and no one else should touch it from that point on». Selv om dette ikke står eksplisitt i den norske loven, følges prinsippet ved både forhåndsstemningen og stemningen på valgtinget. «Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report» (Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen), 2002), CDL-AD(2002)023rev2-cor.

⁷ Prop. 73 L (2015–2016) *Endringer i valgloven (personval ved stortingsval, frist for godkjenning av førehandsstemmer mv.)* s. 20.

ven § 9-5 fjerde ledd. Velgeren skal i slike tilfeller ikke legge stemmeseddelen rett i urnen. Isteden skal han eller hun legge stemmeseddelen, etter at den er blitt stemplet av stemmemottaker, i en stemmeseddelkonvolutt og gi denne til stemmestyret. Stemmen regnes da som en såkalt fremmed stemme. Stemmestyret legger stemmeseddelkonvolutten i en omslagskonvolutt, limer den igjen og påfører velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato. Stemmestyret legger omslagskonvolutten til side, og valgstyret prøver stemmegivningen etter at valglokalene er stengt.

Det følger av § 31 i valgforskriften at velgere som allerede er krysset av i manntallet, eller som ikke står i avkryssingsmanntallet (for eksempel på grunn av hemmelig adresse), heller ikke skal legge stemmeseddelen rett i urnen. De skal få lov til å stemme, men stemmen skal behandles på samme måte som stemmer fra velgere som ikke står i manntallet i kretsen. Disse stemmegivningene blir kalt stemmegivninger i «særskilt omslag».

17.2.6.7 Beredkapsprosedyre ved bruk av elektronisk manntall

Ved et strøbrudd eller kommunikasjonsbrudd med manntallet vil det ikke være mulig å prøve stemmegivningene mot manntallet. Det er derfor fastsatt en egen beredkapsprosedyre for denne situasjonen, jf. § 9-5 a fjerde ledd.⁸ I slike tilfeller skal velgeren, etter at stemmeseddelen er stemplet, legge denne i en stemmeseddelkonvolutt og lime konvolutten igjen. Stemmestyret legger stemmeseddelkonvolutten i en beredkapskonvolutt sammen med valgkortet.

Når beredkapsprosedyren opphører, skal beredkapskonvoluttene leveres valgstyret for godkjenning. I kommuner med todagersvalg skal eventuelle beredkapsstemmer mottatt på søndag behandles og krysses av i det elektroniske manntallet før valglokalene åpner på mandag, jf. valgforskriften § 31 a fjerde ledd.

Dersom tilgangen til det elektroniske manntallet gjenopprettes, skal beredkapsrutinen avsluttes umiddelbart. Velgerne skal da stemme på ordinær måte etter valgloven § 9-5 tredje ledd.

⁸ Tilsvarende beredkapsprosedyre gjelder også under forhåndsstemmeperioden, jf. valgloven § 8-4 tredje ledd og valgforskriften § 27 a.

17.2.7 Fellesregler for forhåndsstemming og stemming på valgtinget

17.2.7.1 Hvem som ikke kan være stemmemottaker eller valgfunksjonær

Ifølge valgloven § 8-2 tredje ledd og § 9-3 fjerde ledd kan ikke kandidater som er oppført på valgliste ved kommunestyrevalget, oppnevnes til stemmemottaker eller valgfunksjonær i valglokale i vedkommende kommune. Kandidater som er oppført på valgliste ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget, kan ikke oppnevnes til stemmemottaker eller valgfunksjonær i valglokalene i kommunene i vedkommende valgdistrikt.

17.2.7.2 Stempling

Alle stemmesedler som avgis innenlands, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, skal stemples før de legges i urnen (eller i en stemmeseddelkonvolutt). En stemmeseddel må ha stempel for å godkjennes, jf. valgloven § 10-3 første ledd. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg skal begge sedlene stemples dersom velgeren stemmer ved begge valg. Dette gjelder både ved forhåndsstemming og ved stemming på valgtinget. Det følger videre av valgforskriften § 39 a at valgstyret i ettertid skal stemple en stemmeseddel som ved forhåndsstemmingen innenlands eller på valgtinget er lagt i stemmeseddelkonvolutt, dersom stemmeseddelen ikke er påført stempel. Tilsvarende følger det av valgforskriften § 40 a at valgstyret skal stemple stemmesedler avgitt utenlands dersom disse skal telles maskinelt.

17.2.8 Prøving av stemmegivninger

Før valgmyndighetene kan prøve (godkjenne eller forkaste) stemmesedlene, må de ta stilling til om velgerens stemmegivning skal godkjennes. Prøving av stemmegivningen innebærer å kontrollere om velgeren er innført i manntallet, og om de formelle kravene til valghandlingen (for eksempel at velgeren ikke allerede har stemt) er oppfylt. Dersom valglovens krav til stemmegivningen er oppfylt, krysses velgeren av i manntallet, og stemmegivningen er med det godkjent. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, forkaster valgmyndighetene stemmegivningen.

Valgloven fastsetter vilkår for å godkjenne stemmegivninger fra valgtinget (§ 10-2), forhåndsstemmegivninger avgitt i urne (§ 10-1 a) og forhåndsstemmegivninger avgitt i stemmeseddelkonvolutt både innenriks og utenriks (§ 10-1).

Vilkårene for å godkjenne stemmegivninger er de samme for stemmegivninger som er avgitt på valgtinget og for forhåndsstemmegivninger hvor stemmeseddelen legges rett i en urne.

For at stemmegivningen skal godkjennes, må velgeren for det første være innført i manntallet i kommunen. For det andre må velgeren ha fått anledning til å stemme. Dette vilkåret er oppfylt dersom velgeren legger stemmeseddelen i urnen. Vilkaåret er også oppfylt dersom velgeren blir kryssset av i manntallet, men forlater valglokalet uten å legge stemmeseddelen i urnen. Vilkaåret er videre oppfylt dersom velgerens stemmegivning på valgtinget er lagt i særskilt omslag.^{9 10} For det tredje er det et krav at velgeren ikke allerede har fått godkjent en stemmegivning.

For at valgstyret skal kunne godkjenne en forhåndsstemmegivning avgitt i stemmeseddelkonvolutt, gjelder tilsvarende krav om at velgeren må være innført i manntallet i kommunen, og at velgeren ikke allerede har avgitt godkjent stemmegivning. Videre er det krav om at stemmegivningen inneholder tilstrekkelig opplysninger til å fastslå hvem velgeren er, og at stemmegivningen er levert til rett stemmemottaker – med mindre den er avgitt som brevstemme. Omslagskonvolutten må i tillegg ikke ha vært åpnet eller forsøkt åpnet.

Stemmegivningen må videre være avgitt til rett tid og være kommet inn til valgstyret innen klokken 17.00 dagen etter valgdagen. Før valgloven ble endret i 2016, måtte forhåndsstemmene være kommet inn til valgstyret innen klokken 21.00 på valgdagen for å kunne bli godkjent. Fristen ble forskjøvet fordi Stortinget vedtok en ny postlov hvor Posten ikke lenger har leveringsplikt på lørdager.¹¹

17.2.9 Prøving av stemmesedler

Etter at stemmegivningene er godkjent, må også stemmesedlene prøves. En stemmeseddel skal etter valgloven § 10-3 godkjennes

⁹ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) s. 272.

¹⁰ Dersom velgeren av ulike grunner ikke kan krysses av i manntallet på stedet (velgeren er forhåndsavkryssset eller står ikke i manntallet i stemmekretsen/kommunen), skal stemmeseddelen legges i en stemmeseddelkonvolutt som legges i en omslagskonvolutt (under forhåndsstemmingen) eller særskilt omslag (på valgtinget). Valgstyret kontrollerer omslagskonvolutten eller omslaget, og manntallet og godkjenner/forkaster stemmegivningen.

¹¹ Forhåndsstemmer avgitt innenriks i perioden for tidligstemming kontrolleres etter samme regler som forhåndsstemmer avgitt i stemmeseddelkonvolutt.

- dersom den har offentlig stempel. Dette skal sikre at velgeren ikke leverer mer enn én stemmeseddel. Manglende stempel på stemmeseddel i *stemmeseddelkonvolutt* fører likevel ikke til at stemmeseddelen blir forkastet. Valgstyret skal stemple stemmeseddelen i ettertid, jf. valgforskriften § 39 a,
- dersom det framgår hvilket valg stemmeseddelen gjelder
- dersom det framgår hvilket parti eller hvilken gruppe velgeren har stemt på
- dersom partiet eller grupper stiller liste i valgkretsen. Stemmeseddel beregnet på en annen valgkrets kan bare godkjennes dersom den gjelder et registrert politisk parti.

Det er ikke et krav at velgeren må benytte de offisielle stemmesedlene som valgmyndighetene har trykt. Velgeren kan derfor benytte en annen trykt eller håndskreven stemmeseddel. Dersom velgeren benytter en stemmeseddel som ikke er lik den offisielle valglisten, skal stemmeseddelen likevel behandles som om den hadde det samme innholdet som den offisielle valglisten. Dersom velgeren har benyttet en trykt stemmeseddel som ikke er enslydende med den offisielle valglisten, skal det sees bort fra velgerens eventuelle rettinger.

Valgforskriften § 39 regulerer situasjonen der en velger ved samme valg har levert flere stemmesedler til samme parti og noen av dem er rettet. Dette er bare aktuelt for stemmesedler som blir lagt i stemmeseddelkonvolutt. Dette henger sammen med at stemmesedler som blir lagt rett i urnen, skal stemples, og det er da kun stemmesedler med stempler som kan godkjennes. Reglene er som følger:

- Når bare én av stemmesedlene er rettet, godkjennes denne.
- Når flere stemmesedler er rettet på samme måte, godkjennes én av stemmesedlene.
- Når flere stemmesedler er rettet ulikt, godkjennes én av stemmesedlene, men det sees bort fra rettingene.

Det sentrale hensynet bak reglene om prøving av stemmesedler er at færrest mulig forhold skal føre til forkastelse.

17.2.10 Opptelling av stemmesedler

Valgstyret har ansvaret for opptellingen av stemmesedlene og avgjør i utgangspunktet hvem som teller opp stemmene, og på hvilken måte. Valglo-

ven § 10-4 fastsetter likevel noen regler for opptellingen og stiller blant annet krav om at valgstyret, eller de personene valgstyret bestemmer, skal telle stemmesedlene i to omganger, én foreløpig og én endelig opptelling, etter valgloven §§ 10-5 og 10-6. I den foreløpige opptellingen skal stemmesedlene telles manuelt, jf. valgforskriften § 37 a.

Valgstyret avgjør i utgangspunktet om valgstyret eller de enkelte stemmestyrene skal telle stemmene i den foreløpige opptellingen. Det er ikke noe krav om at hver stemmekrets skal telles opp for seg. Kretsvis opptelling er derimot bare tillatt dersom den delen av manntallet opptellingen gjelder, inneholder minst 100 navn. I motsatt fall må opptelling skje sammen med en eller flere andre kretser. Formålet med dette er å ivareta hensynet til hemmelig valg. Hensynet til hemmelig valg er også bakgrunnen for regelen i valgforskriften § 37 om at valgstyret skal holde et visst antall forhåndsstemmer utenfor den foreløpige opptellingen og blande disse sammen med forhåndsstemmer som kommer inn etter at den foreløpige opptellingen er begynt. Senest fire timer før stemmingen er avsluttet ved samtlige valglokaler i kommunen, skal opptellingen av forhåndsstemmer starte. Dette skal kun gjøres dersom opptellingen kan skje uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg. Om dette ikke er mulig, skal opptellingen starte så snart samtlige forhåndsstemmegivninger er godkjent. Den foreløpige opptellingen av stemmesedler avgitt på valgtinget skal starte så fort som mulig etter at stemmingen på valgtinget er avsluttet.

Den endelige opptellingen tar til umiddelbart etter at den foreløpige opptellingen er avsluttet og alle stemmene er kommet inn til valgstyret. Til forskjell fra den foreløpige opptellingen må den endelige opptellingen skje under valgstyrets tilsyn, jf. § 10-6. Valgstyret skal her for det første kontrolltelle stemmesedlene fra den foreløpige opptellingen. For det andre skal valgstyret godkjenne eller forkaste stemmesedlene som stemmestyrene la til side i den foreløpige opptellingen, og stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt i særskilt omslag. Stemmesedlene som valgstyret godkjenner, telles sammen med de øvrige stemmesedlene. Valgstyret registrerer for det tredje rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene, det vil si personstemmer og slengere ved kommunestyrevalg, personstemmer ved fylkestingsvalg og renummereringer og strykninger ved stortingsvalg.

17.2.11 Kontroll ved stortingsvalg og fylkestingsvalg – fylkesvalgstyrets optelling

Etter valgloven § 10-8 skal valgstyret så snart som mulig sende nærmere angitt materiell til fylkesvalgstyret. Materiellet skal pakkes i god orden i forsvarlig forseglet emballasje og sendes på hurtigst betryggende måte. Valgforskriften § 34 fastsetter nærmere regler om transport, blant annet at valgstyret skal etablere betryggende rutiner for transport av valgmateriellet, at valgmateriellet skal forsegles dersom det ikke er under direkte oppsyn av valgmyndighetene, og at andre enn dem som oppbevarer forseglingsutstyret, skal transportere valgmateriellet. Ved overlevering av valgmaterieell fra valgstyret til fylkesvalgstyret skal det utferdiges en kvittering med nærmere krav til innhold, jf. valgforskriften § 34 a. Det er i utgangspunktet ikke noe krav om direkte overlevering fra valgstyret til fylkesvalgstyret. Valgstyret står fritt til å velge forsendelsesmåte så lenge valgmateriellet blir transportert på «hurtigst betryggende måte», jf. valgloven § 10-8.

Materiellet valgstyret skal sende til fylkesvalgstyret, er bekreftet avskrift av det som er protokollert i forbindelse med valget, alle godkjente stemmesedler,¹² alle forkastede stemmegivninger og stemmesedler, alle valgkort fra forhåndsstemningen, alle omslagskonvolutter fra forhåndsstemmer utenriks og på Svalbard og Jan Mayen og kopi av innkomne klager, jf. valgloven § 10-8.

Fylkesvalgstyret skal kontrollere gjennomføringen av stortingsvalget og fylkestingsvalget i kommunene med grunnlag i materiellet de får tilsendt fra valgstyrene etter § 10-8, jf. § 10-9. Fylkesvalgstyret teller opp alle godkjente stemmesedler for alle kommunene i valgdistriktet. Fylkesvalgstyret kontrollerer videre valgstyrets prøving av stemmegivninger og stemmesedler. Dersom fylkesvalgstyret finner feil ved valgstyrets avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger eller stemmesedler eller feil i valgstyrets optelling, skal feilene rettes. Dersom feilene ikke kan rettes, skal fylkesvalgstyret redegjøre for forholdet i protokollen (ofte kalt møtebok) over gjennomføringen av valget.

Ved stortingsvalg er fylkesvalgstyrets kontroll foreløpig og ligger til grunn for Stortingets endelige kontroll. Fylkesvalgstyret sender derfor utskrift av protokollen til Stortinget og riksvælgs-

styret. Ved stortingsvalg gjelder det egne regler for Oslo kommune. Her skal Fylkesmannen i Oslo og Viken foreta kontrollen som fylkesvalgstyrene foretar i de andre valgdistriktene, jf. valgloven § 10-9 andre ledd. Fylkesmannen kan imidlertid ikke rette feil i valgstyrets prøving og optelling av stemmene. Fylkesmannen skal derimot protokollere slike feil og sende protokollen til Stortinget og riksvælgsstyret.

17.2.12 Valgorganene

Det er valgorganer på både nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå som har oppgaver knyttet til gjennomføringen av valg. Disse beskrives i valgloven §§ 4-1 til 4-4. Riksvælgsstyret har kun oppgaver knyttet til stortingsvalg, mens fylkesvalgstyret har oppgaver ved både fylkestingsvalg og stortingsvalg. Valgstyrene har oppgaver ved alle valg. I kommuner der velgerne kan stemme på flere steder på valgdagen, skal det være et stemmestyre i hvert valglokale. I figur 17.1 gis det en skjematisk oversikt over disse valgorganene og deres viktigste oppgaver.

17.3 Nordisk rett

17.3.1 Sverige




17.3.1.1 Stemming

I Sverige foregår både kommunale, regionale og nasjonale valg på samme dag (andre søndagen i september). Det er ikke lov til å holde todagersvalg – men det er til gjengjeld mulig å forhåndsstemme også på selve valgdagen. Forhåndsstemmene sendes til den kommunen velgerne er manntallsført i.

Forhåndsstemmeperioden er mye kortere i Sverige enn den er i Norge. I henhold til vallengen kapittel 10 § 2 første ledd kan det tidligst 18 dager før valgdagen åpnes for forhåndsstemming innenlands. I utlandet kan forhåndsstemmingen starte tidligst 24 dager før valgdagen, jf. andre ledd.

Kun papirmanntall anvendes ved valgene i Sverige. Velgeren skal legge stemmeseddelen i en konvolutt inne i stemmeavlukket og deretter levere denne til stemmemottakeren. På selve valgdagen legges konvolutten direkte i urnen, men under forhåndsstemmingen legges konvolutten til side dersom stemmingen foregår i et valglokale. Forhåndsstemmene sendes deretter til kommunen der velgeren er registrert, slik at disse ligger klare i valglokalet på valgdagen. Dette er et resultat av at det i Sverige er lov til å stemme om igjen

¹² Sortert på urettede og rettede, de som er avgitt på valgtinnet, og de som er avgitt på forhånd hver for seg.

| | |
|--|--|
| <p>Nasjonalt nivå</p>  | <p>Riksvalgstyret</p> <ul style="list-style-type: none">• oppnevnes av Kongen i statsråd• har oppgaver kun ved stortingsvalg:<ul style="list-style-type: none">• er endelig klagemyndighet for alle klager bortsett fra klager på stemmerett• kårer utjevningsmandater |
| <p>Fylkesnivå</p>  | <p>Fylkesvalgstyret</p> <ul style="list-style-type: none">• oppnevnes av fylkestinget• har disse oppgavene ved fylkestingsvalg og stortingsvalg:<ul style="list-style-type: none">• godkjenning av listeforslag• trykking av stemmesedler• endelig opptelling• valgoppgjør (ved stortingsvalg kårer kun distriktsmandatene) |
| <p>Kommunenivå</p>  | <p>Valgstyret</p> <ul style="list-style-type: none">• oppnevnes av kommunestyret• har oppgaver ved alle valg:<ul style="list-style-type: none">• ansvarlig for stemming• manntallsføring• første opptelling ved alle valg• har i tillegg disse oppgavene ved kommunestyrevalg:<ul style="list-style-type: none">• godkjenning av listeforslag• trykking av stemmesedler• endelig opptelling• valgoppgjør <p>Stemmestyre</p> <ul style="list-style-type: none">• oppnevnes av valgstyret• skal være ett per valglokale, med ansvar på valgdagen for<ul style="list-style-type: none">• mottak av stemmer• første opptelling av valgtingsstemmer avgitt rett i urne |

Figur 17.1 Valgorganene og deres oppgaver

på valgdagen selv om en har stemt under forhåndsstemmingen. Dette kalles *ångerröstning* og står beskrevet i vallagen kapittel 9 § 14. Dersom forhåndsstemmen finnes i valglokalet der velgeren går for å stemme på valgdagen, får velgeren kun lov til å stemme om igjen når han eller hun har fått tilbake den allerede avgitte forhåndsstemmen av stemmemottakeren.

I Sverige gjelder ikke samme krav til plassering av stemmesedlene som i Norge. Der legges de fleste steder stemmesedlene uskjermet utenfor stemmeavluksene, og velgerne må plukke med

seg sedler i full offentlighet og ta med inn i stemmeavlukket. Som i Norge trykkes det langt flere stemmesedler enn det som brukes. Det er én seddel per parti som stiller til valg.

Åpningstidene for valglokale ved nasjonale og lokale valg er angitt i loven og skal være mellom klokken 08.00 og klokken 20.00, jf. vallagen kapittel 4 § 21 første ledd nr. 2.

Det er også mulig å stemme ved bruk av bud i Sverige, det vil si at en annen person kan ta med stemmen til valglokalet.

17.3.1.2 Opptelling

I Sverige foregår opptellingen i to omganger, begge ved manuell telling. En foreløpig opptelling (*preliminär rösträkning*) foretas på stemmestedet, se vallagen kapittel 11. Opptellingen kan ikke starte før stemmingen er avsluttet og alle konvoluttene som skal legges i valgurnen, er lagt i denne. De stemmene som ikke ble telt opp i valglokalene, blir telt opp av *valnämnden* i kommunen i en foreløpig opptelling etter vallagen kapittel 12. *Valnämndens* opptelling foregår på onsdagen etter valgdagen og inkluderer de forhåndsstemmene som ikke rakk fram til stemmestedene på selve valgdagen. *Länsstyrelsen* foretar en endelig opptelling av alle stemmesedler.

17.3.2 Danmark

17.3.2.1 Stemming

I Danmark kan alle velgere forhåndsstemme i enhver kommune i landet, jf. folketingsvalgloven § 53 og lov om kommunale og regionale valg § 59. Forhåndsstemmer skal (som hovedregel) avgis til to stemmemottakere, jf. folketingsvalgloven § 55 og lov om kommunale og regionale valg § 61.

Velgerne kan forhåndsstemme de tre siste ukene før valgdagen ved folketingsvalg og seks uker før valgdagen ved lokale valg. Har velgeren forhåndsstemt, kan vedkommende ikke stemme om igjen på valgdagen.

I Danmark kan velgerne på valgdagen kun stemme i et annet stemmelokale enn det de tilhører etter manntallet, dersom de søker om dette på forhånd, og kun dersom dette er begrunnet i velgerens «handicap eller nedsatte førlighet». Dette gjelder for alle typer valg, jf. folketingsvalgloven § 47 a, jf. § 47 og lov om kommunale og regionale valg § 53 a, jf. § 53.

Åpningstidene for valglokalene ved nasjonale valg er, i likhet med i Sverige, angitt i loven og skal være mellom klokken 08.00 og klokken 20.00. Dersom stemmingen er på en lørdag, søndag eller andre helligdager, skal åpningstidene være fra klokken 09.00 til klokken 20.00.

Til forskjell fra i Norge og Sverige er stemmeseddelen i Danmark å regne som et verdipapir, og hver velger får kun utdelt én stemmeseddel. Alle partiene og alle kandidatene er ført opp på den samme seddelen, som derfor blir svært stor.

17.3.2.2 Opptelling

Stemmene telles i to omganger ved alle valg. Den første opptellingen foregår på de enkelte stemmestedene når stemmingen er avsluttet, jf. folketingsvalgloven § 68 og lov om kommunale og regionale valg § 74. Senest dagen etter valgdagen skal valgbestyrelsen fintelle stemmene i den aktuelle kretsen, jf. folketingsvalgloven § 72 og lov om kommunale og regionale valg § 77. Begge opptellinger skjer manuelt.

17.4 Forsendelse av stemmer

17.4.1 Bakgrunn

Dersom en velger forhåndsstemmer utenfor den kommunen der han eller hun er manntallsført, skal stemmen sendes til hjemkommunen for prøving og opptelling. Fristen for når slike stemmer må være kommet fram til valgstyret i denne kommunen, er klokken 17.00 tirsdagen etter valgdagen. Forhåndsstemmer som kommer fram senere enn dette, blir forkastet og dermed ikke tatt med i valgoppgjøret.

Ved stortingsvalget i 2017 kom 1 051 stemmer for sent fram.¹³ For å kunne gjøre noe med dette problemet er det viktig å kjenne årsakene til at stemmer kommer for sent fram. I Innst. 1 S (2017–2018) redegjør departementet for problemstillingen:

Tilbakemeldingene fra kommunene tilsier at hovedårsaken til at forhåndsstemmer kommer for sent fram er feil fra valgmedarbeideren. Dette er ikke akseptabelt. Departementet vil sørge for at Valgdirektoratet gir grundig innføring i hvor viktig det er med korrekt adressering og at kommunene må sørge for at forhåndsstemmer sendes i så god tid som mulig før fristen for godkjenning. Kommunene må også forstå konsekvensen av å ikke følge rutiner for forsendelse.

Hovedårsaker til feil er mangelfull adressering eller at stemmene var innlevert til Posten så sent

¹³ Data er hentet inn gjennom en undersøkelse foretatt av Valgdirektoratet etter valget. Av disse 1 051 stemmene var 335 forhåndsstemmer fra utlandet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i sin redegjørelse til fullmaktskomiteen på Stortinget at det kan være grunn til å anta at tallet er høyere ettersom ikke alle kommuner har svart. Antallet er noe lavere enn ved stortingsvalget i 2013, da 1 653 forhåndsstemmer kom for sent fram, se Innst. 1 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra fullmaktskomiteen*.

at de ikke rakk fram i tide med ordinær postgang.¹⁴

Slike feil kan unngås ved bedre rutiner og opplæring av valgmedarbeiderne. Samtidig vil dette kanskje ikke være tilstrekkelig. Redusert posttilbud i framtiden vil ha betydning for hvordan det kan sikres at forhåndsstemmer som er avgitt i rett tid, kommer fram tidsnok til at de blir telt med i valgoppgjøret.

Over én million velgere forhåndsstemte ved stortingsvalget i 2017. Erfaringer fra de siste valgene viser dessuten at de fleste som forhåndsstemmer, gjør dette den siste uken, spesielt de siste to dagene av forhåndsstemmeperioden.

Ved valget i 2019 mottok Oslo kommune 107 forhåndsstemmer etter fristen. Av disse var 6 forhåndsstemmer fra andre kommuner som var sendt som ordinært brev (ikke gjennom distribusjonsavtalen med Posten), og 101 forhåndsstemmer fra utlandet.

Utenlands kan velgerne forhåndsstemme til og med nest siste fredag før valgdagen. Posten opplyser at det tar lengre tid enn tidligere å få sendt brev til Norge, og at det er store variasjoner i hvor lang tid det tar. Erfaringene fra Oslo ved valget 2019 synes å bekrefte dette.

Oslo kommune har ved å se på poststemplingsdatoen beregnet hvor lang tid det tar å sende stemmer fra utlandet til Norge. Det er også grunn til å notere seg at dette var stemmer som skulle til Oslo. Det var ikke stemmer som skulle sendes videre til kommuner over hele landet. Her kommer noen eksempler for å vise forsendelsestidene:

- Spania, Alicante 19 dager
- Spania, Madrid 9 dager
- Thailand 23 dager
- Belgia, Brussel 12 dager
- Frankrike 25 dager
- Sverige 6 dager
- Danmark, København 3 dager
- Australia, Sydney 27 dager
- Australia, Melbourne 23 dager

17.4.2 Redusert posttilbud og hva det vil ha å si for forsendelsestiden

Postloven ble endret i 2016 slik at Posten ikke lenger har leveringsplikt på lørdager.¹⁵ Videre ble A- og B-post fra 1. januar 2018 slått sammen til én felles brevstrøm.¹⁶ I henhold til en midlertidig kon-

sesjon til Posten Norge AS skal minst 85 prosent av brevpost innenlands være framme innen to dager etter innlevering med de nye rutineene. Tidligere var kravet til framsendingstid strengere, ved at 85 prosent av prioritert brevpost innenlands (A-post) skulle være framme innen dagen etter innlevering.

En felles brevstrøm for brevpost, to dagers forsendelsestid og bortfall av lørdag som leveringsdag fører til flere utfordringer for levering av forhåndsstemmer. Disse endringene medfører at et stort antall forhåndsstemmer som avgis siste fredagen før valgdagen, ikke vil komme fram med ordinær postforsendelse innen fristen for godkjenning.¹⁷ Dette er en følge av at forhåndsstemmer som mottas etter Postens innleveringsfrist fredag, først regnes som innlevert på mandag med de nye endringene. Med to dagers framsendingstid vil forhåndsstemmene dermed normalt ikke være framme hos valgstyret før på onsdag, det vil si etter fristen tirsdag klokken 17.00. Noen forhåndsstemmer vil bli ytterligere forsinket, da kravet om 2 dagers framsendingstid gjelder for 85 prosent av brevposten. Det er derfor også risiko for at forhåndsstemmer som avgis torsdag før valgdagen, vil komme for sent fram til å kunne godkjennes.

Stortinget vedtok i 2019 å endre kravene til utleveringsdager i postloven. Kravet er endret fra fem dager i uken til annenhver dag, mandag til fredag i en toukers syklus.¹⁸ Endringen innføres fra juli 2020. Samferdselsdepartementet skriver følgende om betydningen for forsendelse av forhåndsstemmer:

Endringen i antall omdelingsdager kommer i liten grad til å påvirke fremsending av forhåndsstemmer. Det vil fortsatt være daglig innsamling av postsendinger fra Post i butikk og terminaler og daglig bokslegging av sendinger i postboksanleggene. Dette innebærer at det bare er forhåndsstemmer som enten sendes som frimerkefrankert brev lagt i en rød postkasse som befinner seg i en distribusjonsrute eller som utleveres andre steder enn i et post-

¹⁶ Meld. St. 31 (2015–2016) *Postsektoren i endring*.

¹⁷ Ifølge Valgdirektoratet ble det på fredag 8. september, som var siste dagen med forhåndsstemming for stortingsvalget 2017, registrert nesten 140 000 stemmer. De fleste velgerne som forhåndsstemmer, forhåndsstemmer i den kommunen der de er manntallsført.

¹⁸ Med formuleringen «annenhver dag, mandag til fredag i en toukers syklus» menes at omdelingen av post skal skje mandag, onsdag og fredag den ene uken og tirsdag og torsdag den andre uken, jf. Prop. 102 L (2018–2019) *Endringer i postloven (antall omdelingsdager)* s. 34.

¹⁴ Innst. 1 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra fullmaktsskomiteen*.

¹⁵ Prop. 109 L (2014–2015) *Lov om posttjenester (postloven)*.

boksanlegg, som vil bli påvirket av den foreslåtte endringen.

For kommunene vil det da være viktig å sikre at innlevering av postsendinger som inneholder forhåndsstemmer skjer til Post i Butikk eller på en måte som sikrer daglig innsamling av sendingene. Videre er det en fordel om adressen til valgstyret er knyttet til en postboksadresse, slik at det sikres daglig utlevering. [...]

Dersom adressering av forhåndsstemmer til postboksadresser anses som umulig å gjennomføre, vil et alternativ være å sikre innsamling og utlevering av forhåndsstemmer siste helg før valgdagen med hjemmel i postloven § 12. Dette kan gjøres ved statlig kjøp av ekspresstjenester eller ved et pålegg i samsvar med postloven § 12. Valgdirektoratet har i 2018 foretatt en interesseforespørsel for et kjøpt av denne typen.¹⁹

Allerede fra juli 2020 vil posten kun bli delt ut 2,5 ganger per uke (2 dager den ene uken og 3 dager den andre uken). De som har postboks, vil få post hver dag. Det innebærer ifølge Posten at ved 2021-valget vil forhåndsstemmene kunne sendes som brevpost til og med onsdagen før valget, det vil si som ved valget i 2019, forutsatt at alle kommuner opererer med en postboksadresse for forhåndsstemmene.

Over tid må det antas at postnettet bygges ytterligere ned, det vil da ta lengre tid å sende forhåndsstemmer via Postens ordinære distribusjonssystem. Dette vil kunne bety at alle forhåndsstemmer som blir avgitt den siste uken før valgdagen, vil måtte sendes via en særskilt distribusjonsløsning. Hensikten med denne framgangsmåten er å kunne være sikker på at de kommer fram tidsnok til å kunne godkjennes. Posten anslår at dette vil kunne være nødvendig allerede fra 2023- eller 2025-valget.

Posten oppgir videre at det på sikt vil kunne bli vanskeligere å tilby en slik spesielløsning som i 2019 for hele landet. Dette skyldes at postnettet bygges ned, og nedbemanning. Posten er i tillegg mange steder avhengig av andre aktører for å få fram stemmene i tide (bl.a. Widerøe). I grisgrendte strøk kan det da være at leveringstiden vil måtte økes med én dag. For å sikre at ikke forhåndsstemmer avgitt fredag (siste dagen av forhåndsstemmeperioden) må forkastes fordi de kommer for sent fram, må da forsendelsesfristen endres til onsdag.

17.4.3 Avtale om distribusjon av forhåndsstemmer ved valget i 2019

Valgdirektoratet inngikk foran kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019 en avtale med Posten Norge AS om forsendelse av forhåndsstemmer avgitt siste torsdag og fredag før valgdagen. Forhåndsstemmer som ble avgitt før disse dagene, ble sendt som vanlig brevpost.

Forsendelsesavtalen bygde på følgende elementer:

- Kommunene pekte ut kontaktpersoner som Posten kunne kontakte.
- Kommunene måtte selv pakke forhåndsstemmer avgitt torsdagen og fredagen før valgdagen i forsendelseskonvolutter adressert til hver mottakerkommune, én konvolutt per kommune. Disse konvoluttene samlet de i egne ferdig adresserte esker.
- Posten hentet esken på avtalt tidspunkt. Esken ble skannet, slik at den kunne spores. Alle eskene var adressert til Posten Norge, Østlandsterminalen, Lørenskog.
- Eskene ble samlet i lokale opphentingssentra-ler og sendt videre til Østlandsterminalen med fly/bil.
- På Østlandsterminalen ble eskene åpnet, og forsendelseskonvoluttene ble sortert per kommune. Disse ble lagt i en ny eske, som ble adressert til den enkelte kommune.
- Deretter ble eskene sendt som Bedriftspakke Ekspress.

Posten hentet forhåndsstemmer i 33 kommuner på torsdag, i 340 kommuner på fredag og i Oslo på lørdag (i noen kommuner flere av dagene). Stemmene var framme på Østlandsterminalen på lørdag, hvor de ble sortert samme dag. De ferdig sorterte eskene til kommunene kom deretter ut i Postens distribusjonsnett på søndag, og eskene ble levert ut på mandag. Det skjedde enkelte feil-orteringer, men de ble oppdaget på mandag og sendt ut til kommunene på tirsdag. For å kunne rette opp feil er det nødvendig å beregne en «ekstra» dag forsendelsestid.

17.4.4 Utvalgets vurdering

Utvalget understreker at forkastede stemmer som skyldes feil eller forsinkelser med forsendelsen, er en alvorlig innskrenkning av velgerens demokratiske rettigheter. Velgerens stemme vil ikke telles med i valgoppgjøret, og velgeren vil heller ikke ha anledning til å klage ettersom vedkommende ikke vil få informasjon om at forhåndsstem-

¹⁹ Prop. 102 L (2018–2019) s. 21.

stemmen ble forkastet fordi den kom for sent fram til å kunne godkjennes.

Så lenge stemmer avgis på papir og skal prøves og telles hos den kommunen der velgeren er manntallsført, vil det være utfordringer knyttet til forsendelse av stemmer.

Det er etter utvalgets vurdering ikke akseptabelt at valgmedarbeiderne i kommunene gjør feil ved forsendelse av stemmesedler som fører til at velgernes stemmer forkastes. Det er viktig at departementet sørger for tilstrekkelig informasjon, opplæringstiltak og klare rutiner, og at valgstyrene rundt om i landet tar ansvaret sitt på alvor for å unngå at slike situasjoner oppstår. Utvalget mener det er viktig at forsendelseskonvoluttene får riktig adresse slik at stemmene sendes riktig sted, og at de nærmere prosedyrene for å forhindre feiladresseringer på forsendelseskonvoluttene er best mulig. En mulighet kan være at valgmedarbeidere får mulighet til å skrive ut en adresseetikett med riktig adresse hentet rett fra EVA, slik at faren for menneskelige feil minimeres betraktelig.

Selv om kommunene gjør alt rett, vil en med dagens postsystem måtte regne med at forhåndsstemmer kommer for sent fram dersom de sendes som vanlig brevpost. Dette kompliseres ytterligere av at posttilbudet reduseres. Utvalget har derfor vurdert ulike løsninger for å forhindre at stemmer blir forkastet fordi de kommer inn til valgstyret etter fristen for å kunne godkjennes. De ulike løsningene vil ha varierende konsekvenser for både velgernes tilgjengelighet og selve valgoppgjøret samt ulike økonomiske konsekvenser.

En mulighet er å avslutte forhåndsstemmeperioden tidligere enn i dag. Utvalget mener imidlertid at å innskrenke tilgjengeligheten til velgerne ved å avslutte forhåndsstemmeperioden tidligere, for eksempel torsdagen før valgdagen, ikke er en god løsning. Det vil innebære å innskrenke en godt innarbeidet mulighet som velgerne i stor grad benytter seg av, uten at det erstattes med et fullgodt alternativ. Dette er ikke ønskelig.

Utvalget har også vurdert om det kan være aktuelt å gjøre endringer i regelverket for når stemmene må være kommet fram for å kunne godkjennes. Utvalget er innforstått med at valgoppgjøret trolig blir forsinket som en konsekvens av en slik endring. Dersom valgoppgjøret kommer enda tettere på tidspunktet for når Stortinget trer sammen i oktober, vil tidsrommet for forsvarlig kontroll og klagebehandling reduseres. Utvalget mener derfor problemet med for sent framkomne stemmer bør søkes løst med en egen avtale med Posten, eller en tilsvarende postdistributør, som garanterer for en raskere forsendelse av stemmer

enn det som er mulig med dagens postdistribusjonssystem, jf. avtalen mellom Valgdirektoratet og Posten ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019. Utvalget peker på at både i Sverige og i Danmark har det vært inngått spesialavtaler med distributører for å sikre at forhåndsstemmer kommer fram raskest mulig.

Den særskilte forsendelsesavtalen ved valget i 2019 fungerte meget godt. Det var så å si ingen av disse forhåndsstemmene som kom for sent fram til velgernes hjemkommuner.

Samlet sett mener utvalget at en egen distribusjonsavtale vil være det mest hensiktsmessige tiltaket for å unngå at forhåndsstemmer kommer for sent fram. Dette bør kombineres med økt opplæring av valgmedarbeiderne i kommunene for å unngå at de gjør feil som fører til at stemmer ikke kommer fram i tide. Erfaringene fra valget i 2019 viser etter utvalgets vurdering at det bør inngås tilsvarende avtaler ved kommende valg som den som ble inngått mellom Valgdirektoratet og Posten i 2019.

Utvalget viser for øvrig til at det kan være behov for å fastsette et tidspunkt for når forhåndsstemmingen slutter på fredagen før valgdagen. Utvalget omtaler dette i punkt 17.6.4 om avslutning av forhåndsstemmeperioden.

Utvalget legger til grunn at en egen avtale om forsendelse av forhåndsstemmer innenlands gjør at det ikke er behov for å videreføre bestemmelsen i valgloven § 8-1 tredje ledd. Denne bestemmelsen fastsetter at det er velgeren selv som har ansvaret for å forhåndsstemme så tidlig at stemmen kommer inn til valgstyret innen klokken 17.00 dagen etter valgdagen.

Utvalget ser med bekymring på at mange forhåndsstemmegivninger fra utlandet blir forkastet. Det kan være flere tiltak som kan bidra til å redusere antall forkastede stemmegivninger. Et tiltak kan være å endre regelverket for når det er mulig å stemme utenriks. Det er for eksempel mulig å avslutte forhåndsstemmeperioden tidligere. Utvalget viser imidlertid til at oversikten fra Oslo kommune tydeliggjør at det tar til dels svært lang tid å sende stemmene hjem til Norge. Utvalget antar at stemmene i disse tilfellene stort sett er sendt som ordinær post. Det å avslutte forhåndsstemmeperioden så tidlig at alle stemmene kommer fram tidnok hvis de sendes i posten, det vil si opptil én måned tidligere enn i dag, mener utvalget ikke er et alternativ. Det vil føre til et sterkt innskrenket tilbud om å kunne stemme for velgere som bor eller oppholder seg i utlandet.

Utvalget antar at det er mye å hente ved bedre informasjon til stemmemottakerne og til dem som

brevstemmer, om at de ikke må sende stemmene som ordinær post, men at stemmene bør sendes med kurerpost (DHL e.l.), eller diplomatpost dersom det er et alternativ, for å sikre at stemmene kommer fram i tide.

Utvalget mener at departementet også bør se på muligheten for at stemmene som kommer fra utlandet, videresendes til rett kommune i Norge med den samme løsningen som brukes for forsendelse av de øvrige forhåndsstemmene innenlands. Det samme bør etter utvalgets vurdering også gjøres for forhåndsstemmer avgitt på Svalbard. Alle disse forsendelsene vil uansett gå via Postens sentrale distribusjonsterminal på Lørenskog, før de skal videresendes til rett sted i Norge.

17.5 Utvalgets vurdering – valgorganene

Utvalget mener at ansvarsdelingen mellom kommune, fylkeskommune og nasjonalt nivå ved gjennomføringen av valg er god, og foreslår ingen endringer her. Når det gjelder valgorganene, foreslås det enkelte endringer som henger sammen med andre problemstillinger utvalget har vurdert.

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være et riksvalgstyre på nasjonalt nivå, men gjør store endringer i sammensetning og myndighet. Dette henger sammen med endringene som foreslås i klageordningen. For mer informasjon om riksvalgstyret henvises det til kapittel 20.

På fylkesnivå foreslås det en mindre justering som henger sammen med at det ved stortingsvalg vil være flere valgdistrikter i en rekke fylker. Det foreslås derfor å skille mellom det organet som har oppgaver knyttet til stortingsvalg (distriktsvalgstyret), og det organet som har oppgaver knyttet til fylkestingsvalg (fylkesvalgstyret).

Når det gjelder de kommunale valgorganene, foreslår utvalget også noen justeringer. Bakgrunnen er de endringene i krav til opptelling som utvalget foreslår i punkt 17.8. For å sikre at det er to ulike organer som teller stemmene den første og den andre gangen ved kommunestyrevalg, foreslår utvalget at det opprettes et sentralt stemmestyre i hver kommune. Dette kommer i tillegg til de stemmestyrene som har ansvar for valglokalene på valgdagen. Mens stemmestyrene i valglokalene har ansvar for den første tellingen av stemmene som legges rett i urne på valgdagen, har det sentrale stemmestyret ansvar for den første tellingen av forhåndsstemmene. I tillegg har det sentrale stemmestyret ansvar for den første opptelling av stemmer som er avgitt i konvolutt på valg-

dagen. Det gjøres ikke endringer i ansvaret for den siste opptellingen. Ved kommunestyrevalg vil det være valgstyret som har denne oppgaven. Ved fylkestingsvalg vil det være fylkesvalgstyret som har ansvar for den siste opptellingen, og ved stortingsvalg vil det være distriktsvalgstyret som har dette ansvaret.

I figur 17.2 gis det en skjematisk oversikt over valgorganene utvalget foreslår, og oppgavene de er tiltenkt. Oversikten er bygd opp på samme måten som figur 17.1, som gir en tilsvarende oversikt over valgorganene i gjeldende rett.

17.6 Utvalgets vurdering – stemming




17.6.1 Kommunenes tilrettelegging

Utvalget viser til at det i dag er opp til kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, å avgjøre hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i.²⁰ For kommunene vil fastsettelsen av antall kretser ofte bero på en avveining mellom kostnadsbesparelser og tilgjengelighet. I forkant av stortingsvalget i 2017 reduserte 20 prosent av kommunene antall kretser.²¹ Utvalget mener at praktiske hensyn ved valggjennomføringen og kostnader er legitime hensyn i vurderingen av hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i. Velgerne vil nødvendigvis ha ulik reisetid til valglokalet avhengig av hvor de bor. Likevel bør ikke kommunens inndeling i stemmekretser være vilkårlig eller grunnlagt i utenforliggende hensyn. Geografisk store kommuner bør ikke uten videre la økonomiske hensyn være avgjørende dersom konsekvensen er at det blir vesentlig vanskeligere å stemme for større grupper velgere. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, skal legge særlig vekt på hensynet til reiseavstander og transporttilbud når det deler kommunen inn i stemmekretser.

Utvalget vil også understreke at store stemmekretser kan føre til at det blir kø når velgerne skal stemme. Dette kan skape misnøye blant velgerne, og enkelte velgere vil da på grunn av lang ventetid kunne forlate stemmestedet uten å ha fått stemt. Lang ventetid vil også kunne være særlig problematisk for eldre velgere og velgere med nedsatt funksjonsevne. Utvalget mener det derfor er viktig at kommunene ved inndelingen av kommunen

²⁰ Valgloven §§ 8-3 og 9-3 setter likevel visse rammer ved å kreve at det skal benyttes tilgjengelige lokaler.

²¹ Jostein Ryssevik mfl., «Et spørsmål om tillit – En evaluering av gjennomføringen av valgene i 2017», Ideas2evidence rapport 2/2018 (ideas2evidence, 2018).

| | | |
|--|---|--|
| <p>Nasjonalt nivå</p>  | <p>Riksvalgstyret</p> <ul style="list-style-type: none"> • oppnevnes av Stortinget • har oppgaver ved alle valg: <ul style="list-style-type: none"> • er endelig klagemyndighet for alle klager knyttet til valggjennomføringen • kan kjenne valg ugyldig og påby omvalg ved alle valg | |
| <p>Fylkesnivå</p>  | <p>Distriktsvalgstyret</p> <ul style="list-style-type: none"> • oppnevnes av fylkestinget • har kun oppgaver ved stortingsvalg: <ul style="list-style-type: none"> • godkjenning av listeforslag • trykking av stemmesedler • siste opptelling • valgoppgjør – kårer kun distriktsmandatene | <p>Fylkesvalgstyret</p> <ul style="list-style-type: none"> • oppnevnes av fylkestinget • har kun oppgaver ved fylkestingsvalg: <ul style="list-style-type: none"> • godkjenning av listeforslag • trykking av stemmesedler • siste opptelling • valgoppgjør |
| <p>Kommunenivå</p>  | <p>Valgstyret</p> <ul style="list-style-type: none"> • oppnevnes av kommunestyret • har oppgaver ved alle valg: <ul style="list-style-type: none"> • ansvarlig for stemming • manntallsføring <p>Stemmestyre</p> <ul style="list-style-type: none"> • oppnevnes av valgstyret • skal være ett per valglokale, med ansvar på valgdagen for <ul style="list-style-type: none"> • mottak av stemmer • første opptelling av valgtingsstemmer avgitt rett i urne | <ul style="list-style-type: none"> • har i tillegg disse oppgavene ved kommunestyrevalg: <ul style="list-style-type: none"> • godkjenning av listeforslag • trykking av stemmesedler • siste opptelling • valgoppgjør <p>Sentralt stemmestyre</p> <ul style="list-style-type: none"> • oppnevnes av valgstyret • skal være ett per kommune, med ansvar for <ul style="list-style-type: none"> • første opptelling av forhåndsstemmer • første opptelling av stemmer avgitt i konvolutt |

Figur 17.2 Oversikt over utvalgets forslag til valgorganer og deres oppgaver

i stemmekretser også legger vekt på å unngå kø. Dette trenger ikke innebære at kommunen må inndeles i flere stemmekretser. Vel så viktig er det hvor mange stemmeavlukker og valgmedarbeidere det er i det enkelte valglokalet.

Utvalget vil peke på at dagens krav om at valglokalet geografisk må ligge i stemmekretsen, kan medføre at andre, mer egnede lokaler utenfor stemmekretsen ikke kan benyttes. Bakgrunnen for dette har vært å sikre at valglokalene ligger nær der velgerne er manntallsført. Samtidig er det ikke noen begrensning på hvor store kretsene

kan være. Utvalget mener derfor at kravet om at valglokalet geografisk skal ligge i stemmekretsen, ikke i seg selv sikrer tilgjengelighet. Utvalget har tillit til kommunenes vurderinger og mener det bør være rom for at kommunene gjør vurderinger av hvor det er hensiktsmessig å legge et valglokale. Utvalget understreker derfor at utvalgets forslag ikke viderefører gjeldende rett om at valglokalet må ligge i stemmekretsen. Valgstyret kan vedta at stemmingen skal foregå i et valglokale som ikke ligger i stemmekretsen, dersom det mener dette lokalet er mer egnet og tilgjengelig.

Dette betyr for eksempel at kommunen kan dele kommunen inn i flere mindre stemmekretser som har valglokale i den samme bygningen, eksempelvis på en skole, men at det benyttes separate rom for hvert valglokale. Dette vil kunne gi oversiktlige stemmekretser og bidra til en raskere optelling og bedre kontroll.

Utvalget har i kapittel 3 redegjort for at forskere som har analysert effekten av todagersvalg i Norge med data fra valgene i 1997 og 2011, ikke fant noen effekt på valgdeltakelsen på kommunalt nivå. Forskerne sier likevel at det kan tenkes at en lavere tilgjengelighet sammenliknet med dagens nivå kan ha en negativ effekt på valgdeltakelsen i Norge.²²

Utvalget viser til at ved stortingsvalget i 2017 var det todagersvalg i 173 av 426 kommuner. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 hadde 154 av 356 kommuner todagersvalg.²³ Selv om andelen kommuner med todagersvalg økte fra 40,6 prosent ved valget i 2017 til 43,3 prosent ved valget i 2019, var det færre kommuner som hadde todagersvalg i 2019 enn i 2017.²⁴ Utvalget mener det fortsatt bør være opp til kommunene om de kun ønsker å ha valgting på valgdagen mandag, eller om velgerne også skal kunne stemme på søndag før valgdagen. Utvalget vil likevel peke på at det er viktig at valgstyrene vurderer spørsmålet om todagersvalg nøye, hvor det blant annet blir lagt vekt på avstand til valglokalene, om mange pendler, hvor mange valglokaler det er i kommunen, hvor lenge valglokalene er åpne på mandagen, mv.

Utvalget er kjent med at enkelte kommuner ved valget i 2019 endret tiden for når det var mulig å forhåndsstemme etter at åpningstidene var trykt på valgkortene og kunngjort i kommunen og på valg.no. Utvalget ser at det kan være behov for å endre både tid og sted for hvor velgerne kan stemme. Utvalget mener derfor det bør presiseres hvor tett opp til valgdagen dette kan gjøres, og hvordan endrede steder og tider for stemmingen skal kunngjøres. Utvalget mener at slike regler

hører hjemme i forskrift, og foreslår derfor å gi departementet hjemmel til å gi nærmere regler om disse spørsmålene.

17.6.2 Hvem som ikke kan være stemmemottaker, valgfunksjonær eller delta i optellingen

Etter gjeldende rett kan ikke kandidater på en valgliste til kommunestyrevalget oppnevnes til stemmemottaker eller valgfunksjonær i valglokalene i vedkommende kommune. Tilsvarende regler gjelder ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Utvalget støtter at det er behov for slike begrensninger i hvem som kan være stemmemottakere og valgfunksjonærer i valglokalene.

Når det gjelder valgstyret, er det ingen slik begrensning. Dette har vært begrunnet med at valgstyrene er tverrpolitisk sammensatt, og med at møtene er åpne. Det er heller ingen begrensning i hvem som kan bistå valgstyret i optellingen.

Av hensyn til tilliten til valggjennomføringen mener utvalget at personer som stiller til valg, heller ikke bør kunne delta i optellingen av stemmesedler sentralt i kommunen. Utvalget foreslår derfor at kandidater på en valgliste ved kommunestyrevalg ikke skal kunne delta i optellingen av stemmesedlene ved kommunestyrevalget i vedkommende kommune. På tilsvarende måte skal kandidater ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget ikke kunne delta i optellingen av stemmesedler ved henholdsvis stortingsvalget og fylkestingsvalget i noen av kommunene i valgdistriktet.

17.6.3 Tidligstemme

Det er viktig at alle får mulighet til å stemme. Utvalget viser til at i Norge er det mulig å stemme fra det åpnes for å tidligstemme 1. juli, og fram til valgdagen i september.²⁵ Ved valget i 2017 ble det avgitt 12 582 tidligstemmer, noe som utgjorde omtrent 0,4 prosent av godkjente stemmer totalt. Perioden for å stemme innenlands, når tidligstemming inkluderes, er omtrent 70 dager. Til sammenlikning er den i Sverige 18 dager og i Danmark 3 uker ved folketingsvalg og 6 uker ved lokale valg. Likevel har både Danmark og Sverige høyere valgdeltakelse enn Norge.

Utvalgets flertall (Anundsen, Grimsrud, Hagen, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Strømmen, Aarnes og Aatlo)

²² Johannes Bergh og Atle Haugsgjerd, «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme? Om sammenhengen mellom valgordninger og valgdeltakelse», Vedlegg 5 til utredningen (Institutt for samfunnsforskning, 2018) og Johannes Bergh og Jo Saglie, «Valgdeltakelsen ved sametingsvalg: hvor viktig er tilgjengelighet?», i *Sametingsvalg: velgere, partier, medier*, red. Eva Josefsen og Jo Saglie (Oslo: Abstrakt forlag AS, 2011).

²³ «154 kommuner har to valgdager» (Valgdirektoratet, 2. september 2019), <http://www.valg.no/kommunestyre-og-fylkestingsvalget-20192/valgdag-og-gjennomforing/154-kommuner-har-to-valgdager/>.

²⁴ Endringen i antall kommuner skyldes kommunereformen.

²⁵ Mange av lokalene hvor det er mulig å forhåndsstemme, holder stengt i helgene.

mener at muligheten til å tidligstemme ikke bør avskaffes på det nåværende tidspunktet ettersom det vil innskrenke tilgjengeligheten for de velgerne som ikke har mulighet for å stemme under den ordinære forhåndsstemmeperioden. Disse medlemmene viser til at tidligstemming kom inn som ny ordning ved stortingsvalget i 2009. Ordningen ble innført for å sikre at norske innbyggere som befinner seg på steder der de ikke har mulighet til å forhåndsstemme i (den ordinære) forhåndsstemmeperioden, også får stemt. Ordningen sikrer at blant annet fiskere som er ute lenge til havs, får mulighet til å forhåndsstemme. Flertallet peker likevel på at ordningen ikke er tilstrekkelig til at personell som oppholder seg på Troll forskingsstasjon i Antarktis, kan stemme. De drar til Antarktis før tidligstemmingen starter. Før en kommer opp med en bedre løsning som sikrer at alle har mulighet for å stemme innenfor den ordinære forhåndsstemmeperioden, mener disse medlemmene at tidligstemmeordningen bør fortsette.

Utvalgets mindretall (Christensen, Giertsen, Hoff, Tørresdal og Aardal) mener at tidligstemming gjør forhåndsstemmeperioden i Norge uforholdsmessig lang, og at ordningen bør fjernes. Disse medlemmer viser også til at stemmeperioden i Norge er svært lang sammenliknet med i andre nordiske land.

Disse medlemmene peker videre på at forhåndsstemming i Norge allerede er svært godt tilrettelagt, og at den gir velgerne gode muligheter for å stemme i løpet av den ordinære forhåndsstemmeperioden. Det er dessuten få personer som benytter seg av tidligstemming. I tillegg fører tidligstemming til at hele valgkamper og forberedelsene til valget må starte tidligere, både for politikerne og valgmyndighetene. En risikerer dessuten at folk blir mindre engasjert i valgkampen dersom de stemmer så tidlig i valgperioden.

Utvalget foreslår videre at det må være to stemmemottakere til stede også når velgerne tidligstemmer. Dette vil sikre likt regelverk for tidligstemming og ordinær forhåndsstemming. Tidligere har det kun vært krav om to stemmemottakere når stemmen legges rett i urnen. Tanken har vært at når stemmegivningene ikke godkjennes direkte, er det ikke nødvendig å være to stemmemottakere til stede. Utvalget mener at det også ved mottak av tidligstemmer bør være to stemmemottakere. Det sikrer kontroll og vil framstå mer tillitvekkende for velgerne.

17.6.4 Når forhåndsstemmeperioden skal slutte

I dag kan velgerne stemme fra 1. juli og fram til valgdagen, med unntak av lørdagen før valgdagen.²⁶ Forhåndsstemmelokalene har varierende åpningstider, og mange av lokalene holder stengt lørdager og søndager. Utvalget har vurdert om det også bør være mulig å forhåndsstemme på lørdagen før valgdagen, ved at forhåndsstemmeperioden utvides med én dag.

Utvalget legger på bakgrunn av de opplysningene utvalget har fått fra Posten, til grunn at ved forhåndsstemming på lørdag vil fristen for når forhåndsstemmene må være kommet fram for å kunne godkjennes, om få år måtte forskyves til torsdag klokken 17.00 for å sikre at stemmene kommer fram i tide.

Utvalgets flertall (alle bortsett fra Holmås og Nygreen) mener med noe ulik begrunnelse at det ikke bør åpnes for å forhåndsstemme på lørdag før valgdagen. En del av flertallet legger vekt på at forhåndsstemmene i så fall ikke vil rekke fram innen dagens frist, det vil si innen tirsdag klokken 17.00, noe som medfører at fristen må forskyves, på sikt antakelig til torsdag klokken 17.00. Det vil forsinke valgresultatet og redusere mulighetene for en god kontroll av valget før Stortinget skal tre sammen i begynnelsen av oktober. En annen del av flertallet mener at tilgjengeligheten allerede er god, og at det er greit at det er en «hviledag» som skiller forhåndsstemming fra valgtingstemming. Disse medlemmene understreker at en slik «hviledag» vil gi kommunene tid til å forberede stemmingen på valgtinget. Dette innebærer både å ta ned forhåndsstemmelokaler og forberedelse av valglokaler som skal brukes på valgtinget, og i enkelte kommuner, oppdatere kretsvisе manntallslistene på papir.

Flertallet foreslår videre at forhåndsstemmingen skal avsluttes senest klokken 18.00 den siste fredagen før valgdagen. Det vil gjøre forsendelsen av forhåndsstemmer mer forutsigbar og bidra til å sikre at forhåndsstemmene kommer fram innen fristen for å kunne godkjenne dem.

Utvalgets mindretall (Holmås og Nygreen) mener det bør åpnes for å forhåndsstemme på lørdag før valgdagen. Det vil øke velgernes mulighet til å delta i valget. Mindretallet mener at dette hensynet er viktigere enn at valgresultatet blir forsinket. Mindretallet foreslår derfor å lovfeste at det

²⁶ Samt søndagen i de kommuner som ikke har todagersvalg. Ved valget i 2017 var det 173 kommuner som hadde todagersvalg.

skal være mulig å forhåndsstemme også lørdagen før valgdagen.

17.6.5 Stemme utenfor egen kommune på valgdagen

17.6.5.1 Innledning

Utvalget har vurdert om det kan legges til rette for at velgere som ønsker det, kan få stemme på valgdagen også i andre kommuner enn der de er manntallsført. Dette skyldes i hovedsak et ønske om å unngå at stemmer forkastes fordi velgere møter opp i feil valglokale.

Det vil ikke være mulig å åpne for at velgere kan stemme på valgtinget i en annen kommune enn der de er manntallsført, og samtidig beholde dagens bestemmelser om lokal telling og godkjenning av stemmegivningene med dagens frister for godkjenning. Det ville ha medført at mange stemmer ble forkastet. Dersom det skal åpnes for å stemme i alle kommuner også på valgdagen, må det derfor gjøres flere endringer i regelverket. Videre vil det kreve at alle kommuner har tilgang til et elektronisk manntall på valgtinget for raskt å kunne fastslå hvor velgeren har stemmerett, og for å kunne skrive ut et valgkort med informasjon om hvor stemmen skal sendes.

17.6.5.2 Flytte frist for godkjenning

Utvalget har konkludert med at det bør inngås en egen distribusjonsavtale for å sikre at forhåndsstemmene kommer fram i tide til å kunne godkjennes. Dersom det åpnes for å stemme utenfor egen kommune på valgdagen, vil det med en slik avtale være nødvendig å endre fristen for når en forhåndsstemme må være kommet fram, til fredag klokken 17.00.

For lokalvalg vil det ikke innebære store problemer at valgoppgjøret blir ferdig noen dager senere enn i dag. For stortingsvalg er det imidlertid allerede svært kort tid mellom når valgoppgjøret foreligger, og tidspunktet for når Stortinget skal tre sammen. For å ha tilstrekkelig tid til en forsvarlig kontroll og klagebehandling bør da også valgdagen være så tidlig som mulig i september.²⁷

17.6.5.3 Endre regler for prøving og godkjenning

Utvalget har vurdert om problemstillingen kan løses ved at valgtingsstemmer fra personer manntallsført i en annen kommune *ikke* telles med i den kommunale opptellingen, men sendes direkte til

distriktsvalgstyret ved stortingsvalg og fylkesvalgstyret ved fylkestingsvalg. På den måten vil disse stemmene kun telles på valgdistriktsnivå.

Det bør være mulig å få sendt slike stemmer til hvert av distriktsvalgstyrene eller fylkesvalgstyrene innen fredag etter valgdagen. Hvis øvrige stemmer telles på samme måte som i dag, med frist for godkjenning tirsdag etter valgdagen klokken 17.00, vil kommunene være ferdige med opptellingen tirsdag ettermiddag/kveld. Materiellet skal så sendes til distriktsvalgstyret eller fylkesvalgstyret, som deretter gjennomfører telling onsdag, torsdag eller fredag – litt avhengig av transportavstander. Stemmer fra valgdagen som sendes direkte til distriktsvalgstyret eller fylkesvalgstyret, vil da kunne komme fram i tide til en opptelling i valgdistriktet på fredag.

Det vil være krevende for distriktsvalgstyrene og fylkesvalgstyrene å godkjenne og sortere stemmegivningene på hver kommune, særlig i valgdistrikter med mange kommuner. Det vil stille store krav til organisering og nøyaktighet for at ikke ulike valgoppgjør skal bli blandet sammen. En annen utfordring gjelder hemmelig valg. Dersom det kun kommer én slik stemme til et kommuneoppgjør, vil det ikke være mulig å holde denne stemmen hemmelig. Hemmelighold for de sene forhåndsstemmene løses i dag ved at kommunene holder igjen et lite antall forhåndsstemmer, som ikke telles før de er blandet med eventuelle forhåndsstemmer som kommer inn tirsdagen. En tilsvarende løsning er vanskelig å organisere i distriktsvalgstyrene og fylkesvalgstyrene siden de ikke får andre forhåndsstemmer.

Hvor arbeidskrevende dette vil være, vil avhenge av hvor mange som benytter seg av muligheten til å stemme på valgdagen i en annen kommune. Selv om det ikke er mange som møter opp for å gjøre det i dag, må det antas at dette vil endre seg dersom også slike stemmer godkjennes.

En slik løsning vil innebære endringer i det administrative systemet kommunene bruker, da distriktsvalgstyrene og fylkesvalgstyrene både må få adgang til avkryssingsmanntallet og mulighet

²⁷ Tidspunkt for valg reguleres i valgloven § 9-1, hvor det fastsettes at valgdagen skal være i september måned. Tradisjonelt har valgdagen blitt fastsatt til den andre mandagen i september, i perioden 1989–2017 har valgdagen vært et sted mellom 9. og 15. september. Det har vært ansett som lite ønskelig at valgdagen kommer for tett opp til skoleferien. Både kommunene og partiene vil da få knapp tid på seg til forberedelsene av valget. På den andre siden må det tas hensyn til at fylkesvalgstyrene og riksvalegstyret skal ha tid til å foreta valgoppgjør og behandle klagen, slik at dette er klart før det nyvalgte Stortinget trer sammen.

til å «åpne» valgoppgjøret for å legge inn stemmer. Det vil også innebære at noe myndighet som i dag ligger hos valgstyret, overføres til distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret. Dersom det viser seg at et stort antall velgere stemmer på valgdagen, må det også vurderes om det er tilstrekkelig at disse stemmene kun telles én gang.

En ordning hvor stemmer avgitt utenfor egen kommune på valgdagen sendes til distriktsvalgstyret eller fylkesvalgstyrene for opptelling, vil kunne brukes ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, mens det ved kommunestyrevalg blir mer komplisert. Fylkesvalgstyrene har ingen rolle ved kommunestyrevalg, og ettersom kommunestyrevalg og fylkestingsvalg gjennomføres samtidig, bør det være like regler, det vil si at stemmene sendes til kommunene. Ved lokalvalg har en imidlertid mer tid til rådighet, og forsinkelse av valgoppgjøret vil ikke være så problematisk.

At det er ulike regler for når forhåndsstemmer må være kommet inn til valgstyret ved lokalvalg og stortingsvalg, vil komplisere regelverket og øke risikoen for at valgmedarbeidere misforstår og gjør feil. Det vil derfor være svært viktig med god veiledning og opplæring til både kommuner og fylkeskommuner.

17.6.5.4 La stemmer avgitt utenfor egen kommune på valgdagen kun telle i utjevningsmandatoppgjøret

Utvalget har vurdert om stemmer som er avgitt på valgdagen i en annen kommune enn der velgeren er manntallsført, kan telles opp sentralt for hele landet og bare telle med i utjevningsmandatoppgjøret. En slik løsning vil kun være aktuell ved stortingsvalg.

Fordelen med denne løsningen er at den sikrer at også slike stemmer teller med i en viss grad. Ved å sende alle disse stemmene til en sentral opptelling, eksempelvis hos Valgdirektoratet, vil stemmene komme fram i god tid før utjevningsmandatene skal kåres. Også i denne løsningen overføres det myndighet fra valgstyrene, og stemmene vil kun telles én gang.

En avgjørende innvending mot dette er at velgeren da fratras muligheten til å påvirke de direktevalgte mandatene. Dette strider mot prinsippet om én velger, én stemme. Det vil også kunne oppstå feilsendinger, ved at også disse stemmene blir sendt til valgstyret i kommunene. Ordningen vil være krevende å forklare velgerne. Selv om løsningen er ment som en sikkerhetsventil for å unngå å forkaste stemmer, vil en regelendring

kunne føre til at flere og flere benytter seg av løsningen.

Ettersom denne løsningen også bare vil gjelde for stortingsvalg, vil det føre til at regelverket blir mer komplisert.

17.6.5.5 Sende stemmesedler elektronisk fra et valglokale til et annet

Utvalget har også vurdert om ulike tekniske løsninger kan bidra til å gjøre det mulig å stemme på valgdagen utenfor egen kommune. Som diskutert i kapittel 4 innebærer elektronisk stemming i valglokalet flere sikkerhetsutfordringer, men vil ikke på samme måte som internettstemming (fra ukontrollerte omgivelser) utfordre prinsippet om hemmelig valg.

Utvalget mener at det er interessant å se nærmere på muligheten for at velgeren stemmer på papir, men at stemmeseddelen deretter skannes og sendes elektronisk til rette kommune. Det vil da være mulig å la velgere stemme utenfor egen kommune på valgdagen, uten å risikere at stemmer kommer for sent fram. Samtidig vil det være en papirstemmeseddel som kan sjekkes og kontrolltelles dersom det blir tvil om valgresultatet.

For å sikre hemmelighold bør den skannede stemmeseddelen sendes uten informasjon om velgeren som har avlagt den. Dersom kommunene har elektronisk manntall på valgdagen, vil det være mulig å godkjenne stemmegivningen og sette kryss i manntallet der stemmen mottas. En slik måte å sende stemmesedler på vil dermed, slik utvalget ser det, forutsette at reglene for hvem som godkjenner stemmegivninger, endres, og at det blir krav om at alle kommuner har elektronisk manntall på valgdagen. Utvalget ser at en slik løsning må utredes grundig, både teknisk, sikkerhetsmessig og juridisk, og vil derfor ikke foreslå en lovendring på dette punktet nå. Utvalget vil også understreke at dersom en sikker teknisk løsning for sending av skannede stemmesedler blir en realitet, vil det på sikt også kunne være en løsning på utfordringen med forsendelse av forhåndsstemmer.

17.6.5.6 Utvalgets vurdering

Utvalget mener det er et mål at velgerne bør kunne stemme på valgtinget også i kommuner der de ikke er manntallsført. Utvalget understreker at det er en demokratisk rettighet å kunne bruke stemmeretten på valgdagen, og at valget bør tilrettelegges slik at flest mulig går for å stemme. Videre er det viktig at flest mulig velgere som gjør

en innsats for å stemme, får stemmen sin telt med i valgoppgjøret. Befolkningen er mobil, og mange oppholder seg i andre kommuner enn der de har fast bopel. Utvikling av bedre infrastruktur og teknologi burde kunne muliggjøre praktiske løsninger for at alle skal kunne stemme i den kommunen der de oppholder seg på valgdagen. Å åpne for at alle velgere kan stemme på valgdagen uavhengig av hvor i landet de befinner seg, vil dessuten gi velgerne en reell mulighet til å følge valgkampen i hele valgperioden før de bestemmer seg for hva de skal stemme. Slik dagens ordning er lagt opp, mister valgkampen betydning etter hvert som valgdagen nærmer seg, ettersom flere og flere velgere da allerede har stemt.

Utvalget vil likevel ikke foreslå å åpne for at velgere på valgtinget kan stemme i en annen kommune enn der de er manntallsført. *Utvalgets flertall (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebak, Stokstad, Storberget, Strømmen, Aardal og Aatlo)* viser til at de skisserte løsningene har betydelige ulemper og usikkerhet knyttet til seg. Det er dessuten grunn til å frykte at antallet stemmer avgitt utenfor velgerens hjemkommune på valgdagen vil kunne bli betydelig om det åpnes for dette. Antallet kan bli så stort at det ikke vil kunne foreligge et foreløpig, troverdig valgresultat i løpet av valgnatten. Det er ikke ønskelig at det kan gå flere dager før et troverdig resultat foreligger. Utvalget peker også på at forhåndsstemmeperioden er svært lang allerede, og på at muligheten for å stemme er godt tilrettelagt for alle.

Utvalgets mindretall (Holmås, Høgestøl, Nygreen, Tørresdal og Aarnes) peker på at det ved sist stortingsvalg var 4 089 stemmer som ble forkastet fordi de ikke var manntallsført i kommunen. I tillegg kommer de som lot være å stemme fordi de oppholdt seg i en annen kommune enn kommunen de var manntallsført, på valgdagen. Disse medlemmene mener at Valgdirektoratet bør utrede videre hvordan utvalgets mål om at alle skal kunne stemme på valgtinget, også i kommuner der de ikke er manntallsført, kan oppnås.

17.6.6 Brevstemme

Velgere som oppholder seg utenriks og ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, kan stemme med brevpost. Disse velgerne kan få tilsendt valgmateriell fra utenriksstasjonene. I forkant av hvert valg er det tilgjengelig en veileder for hvordan velgerne kan brevstemme på valg.no.

Brevstemmingen bryter med sentrale prinsipper for valg gjennomføring som hemmelighold,

autentisering og å sikre at hver velger kan stemme uten utilbørlig påvirkning fra andre. Utvalget har derfor vurdert om ordningen bør avskaffes.

Utvalget mener at ordningen med brevstemming bør videreføres. Å fjerne ordningen vil gjøre det svært vanskelig for enkelte utenlandsboende å delta i valget. Utvalget understreker likevel at det ikke anser brevstemming som en optimal løsning ettersom det bryter med grunnleggende prinsipper ved valgordningen.

17.6.7 Forhåndsstemme ved universiteter, høyskoler og forsvarsanlegg

Utvalget har vurdert om loven bør endres for å gjøre det enklere for spesielt studenter og vernepliktige å forhåndsstemme. Dette er velgergrupper som ikke nødvendigvis vil oppholde seg der de er folkeregistrert, og som i så tilfelle ikke vil ha anledning til å stemme på valgtinget med dagens regelverk.²⁸

Spørsmålet har blitt reist av departementet og diskutert i Stortinget ved flere anledninger,²⁹ men utfallet har vært at hverken Stortinget eller departementet har ønsket å pålegge kommunene å legge stemmelokaler til universiteter eller høyskoler. Isteden har kommunene blitt oppfordret til å tilrettelegge for valg på en god måte for alle velgere og til å vurdere å legge forhåndsstemmelokaler til studiesteder i kommunen.

Utvalget støtter at det er viktig at kommunestyrene legger til rette for både forhåndsstemming og stemming på valgtinget på en slik måte at flest mulig velgere gis gode muligheter til å stemme. Dette innebærer at kommunestyret bør vurdere forhåndsstemming på høyskoler og universiteter og ved forsvarsanlegg for å sikre at stu-

²⁸ Ifølge folkeregisterforskriften (FOR-2017-07-14-1201) § 5-1-4 kan studenter velge om de skal registreres på a) nytt bosted ved studiestedet, b) opprettholde registreringen på samme bosted som før utdanningen ble påbegynt (tidligere bosted), dersom de fortsatt har tilknytning til dette, c) registreres i foreldrehjem, d) registreres i det felles hjem med ektefelle eller barn eller e) registreres i en bolig som erstatter tidligere bosted, så fremt disse boliger ligger i samme kommune. Som tilknytning til tidligere bosted regnes blant annet foreldrehjem, eiendomsrett til bolig, leierett til bolig og framleie av bolig.

Ifølge samme forskrift § 5-1-5 vil vernepliktige under førstegangstjeneste regnes som bosatt der de hadde sitt bosted da tjenesten ble påbegynt, med mindre bostedsforholdene der forandrer seg slik at det vil være naturlig å regne dem som bosatt et annet sted. Dersom de ikke lenger har tilknytning til et annet bosted, regnes de som bosatt på oppholdsstedet.

²⁹ Se f.eks. Innst. S nr. 34 (2004–2005) og Prop. 64 L (2010–2011).

denter og personer i militærtjeneste har gode muligheter for å stemme selv når de befinner seg på steder der de ikke er manntallsført.

Utvalget vil likevel ikke lovfeste noe krav om at valgstyrene må legge forhåndsstemmelokaler til universiteter/høyskoler eller militære anlegg. Kommunestyrenes egne vurderinger av lokale forhold må ligge til grunn for plasseringen av valglokaler og for hvor det skal være mulig å forhåndsstemme i kommunen. Utvalget viser til at det allerede er mange kommuner med høyskole og/eller universitet som tilbyr forhåndsstemming på disse studiestedene.³⁰ Utvalget vil oppfordre kommunene til å fortsette samarbeidet med universiteter og høyskoler om gjennomføring av valg på slike studiesteder.

17.7 Utvalgets vurdering – forkastelsesgrunner

17.7.1 Velgere som ikke står innført i manntallet

Utvalget viser til at vilkåret om at velgeren må være innført i manntallet i kommunen, var hovedårsaken til at stemmegivninger ble forkastet ved stortingsvalget i 2017. 4 391 stemmegivninger ble forkastet av denne grunnen, hvorav 4 089 var stemmegivninger fra valgtinget.³¹ Grunnen til at disse stemmegivningene ble forkastet, kan ha vært at velgeren ikke hadde stemmerett ved stortingsvalg. En annen grunn kan ha vært at personene ikke var kjent med at stemmene ville bli forkastet hvis de på valgtinget stemte i en annen kommune enn der de var manntallsført. Utvalget peker på at slike forkastelser er korrekte og en konsekvens av regelverket. Mer nyanserte forkastelsesgrunner vil kunne gi mer informasjon og også skille mellom forkastelse fordi personen er manntallsført i en annen kommune, og forkastelse fordi personen ikke har stemmerett ved stortingsvalg. Det vil kunne legge til rette for mer målrettede tiltak.

Utvalget mener at det er viktig at departementet i informasjonsarbeidet sørger for at alle har god informasjon om hvor de kan stemme. Regelen om at velgeren på valgtinget må stemme i den kommunen han eller hun er manntallsført, bør

være sentral i denne informasjonen. Utvalget viser til en undersøkelse Oslo kommune gjorde etter valget i 2019, som viser at 55 prosent av velgerne vet at de kun kan stemme i egen kommune på valgtinget.³² Utvalget mener dette er en altfor lav andel.

Utvalget mener videre at det må være lett for velgerne å finne ut hvor de er manntallsført. Dette er opplysninger som framkommer på valgkortet, som i dag sendes til hver enkelt velger. Det er imidlertid ikke alle som får valgkortet sitt, og det bør vurderes andre løsninger der velgerne enkelt kan søke opp hvor de er manntallsført. Det er i dag krav om at manntallet skal legges ut for offentlig gjennomsyn, men det er lite tilgjengelig – særlig for velgere som ikke oppholder seg i kommunen de er manntallsført. Utvalget er kjent med at dette berører regler for folkeregistrering og problemstillinger knyttet til personvern, og ber departementet avklare hvordan dette kan gjøres.

Det er også svært viktig at velgerne får god informasjon når de kommer for å stemme. Valgfunksjonæren bør informere om hva som kan være grunnene til at vedkommende ikke står i manntallet, inkludert at velgeren kan være manntallsført i en annen kommune. Utvalget mener dette bør presiseres i opplæringen til kommunene.

Utvalget har vurdert om velgeren bør få beskjed om utfallet av prøvingen av stemmegivninger der stemmeseddelen legges i konvolutt. Utvalget mener det vil kunne gi velgeren nyttig informasjon om hvilke rettigheter han eller hun har. Samtidig ser utvalget at informasjon til den enkelte velgeren om hvorvidt stemmegivningen blir godkjent, vil medføre merarbeid i en allerede arbeidsintensiv periode. I tillegg vil informasjonen i de aller fleste tilfeller komme for sent til at velgeren skal kunne klage. Utvalget har også lagt vekt på at manntallet ved norske valg generelt har svært god kvalitet, og på at velgerne har mulighet i forkant av valget til å undersøke om han eller hun er innført i manntallet. Utvalget har derfor falt ned på å ikke stille et slikt krav, men heller be om at det lages gode rutiner for stemmemottakerne om hva de skal si til velgere i en slik situasjon.

17.7.2 Stemme utenfor forhåndsstemmeperioden

Fullmaktskomiteen uttalte følgende i Innst. 1 S (2017–2018): «K o m i t e e n mener det bør vur-

³⁰ Ifølge Valgdirektoratets evaluering av stortingsvalget i 2019 var det nesten 10 prosent av kommunene som oppga at de tilbydde forhåndsstemming ved studiesteder. *Valggjennomføringsundersøkelsen 2019, OE-rapport 2019_45* (Oslo: Oslo Economics, 2019), s. 16.

³¹ Innst. 1 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra fullmaktskomiteen*.

³² «Valgstyrets evalueringsrapport 2019: Kommunestyrevalg og valg til bydelsutvalg 2019» (Oslo: Oslo kommune, 2019).

deres om ikke alle utenriks stemmegivninger som kommer inn til valgstyret i vedkommende kommune innen fristen kl. 17 dagen etter valgdagen, bør kunne godkjennes [...].»

Utvalget legger til grunn at det innenlands kun tas imot forhåndsstemmer i den perioden det er lov å forhåndsstemme. I utlandet kan situasjonen være noe annerledes, kanskje særlig ved brevstemming og ved stemming hos oppnevnt stemmemottaker. For at en forhåndsstemmegivning avgitt i stemmesedelkonvolutt skal kunne godkjennes, må stemmen være avgitt til rett tid. Forhåndsstemmingen i utlandet skal avsluttes nest siste fredag før valgdagen, jf. valgloven § 8-1 andre ledd. Denne fristen er satt for å sikre at stemmene kommer fram til valgstyret i tide.

Utvalget antar at stemmer avgitt i utlandet etter utløpet av forhåndsstemmeperioden utgjør et svært lite problem. Etter det utvalget har tatt rede på, bygger også uttalelsen til fullmaktskomiteen på en feilregistrering av forkastelsesgrunner.³³ Det er imidlertid vanskelig å se hvordan det å fjerne dette kravet kan misbrukes. Hensynet til velgerne og at deres stemme skal telle med, bør derfor være avgjørende, og utvalget går på bakgrunn av dette inn for å fjerne denne forkastelsesgrunnen. Det kan heller ikke utelukkes at enkelte utenlandsboende vil brevstemme *før* forhåndsstemmeperioden starter 1. juli i valgåret. Utvalgets forslag innebærer at en stemme avgitt utenfor det tidsrom loven setter, ikke skal forkastes på dette grunnlaget. Da hensynet til velgerne og at deres stemme skal telle, vil gjelde tilsvarende for stemming innenriks, presiserer utvalget at det heller ikke for forhåndsstemmer avgitt innenriks skal være en forkastelsesgrunn at stemmen ikke er avgitt til rett tid. Utvalget viser til at dagens regelverk allerede forutsetter at stemmer avgitt før eller etter forhåndsstemmeperioden må oppbevares og deretter vurderes av valgstyret. Forskjellen med utvalgets forslag er at stemmer avgitt utenfor forhåndsstemmeperioden ikke lenger skal forkastes av den grunn.

³³ Oslo kommune rapporterte etter stortingsvalget i 2017 om 0 forkastelser på grunn av kravet om at en forhåndsstemme avgitt i stemmesedelkonvolutt må være avgitt til rett tid. Derimot rapporterte Arendal kommune om 30 forkastelser av samme grunn. I møteboken framkommer imidlertid at kun 5 av forkastelsene var forhåndsstemmer avgitt utenriks. Utvalget antar at det må det ha skjedd en feil ved registreringen av forkastelsesgrunnene, da det i praksis kun er ved utenriks stemming det er mulig å avgi en stemme utenfor tidsperioden.

17.7.3 Omslagskonvolutten har vært forsøkt åpnet

Vilkåret om at omslagskonvolutten ikke har vært åpnet eller vært forsøkt åpnet for å kunne godkjenne en forhåndsstemmegivning, kom inn i valgloven i 2002.³⁴ Intensjonen var en innholdsmessig videreføring av valgloven av 1985 § 47 som fastsatte at forhåndsstemmegivningen skulle forkastes dersom omslagskonvolutten ikke var klebet igjen, eller dersom noe tydet på at omslagskonvolutten hadde vært åpnet.

Utvalget mener at vilkåret om at omslagskonvolutten ikke har vært forsøkt åpnet, er for strengt i lys av hensynet til at færrest mulig forhold bør føre til forkastelse. Så lenge omslagskonvolutten ikke er åpnet, vil det ikke være mulig å endre innholdet i konvolutten. Dersom det derimot er sannsynlig at omslagskonvolutten har vært åpnet, vil en ikke kunne vite om stemmeseddelen er tuklet med, og utvalget mener stemmegivningen i slike tilfeller bør forkastes. Utvalget foreslår å endre ordlyden i bestemmelsen. Dersom det er grunn til å tro at en omslagskonvolutt er blitt åpnet, skal stemmen forkastes. Utvalget antar at dette også er slik bestemmelsen er blitt praktisert.

17.7.4 Stemmeseddelen mangler stempel

Utvalget viser til at kravet om offentlig stempel på stemmesedler ble innført i 2002 og erstattet bruk av stemmesedelkonvolutt. Offentlig stempel viser at stemmeseddelen er gyldig, og sikrer at velgeren ikke, hverken bevisst eller ubevisst, får godkjent flere stemmesedler.³⁵

Manglende offentlig stempel på stemmeseddelen var den vanligste forkastelsesgrunnen ved stortingsvalget i 2017. 4 520 stemmesedler ble forkastet av denne grunnen. Årsaken til at en stemmeseddel mangler stempel, kan være at velgeren legger flere stemmesedler inne i hverandre, enten som følge av at de bruker en stemmeseddel som omslag, eller for å forsøke å avgi flere stemmesedler. Det er dermed usikkert hvorvidt det høye antallet har bakgrunn i bevisst juks eller misforståelser. Stemmeseddelen kan også mangle stempel fordi valgfunksjonæren glemmer å stemple stemmeseddelen. Manglende stempel vil medføre et avvik mellom antall kryss i manntallet og antall stemplede stemmesedler.

Utvalget har diskutert hvordan antallet forkastede stemmesedler på grunn av manglende offent-

³⁴ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 271.

³⁵ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 207.

lig stempel kan reduseres. Et tiltak vil kunne være å sørge for bedre informasjon til velgerne om regelverket. Det er mulig å kjøre informasjonskampanjer for å hindre at velgeren bruker flere stemmesedler. Et annet tiltak kan være å trykke en tekst på stemmeseddelen om at stemmeseddelen ikke må brukes som omslag, da kun den stemplede stemmeseddelen blir godkjent. Et tredje tiltak kan være at valgfunksjonæren opplyser velgerne om at de ikke må legge en annen stemmeseddel rundt stemmeseddelen de ønsker å bruke, da det kun er stemmeseddelen med stempel som blir godkjent. Dette bør kunne gjøres kort og enkelt. Slike tiltak kan være godt egnet til å hindre både misforståelser og forsøk på juks. Disse tiltakene vil alle kunne virke avdempende på problemet, og krever ikke lovendring.

Utvalget peker også på at det er en del variasjon mellom valgdistriktene på hvor mange slike forkastelser det er. I Oslo utgjorde i 2017 antall stemmesedler som ble forkastet fordi de manglet stempel, 0,07 prosent av antall godkjente stemmesedler. I Hordaland var det tilsvarende tallet 0,25 prosent og i Sør-Trøndelag 0,23 prosent. Dette indikerer etter utvalgets vurdering at det er mye å hente på å innskjerpe rutineene hos valgmedarbeiderne.

En annen måte å tilnærme seg problemet på vil være å gjeninnføre bruk av stemmeseddelkonvolutten. Å fjerne stemmeseddelkonvolutten var imidlertid en viktig forenkling. På den måten unnvikte en 1) løse stemmesedler i urnen som måtte forkastes, 2) at flere stemmesedler ble godkjent fra den samme velgeren fordi det ikke ble oppdaget at det lå flere stemmesedler i konvolutten, og 3) å måtte foreta konvoluttoppgjør som tok mye tid og medførte mange feilregistreringer. I tillegg går valgoppgjøret raskere, og en sparer både papir og penger.³⁶ Utvalget mener at ulempene med å gjeninnføre stemmeseddelkonvolutten framstår som større enn fordelene, og vil ikke gå inn for dette.

Etter en helhetlig vurdering har utvalget kommet til at problemstillingen med at stemmesedler blir forkastet fordi de ikke er stemplet, bør løses gjennom informasjon og veiledning, ikke lovendring. Utvalget vil også understreke at det ikke nødvendigvis er et problem at stemmesedler forkastes på grunn av manglende stempel, da dette er et effektivt vis å forhindre at en velger får avgitt mer enn én stemme.

Utvalget vil for øvrig peke på at siden stemmesedler som avgis utenlands, ikke stemples når velgeren stemmer, må stemmesedlene stemples på et senere tidspunkt for at de skal kunne godkjennes. Gjeldende rett synes ikke å fastsette at stemmesedler som er avgitt utenlands, men som bare telles opp manuelt, skal stemples i ettertid av valgstyret. Utvalget mener at dette bør presiseres i valgforskriften.

17.8 Utvalgets vurdering – opptelling og prøving

17.8.1 Antall opptellinger

En korrekt og tillitvekkende opptelling er sentralt for valgets integritet. En viktig fordel med å ha papirstemmer er at det er mulig å telle på nytt dersom det er tvil om resultatet. Reglene for opptelling bør være hensiktsmessige og bør legge til rette for en så effektiv opptelling som mulig uten at det går på bekostning av kvaliteten og tilliten til opptellingen.

I dag krever valgloven at kommunene teller stemmene to ganger ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. I tillegg utfører også fylkeskommunen en kontrolltelling. Stemmesedlene blir dermed totalt telt tre ganger. Ved kommunestyrevalg blir stemmesedlene kun telt to ganger av kommunene selv. Til sammenlikning blir stemmesedlene ved valg til Riksdagen i Sverige kun telt to ganger – én gang av kommunene og én gang av *länsstyrelsen*. På samme måte telles stemmene ved folketingsvalget i Danmark først på de enkelte stemmestedene, før valgbestyrelsen foretar den endelige opptellingen.

Utvalget stiller spørsmål ved om det er nødvendig at kommunen gjennomfører to opptellinger ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Dette har også vært vurdert tidligere. I Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) reises spørsmålet om en andre opptelling unødigg forsinker forsendelse av materiell til fylkesvalgstyret. Departementet mente imidlertid at kravet til et riktig opptellingsresultat måtte gå foran hensynet til raskest mulig videresending av materiell. Departementet viste til at det ifølge fylkesvalgstyrenes møtebøker var avdekket store feil i opptellingen. Derfor mente departementet at det var nødvendig med to opptellinger på kommunenivå.

Utvalget understreker at tellingen som gjøres på kommunalt nivå, er viktig, og at den bør være så nøyaktig som mulig.

Utvalget viser til at maskinell opptelling av stemmesedlene er mye mer vanlig nå enn for 15–

³⁶ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) og NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*.

20 år siden. I dag teller om lag halvparten av alle kommuner maskinelt, og ettersom dette er de store kommunene, betyr det at et stort flertall av stemmesedlene blir telt maskinelt i kommunene. I tillegg benytter alle fylkeskommunene seg av maskinell opptelling. Når både den endelige tellingen i kommunene og kontrolltellingene i fylkeskommunene gjøres maskinelt med samme type utstyr og programvare, stiller utvalget spørsmål ved om det er en reell kvalitetsheving.

Utvalget har på denne bakgrunn kommet til at det er tilstrekkelig at kommunene teller stemmene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg én gang. Dette medfører at kravet til antall tellinger blir likt ved alle typer valg.

17.8.2 Ansvar for opptellingen

Utvalget peker på at det er viktig at regelverket for opptelling utformes slik at det sikrer at opptellingen blir riktig. Det er særlig to forhold som er viktig for å sikre at opptellingen blir riktig – for det første at alle stemmesedlene, både fra forhåndsstemmingen og fra valgtinget, telles opp to ganger, og for det andre at den siste opptellingen innebærer en reell kontroll med den første opptellingen. Dette innebærer etter utvalgets vurdering at det ikke bør være det samme organet som har ansvaret for begge opptellingene. I tillegg bør regelverket være mest mulig likt ved alle tre valgene, da det gjør det enklere å formidle regelverket og innarbeide rutinene, noe som vil redusere risikoen for feil.

Utvalget mener det er naturlig at organet som har ansvaret for valgoppgjøret, også har ansvaret for den siste opptellingen. Ved stortingsvalg vil det være distriktvalgstyret som godkjenner valgoppgjøret, og som derfor også bør ha ansvaret for den siste tellingen. Ved fylkestingsvalg er det fylkesvalgstyret som godkjenner valgoppgjøret, og som bør ha ansvaret for den siste opptellingen, som i dag. Ved kommunestyrevalg er det valgstyret som godkjenner valgoppgjøret, og valgstyret bør derfor også ha ansvaret for den siste opptellingen, slik det også har i dag.

17.8.2.1 Opptelling av forhåndsstemmesedler

Opptellingen av stemmesedlene fra forhåndsstemmingen skjer sentralt i kommunen. Det er i dag valgstyret som har ansvaret for både foreløpig og endelig opptelling av forhåndsstemmene. Ved kommunestyrevalg foreslår utvalget at valgstyret skal ha ansvaret for den siste opptellingen. For å sikre en reell kontroll med opptellingen kan ikke

valgstyret ha ansvaret for den første opptellingen også. Det må da være et annet organ som har ansvaret for den første opptellingen.

Etter utvalgets vurdering er det ikke noe eksisterende valgorgan i kommunen dette ansvaret kan legges til. Utvalget foreslår at det for å bøte på dette også velges et sentralt stemmestyre i kommunene. Dette skal da ha ansvaret for å gjennomføre den første opptellingen av forhåndsstemmene ved kommunestyrevalg. I og med at fylkestingsvalget foregår samtidig med kommunestyrevalget, er det naturlig at det sentrale stemmestyret også får ansvaret for den første opptellingen av forhåndsstemmesedler ved fylkestingsvalget. Utvalget legger videre vekt på at reglene bør være mest mulig like ved alle valg. Utvalget foreslår derfor at det sentrale stemmestyret også ved stortingsvalg skal ha ansvaret for den første opptellingen av forhåndsstemmesedler, selv om denne oppgaven ved stortingsvalg ut fra et rent kontrollhensyn kunne ha vært lagt til valgstyret i stedet.

17.8.2.2 Opptelling av valgtingsstemmesedler

Ved kommunestyrevalg skjer som nevnt over både den første og den siste opptellingen av stemmesedler i kommunen. Valgstyret har ansvaret for den siste opptellingen. Av kontrollhensyn må derfor et annet organ ha ansvaret for den første opptellingen. Stemmesedlene avgis på valgtinget i et valglokale. I hvert valglokale er det et folkevalgt organ, stemmestyret, som har ansvaret for gjennomføringen av valget i valglokalet. Etter utvalgets vurdering bør derfor stemmestyrene få ansvaret for den første opptellingen av stemmesedlene ved kommunestyrevalg. Utvalget mener likevel det bør være åpning for at valgstyret bestemmer at opptellingen skal skje sentralt i kommunen. Den første opptellingen skal i så fall det sentrale stemmestyret ha ansvaret for.

Stemmer som legges til side for særskilt prøving, må prøves og telles sentralt i kommunen. Dette omfatter stemmer fra personer som ikke står i manntallet, og stemmer fra personer som allerede er krysset av i manntallet. I kommuner med papirmanntall vil dette også omfatte fremmede stemmer (stemmer som er avgitt utenfor egen krets). Utvalget foreslår at det sentrale stemmestyret også får ansvaret for den første opptellingen av slike stemmer.

I og med at fylkestingsvalget skjer samtidig med kommunestyrevalget, er det naturlig at stemmestyret også får ansvaret for den første opptellingen av valgtingsstemmesedler ved fylkestingsvalget. Som nevnt over legger utvalget vekt på at

Tabell 17.1 Utvalgets forslag til ansvar for opptellingene ved de ulike valgene.

| | Kommunestyrevalg | Fylkestingsvalg | Stortingsvalg |
|--|---|---|---|
| Første opptelling av forhåndsstemmer | sentralt stemmestyre | sentralt stemmestyre | sentralt stemmestyre |
| Første opptelling av ordinære valgtingsstemmer | stemmestyret i hvert valglokale (ev. det sentrale stemmestyret) | stemmestyret i hvert valglokale (ev. det sentrale stemmestyret) | stemmestyret i hvert valglokale (ev. det sentrale stemmestyret) |
| Første opptelling av valgtingsstemmer avgitt i særskilt omslag | sentralt stemmestyre | sentralt stemmestyre | sentralt stemmestyre |
| Andre opptelling av forhåndsstemmer | valgstyret | fylkesvalgstyret | distriktsvalgstyret |
| Andre opptelling av ordinære valgtingsstemmer | valgstyret | fylkesvalgstyret | distriktsvalgstyret |
| Andre opptelling av valgtingsstemmer avgitt i særskilt omslag | valgstyret | fylkesvalgstyret | distriktsvalgstyret |

reglene bør være mest mulig like ved alle valg. Stemmestyret bør derfor også ved stortingsvalg ha ansvaret for den første opptellingen av valgtingsstemmer.

17.8.2.3 Særskilt om Oslo

Det er etter gjeldende rett fylkesvalgstyret som ved stortingsvalg foretar kontrolltelling av kommunenes opptelling. I Oslo er det Fylkesmannen i Oslo og Viken som gjør dette, da Oslo ikke er en del av en fylkeskommune. Utvalget peker på at fylkesmennene i dag ikke har noen oppgaver ved gjennomføring av valg. Fylkesmannen er derfor i praksis helt avhengig av Oslo kommune for å gjennomføre kontrollen. Utvalget mener det er uheldig at det er egne regler for Oslo kommune, og mener det er viktig at det også i Oslo er to ulike organer som har ansvaret for opptellingen.

Utvalget foreslår at ved stortingsvalg skal det opprettes distriktsvalgstyret som har ansvaret for de oppgaver som i dag ligger til fylkesvalgstyret. Oslo kommune er et eget valgdistrikt ved stortingsvalg. Utvalget foreslår at det skal være et distriktsvalgstyre også i Oslo. Dette skal ha de samme oppgavene og det samme ansvaret som distriktsvalgstyret i de andre valgdistriktene. Forslaget innebærer at ansvaret for kontrolltellingen ved stortingsvalg blir lagt til det samme organet i Oslo kommune som i de øvrige valgdistriktene.

Det vil da være like regler for alle valgdistrikter og tilsvarende regler for alle tre valg.

17.8.3 Krav til gjennomføring av opptellingen

Utvalget har vurdert om kravene til hvordan stemmene skal telles opp, bør endres. Utvalget er opptatt av at opptellingen skal skje korrekt og på en tillitvekkende måte. Dette sikrer at valgresultatet har legitimitet. Utvalget vil derfor lovfeste at den første og den siste opptellingen må foregå på to uavhengige måter, men mener at valgstyret er nærmest til å vurdere på hvilken måte den første opptellingen skal foregå, så lenge valgstyret ikke vedtar å benytte de samme personene og det samme utstyret som distriktsvalgstyret eller fylkesvalgstyret benytter i opptellingen. I dag benytter alle fylkene seg av maskinell opptelling. For å oppfylle kravet om to uavhengige opptellingsmåter kan valgstyret for eksempel gjøre bruk av en skanner fra en annen leverandør med en annen programvare enn de skannere som fylkesvalgstyret benytter. Et annet alternativ er at valgstyret beslutter at den første opptellingen skal skje manuelt. Denne opptellingsmetoden er mer transparent og lettere å observere enn maskinell opptelling. Erfaringene fra valget i 2017 og 2019 viste også at kravet til manuell opptelling ikke førte til forsinkede valgresultater.

Utvalget presiserer at det kan være nødvendig å fastsette nærmere tekniske og praktiske bestemmelser om hvordan opptellingen skal foregå. Eksempelvis kan det være aktuelt å gi nærmere regler for det tilfelle at resultatet fra den første og den siste opptellingen avviker fra hverandre, eller nærmere regler om hvordan manuell opptelling skal foregå. Utvalget vil derfor videreføre innholdet i valgloven § 10-10 som fastsetter at departementet kan gi forskrift om prøving av stemmegivninger og stemmesedler, om opptelling av stemmesedler og om protokollering av valg.

17.8.4 Tidspunkt for opptelling av forhåndsstemmene

Etter dagens regelverk skal den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmene starte senest fire timer før stemmingen er avsluttet ved samtlige valglokaler i kommunen. Opptellingen kan bare starte dersom dette ikke strider mot prinsippet om hemmelig valg. I motsatt fall skal opptellingen starte så snart samtlige forhåndsstemmegivninger er godkjent. Bestemmelsen er tolket slik at det ikke er adgang til å starte opptellingen før valgdagen.

Hensynet til et raskt valgoppgjør tilsier at kommunene bør få frihet til selv å vurdere når opptellingen av forhåndsstemmer bør starte. Det vil også kunne være en fordel for organiseringen av valg gjennomføringen dersom opptellingen ikke må starte for tett på innspurten av valgtinget. Det er viktig at krav til hemmelighold av tellingen overholdes, og opptellingen må organiseres på en slik måte at færrest mulig kjenner til opptellingsresultater. I dag vil særlig større kommuner klargjøre for telling på søndagen. Dette innebærer blant annet å åpne konvolutter og sortere stemmesedler. På bakgrunn av dette mener utvalget at opptellingen av forhåndsstemmer også bør kunne starte dagen før valgdagen, det vil si søndagen. Utvalget foreslår derfor at valgloven fastsetter både når opptellingen av forhåndsstemmer tidligst kan starte, og når den senest skal starte. Dette betyr at kommunenes opptelling kan starte tidligst dagen (søndagen) før valgdagen og må være igangsatt senest fire timer før stemmingen er avsluttet, ved samtlige valglokaler i kommunen. Forutsetningen bør fortsatt være at opptelling kan skje uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg. Innholdet i kravet om at opptellingen må samsvare med prinsippet om hemmelig valg, bør imidlertid presiseres, dette av hensyn til likebehandling og hensyn til at reglene skal være enkle å praktisere for valgmedarbeiderne. Utvalget fore-

slår at det skal være en forutsetning for at opptellingen kan starte, at opptellingen omfatter minst 30 forhåndsstemmer, og at 30 forhåndsstemmer holdes utenfor den første opptellingen for å blandes sammen med forhåndsstemmer som eventuelt kommer inn etter at opptellingen er begynt.

17.8.5 Kunngjøring av opptellingsresultatene

I etterkant av sin valgobservasjon i 2017 anbefalte OSSE at valgresultatene i Norge bør publiseres kretsvis: «Except where vote secrecy is challenged, results should be published by polling station to enhance transparency and allow for greater scrutiny of results.»³⁷

For å kunne kunngjøre valgresultater per krets må opptellingen organiseres slik at det telles kretsvis. Valgloven stiller i dag ikke krav til at opptellingen må foregå kretsvis. Begrunnelsen for at det ikke er et krav om kretsvis opptelling, er blant annet at vi i Norge har noen svært små stemmekretser der kretsvis opptelling ikke vil gjøre det mulig å sikre hemmelighold. Dette er bakgrunnen for valgloven § 10-4 andre ledd, som sier at stemmekretser der manntallet har mindre enn 100 navn, ikke kan telles opp særskilt.

Det forrige valglovutvalget foreslo å senke kravet for hvor mange navn det må være i manntallet for at kretsvis opptelling skal kunne gjennomføres, fra 500 til 100. Utvalget mente at 100 navn i manntallet ville være tilstrekkelig til å ivareta krav om hemmelig valg, og at dette ville innebære en økt adgang til å kunne foreta foreløpig opptelling og dermed kunne oppnå et tidligere foreløpig valgresultat.³⁸ Loven ble endret i samsvar med dette.

Utvalget peker på at kretsvis opptelling og kunngjøring av valgresultatene kan bidra til økt åpenhet og bedre kontroll. Ordningen gjør det lettere å avdekke eventuelt valgjuks. En avgrenset mengde stemmesedler vil gjøre det enklere for valgmedarbeiderne å ha oversikt og dermed kunne bidra til færre feil og mer nøyaktige tellinger.

Av hensyn til hemmelighold mener utvalget at det fortsatt må være slik at stemmekretser med mindre enn 100 navn i manntallet ikke kan telles kretsvis. For øvrig mener utvalget at det i de fleste tilfeller vil være en fordel om stemmene telles kretsvis, og begrunner dette med hensynet til

³⁷ «Norway Parliamentary Elections 11 September 2017», OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2017), s. 6.

³⁸ NOU 2001: 3 *Valg, valgere, valgte*.

åpenhet og kontrollmuligheter. Ved kretsvis optelling gis også befolkningen en god mulighet til å observere optellingen i sitt nærmiljø. Utvalget foreslår at stemmestyrene i utgangspunktet skal ha ansvaret for optellingen i valglokalene, det vil si at optellingen skjer per stemmekrets. Valgstyret skal likevel kunne bestemme at optellingen skal skje sentralt i kommunen. Da skal det sentrale stemmestyret ha ansvaret for optellingen. Utvalget vil derfor ikke stille krav om at optelling skal gjøres kretsvis. Utvalget mener imidlertid at beslutningen om å ikke telle kretsvis er en prinsipiell avgjørelse som bør legges til valgstyret, som det ikke bør være mulig å delegere.

Etter det utvalget kjenner til, blir ikke alltid valgresultatene publisert på stemmekrets nivå selv om optellingen har skjedd på dette nivået. Utvalget viser til at publisering av resultater fra hvert valglokale er ønskelig av hensyn til åpenhet og kontrollmuligheter, slik OSSE påpeker. I tillegg vil kretsvis resultater være en fordel også for partiene. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at resultatet av optellingen skal kunngjøres på det laveste mulige nivået. Dette innebærer for eksempel at kommunene må kunngjøre resultatet av optellingen fra det enkelte valglokalet dersom optellingen foregikk på stemmekrets nivå.

Forhåndsstemmer avgitt i egen kommune har siden 2013 blitt lagt rett i urnen.³⁹ Det er derfor ikke mulig å vite hvilke stemmesedler som tilhører hvilken krets i kommunen. Dette innebærer at stemmesedlene ikke kan henføres til velgerens krets. Utvalget mener likevel at kommuner som teller forhåndsstemmer etter hvilket valglokale de er avgitt i (fra egen kommune), også bør kunngjøre forhåndsstemmeresultater etter forhåndsstemmelokale.

Utvalget gjør oppmerksom på at den høye andelen forhåndsstemmer samt at fremmede stemmer blir lagt direkte i urnen i kommuner som bruker elektronisk manntall, innebærer at publisering av valgresultatene fra de enkelte stemmekretsene ikke gir informasjon om hva personer som er manntallsført i kretsen, har stemt. De kretsvis resultatene vil isteden gi informasjon om hva de som har avlagt stemme i dette lokalet, har stemt. Utvalget mener uansett at valgresultatene bør kunngjøres på valglokalenivå av hensyn til åpenhet og kontrollmuligheter.

17.8.6 Prøving av stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt i en stemmeseddelkonvolutt, og av tvilsomme stemmesedler

Utvalget mener at det er viktig at alle stemmesedler blir telt to ganger, også stemmesedler fra stemmegivninger som er lagt i en stemmeseddelkonvolutt og en omslagskonvolutt, og stemmesedler som i første omgang blir lagt til side som tvilsomme. Utvalget mener videre at et annet organ enn det som fattet vedtaket, bør kontrollere vedtak om å forkaste stemmegivninger hvor det er benyttet stemmeseddelkonvolutt og omslagskonvolutt, og vedtak om å forkaste stemmesedler. En slik kontroll skjer ikke ved kommunestyrevalg i dag. I tillegg bør regelverket være mest mulig likt ved alle valg. Disse forutsetningene legger føringer på hvilket organ som skal foreta den første prøvingen av stemmegivninger hvor det er benyttet stemmeseddelkonvolutt og omslagskonvolutt, og av tvilsomme stemmesedler.

Den andre (siste) prøvingen bør foretas av det valgorganet som har ansvaret for valgoppgjøret. Ved stortingsvalg vil dette være distriktsvalgstyret, ved fylkestingsvalg fylkesvalgstyret og ved kommunestyrevalg valgstyret.

For å legge til rette for en kontroll også ved kommunestyrevalg av prøvingen av tvilsomme stemmesedler og stemmegivninger hvor det er benyttet stemmeseddelkonvolutt og omslagskonvolutt, må et annet organ enn valgstyret ha ansvaret for den første prøvingen. Utvalget mener at for forhåndsstemmingen bør det sentrale stemmestyret få ansvaret for å foreta den første prøvingen av stemmegivninger hvor det er benyttet stemmeseddelkonvolutt og omslagskonvolutt, og av tvilsomme stemmesedler ved alle valg, jf. utvalgets forslag om at det sentrale stemmestyret skal ha ansvaret for å foreta den første optellingen av forhåndsstemmer. Det sentrale stemmestyret bør ved alle valg også ha ansvaret for å prøve stemmegivninger hvor det på valgtinget er benyttet stemmeseddelkonvolutt og omslagskonvolutt, samt tvilsomme stemmesedler fra valgtinget.

17.8.7 Prøving av stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt direkte i urne

Etter gjeldende rett skal stemmegivningen til en velger som er innført i manntallet i en kommune, og som ikke allerede har avgitt godkjent stemmegivning, godkjennes dersom velgeren har fått anledning til å stemme. Det skal da settes kryss ved velgerens navn i manntallet. Dette gjelder for

³⁹ Prop. 52 L (2012–2013).

velgere som stemmer på valgtinget, eller som forhåndsstemmer i egen kommune etter valgloven § 8-4 andre ledd. Det kan imidlertid krysses av ved velgerens navn i manntallet selv om velgeren ikke stemmer. For at stemmegivningen skal kunne godkjennes, er det tilstrekkelig at velgeren har fått anledning til å stemme. Dersom prosedyren i valglokalet er at det krysses av ved velgerens navn når velgeren kommer inn, det vil si før vedkommende stemmer, kan det oppstå situasjoner der velgeren av ulike grunner forlater lokalet uten å ha stemt. Vedkommende kan senere ikke få godkjent en ny stemmegivning grunnet kravet om at velgeren ikke allerede kan ha avgitt godkjent stemmegivning. Dette vil innebære at velgeren i praksis fratras stemmeretten.

Utvalget mener regelen bør endres slik at velgeren først skal krysses av i manntallet når stemmeseddelen er stemplet. Utvalget er kjent med at vilkåret i dag i stor grad praktiseres slik at velgeren først krysses av samtidig eller like før eller etter at vedkommende har lagt stemmeseddelen i urnen. Endringen innebærer derfor liten eller ingen realitetsforskjell. Vilkåret om at velgeren må ha fått anledning til å stemme, må derfor fjernes.

17.8.8 Kryss i manntallet

Utvalget viser til at valgstyret skal føre protokoll over forberedelser til og gjennomføring av valget. En del av kontrollen er å sammenlikne antall kryss i manntallet med antall stemmesedler (godkjente og forkastede (inkludert blanke)) som er mottatt. Denne sammenlikningen er blant annet viktig for å kunne avsløre valgfusk. Dagens ordning med felles manntall for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg innebærer at det settes ett felles kryss i manntallet for begge valgene. Dette medfører at det ofte oppstår avvik mellom antall kryss i manntallet og antall mottatte stemmesedler, selv om det ikke har skjedd noe feil. Disse avvikene kan det være vanskelig å forklare med sikkerhet. Uten å ha registrert hvor mange velgere som eventuelt stemte bare ved det ene valget, kan en ikke med sikkerhet si om dette er årsaken til et avvik, eller om avviket har andre årsaker.

Separate manntall ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg er imidlertid ikke i seg selv tilstrekkelig for å forhindre eventuelle avvik mellom kryss i manntallet og antall stemmesedler. Det må også være på plass rutiner som gjør det mulig å krysses av i manntallet for om velgeren har stemt ved ett eller begge valg, eventuelt registrere om

velgeren har blitt krysset av i manntallet uten å levere stemmesedler til både fylkestingsvalget og kommunestyrevalget. Når stemmemottakeren stempler stemmeseddelen/stemmesedlene, vil stemmemottakeren se hvilke valg velgeren stemmer ved. Når stemmeseddelen legges direkte i urnen, enten det er ved forhåndsstemmingen eller på valgtinget, skal stemmemottakeren krysse av i ett eller begge manntallene. Det vil dermed i utgangspunktet ikke oppstå avvik. Dersom stemmesedlene blir lagt i den samme stemmeseddelkonvolutten, slik det er i dag, vil ikke den som på et senere tidspunkt prøver stemmegivningen, se hvilke(t) valg velgeren har stemt ved, uten å åpne stemmeseddelkonvolutten. Dette bør unngås av hensyn til prinsippet om hemmelig valg. Løsningen kan da være å legge stemmesedlene i hver sin stemmeseddelkonvolutt for hvert sitt valg, med et lite hull i underkant på konvolutten. Det vil da være mulig å se hvilke valg velgeren har stemt ved, og om stemmeseddelkonvolutten inneholder en stemmeseddel. Det kan da settes kryss i manntallet ved de valgene velgeren har stemt ved. Det er viktig at stemmemottakeren er påpasselig med å bare gi ut stemmeseddelkonvolutter til de valgene velgeren stemmer ved, slik at det ikke blir levert inn tomme stemmeseddelkonvolutter. Det kan likevel skje at en stemmeseddelkonvolutt ikke inneholder noen stemmeseddel. For å kunne forklare eventuelle differanser mellom antall kryss i manntallet og antall stemmesedler mener utvalget at det er behov for å registrere antallet tomme stemmeseddelkonvolutter og eventuelt andre forhold av betydning for kontrollen. Utvalget foreslår at de nærmere reglene om hvordan dette skal gjøres, fastsettes i forskrift.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det ikke lenger skal settes ett felles kryss i manntallet ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, men ett kryss for hvert valg velgeren stemmer ved.

17.8.9 Overlevering av valgmaterieil til distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret

Valgforskriften stiller ikke krav om at valgstyret overleverer materiellet direkte til fylkesvalgstyret. Valghåndboken anbefaler at valgstyrene benytter praktiske ordninger basert på lokale forhold for å få materiellet hurtigst mulig fram til fylkesvalgstyret. Der det er praktisk mulig, bør valgstyret organisere direkte transport til fylkesvalgstyret.

Ved stortingsvalget i 2017 ble valgoppgjøret for Vega kommune sendt 13. september, men det kom ikke fram før 18. september. I Innst. 1 S (2017–2018) uttalte fullmaktskomiteen: «K o m i -

t e e n mener det før neste valg må være på plass løsninger som sikrer hurtig og trygg forsendelse av valgmateriell fra alle kommuner til vedkommende fylkeskommune uansett beliggenhet.»

Utvalget peker på at sikker transport av valgmateriellet er essensielt for et riktig valgresultat og dermed for borgernes tillit til valg gjennomføringen. Utvalget mener derfor at valgmateriellet bør være under valgmyndighetenes oppsyn under transporten. Dette innebærer at en eller flere valgansvarlige eller ansatte i kommunens administrasjon personlig og direkte bør besørge overlevering av valgmateriellet. Valgstyrene i kommuner med store avstander til distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret kan vurdere samkjøring av materiel-

let. Ordningen krever noe ressurser fra kommunene. Det er allerede i dag praksis mange steder at en eller flere valgansvarlige eller ansatte i kommunens administrasjon transporterer valgmateriellet med bil til fylkesvalgstyret. Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke er nødvendig å fastsette mer detaljerte regler om hvem som skal overlevere valgmateriellet. Gjeldende regelverk er etter utvalgets vurdering tilstrekkelig. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid distriktsvalgstyrene og fylkesvalgstyrene utarbeide retningslinjer til valgstyrene om hvordan transporten av valgmateriell skal foregå til distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret.

Kapittel 18

Praktiske forhold ved valg til Sametinget

18.1 Innledning

Ved lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) ble det bestemt at «[d]en samiske folkegruppe skal ha et landsomfattende sameting valgt av og blant den samiske befolkning», jf. § 1-2. Også Sverige og Finland har egne sameting. Sametingets valgmanntall bestod i 2017 av totalt 16 958 personer.¹ Det har vært en økning i Sametingets valgmanntall ved hvert valg siden det første sametingsvalget ble gjennomført i 1989 med 5 500 personer i manntallet.² Valgdeltakelsen ved sametingsvalget i 2017 var på 70,3 prosent. Det var en økning på 3,4 prosentpoeng sammenliknet med valget i 2013 og på nivå med deltakelsen ved valget i 2009.

Valg til Sametinget holdes som forholdstallsvalg i september hvert fjerde år, samtidig med stortingsvalget. I likhet med kommunestyrevalg gjennomføres valget som flertallsvalg dersom det ikke foreligger mer enn ett godkjent listeforslag i en valgkrets. Det velges 39 representanter til Sametinget fra 7 valgkretser, jf. sameloven § 2-4.

Sametinget er øverste valgmyndighet, jf. sameloven § 2-10. Det innebærer at Sametinget kontrollerer valgets gyldighet, kan påby omvalg og kan overprøve andre valgorganers avgjørelser. Ansvar for gjennomføringen er som ved øvrige valg lagt til kommunene.

18.2 Gjeldende rett

18.2.1 Samelovens regler om valg til Sametinget

Sameloven kapittel 2 har bestemmelser om Sametinget, inkludert enkelte overordnede bestemmel-

ser om valg til Sametinget. Kapitlet har bestemmelser om valgmåte, valgtidspunkt og valgperiode (§ 2-3), valgkretser og mandatfordeling (§ 2-4), stemmerett (§ 2-5), Sametingets valgmanntall (§ 2-6), valgbarhet og forslagsrett (§ 2-7), plikt til å motta valg, fritaksgrunner og møteplikt (§ 2-8), fritak og uttreden i valgperioden (§ 2-9) og valgmyndighet (§ 2-10).

Av sentral betydning for gjennomføringen av sametingsvalget er bestemmelsen i sameloven § 2-3 som slår fast at i kommuner med færre enn 30 manntallsførte har velgerne kun adgang til å forhåndsstemme og er dermed avskåret fra å stemme på valgdagen. Begrensningen ble innført i 2008 for å sikre et raskere valgoppgjør. Det ble vurdert som viktig at valgresultatet foreligger raskt, da det trolig vil bidra til økt deltakelse og større legitimitet.³ Dette skillet har betydning for hvor godkjenningen av stemmegivningene skal skje, og for opptellingen av stemmesedlene. Ved sametingsvalget i 2017 var det 362 kommuner med færre enn 30 innført i Sametingets valgmanntall og 64 kommuner med 30 eller flere manntallsførte.⁴ Omtrent halvparten av de godkjente stemmegivningene til sametingsvalget i 2017 var forhåndsstemmer.

Sameloven § 2-11 gir Kongen hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser om valg til Sametinget. Det forutsettes i forarbeidene til loven at «utfyllende bestemmelser ikke vil bli gitt uten at Sametinget har hatt anledning til å uttale seg», jf. Ot.prp. nr. 33 (1986–87) s. 121. Kongens myndighet etter § 2-11 er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹ «Valgmanntall», Sametinget, åpnet 17. februar 2019, <https://www.sametinget.no/Valg/Valgmanntall>.

² «Historisk lav valgdeltakelse fire siste valg», Statistisk sentralbyrå, 10. august 2019, <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/historisk-lav-valgdeltakelse-fire-siste-valg>.

³ Ot.prp. nr. 43 (2007–2008) s. 17.

⁴ «Sametingsvalget» (Valgdirektoratet, Alna, 28. mars 2017), <https://valgmedarbeiderportalen.valg.no/Administrasjon/Temadokumenter/Modul%201%20PP%20-%20Sametingsvalget.pdf>.

18.2.2 Forskrift om valg til Sametinget

Innledning

Med hjemmel i sameloven §§ 2-1, 2-4, 2-7 og 2-11 er det gitt utfyllende bestemmelser om valg til Sametinget i forskrift 19. desember 2008 nr. 1480 om valg til Sametinget. Formål med forskriften er «å legge forholdene til rette slik at den samiske befolkningen ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Sametinget», jf. § 1. Forskriften har samme oppbygning som valgloven, og reglene for gjennomføringen av sametingsvalg er svært like reglene for gjennomføringen av øvrige valg. Regelsettene er imidlertid ulike på enkelte områder, dette blir omtalt nedenfor.

Valgorganene

Kapittel 4 i forskriften har bestemmelser om valgorganene ved sametingsvalg som til dels skiller seg fra valglovens bestemmelser. Det skal være et samevalgstyre som velges av kommunestyret selv i de kommunene som har 30 eller flere i valgmanntallet, jf. forskriften § 17 første ledd. I flere kommuner består valgstyret og samevalgstyret imidlertid av de samme personene. Samevalgstyret har blant annet ansvaret for den foreløpige opptellingen i disse kommunene. I kommuner med færre enn 30 i manntallet fungerer valgstyret i kommunen som samevalgstyre.

I hver krets er det et opptellingsvalgstyre som har ansvaret for den foreløpige opptellingen i kommuner som har færre enn 30 manntallsførte, og for den endelige opptellingen i alle kommuner. Samevalgstyrene i Tana, Karasjøk, Alta, Tromsø, Narvik, Steinkjer og Oslo kommuner fungerer som opptellingsvalgstyret i valgkretsene. Opptellingsvalgstyret skal foreta valgoppgjøret for kretsen og fordele kretsens mandater mellom listene.

Når opptellingen og valgoppgjøret er ferdigstilt, sendes protokoller og eventuelle klager til Sametingets valgnemnd, som «har ansvar for forberedelse og avvikling av valget», jf. forskriften § 70 første ledd. Nemnda oppnevnes av Sametinget og skal bestå av minimum fem medlemmer med varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene må ha stemmerett ved sametingsvalget. Det er Sametingets valgnemnd som kunngjør oppfordring om å sende inn forslag til valgliste, behandler listeforslag og sørger for trykking av stemmesedler og utferdiger fullmakt til og underretter de valgte representantene.

Valgmanntallet

Valgmanntallet til sametingsvalget skal føres kommunervis og utarbeides både i de årene det er valg til Sametinget, og i de årene det er valg til kommunestyret og fylkesting, jf. forskriften § 4. Det er Sametinget som har ansvaret for å utarbeide valgmanntallet for den enkelte kommune og gjøre det tilgjengelig for vedkommende samevalgstyre og opptellingsvalgstyre, jf. forskriften § 6. Melding med begjæring om å bli innført i Sametingets valgmanntall må være mottatt av Sametinget senest 30. juni.

Det framgår av forskriften at folkeregistermyndigheten har ansvar for at Sametinget får de folkeregisteropplysninger som er nødvendige for å utarbeide manntallet.

Samevalgstyret kunngjør i likhet med valgstyret ved øvrige valg tid og sted for utleggingen av manntallet samt om adgangen til og framgangsmåten for å kreve feil rettet. Forskriften åpner for å utelate kunngjøring dersom det ikke er registrert noen personer i valgmanntallet i kommunen. Kunngjøring kan dessuten skje i form av direkte meddelelse til hver enkelt innført i manntallet i kommuner der lokale forhold tilsier det. Dette er aktuelt dersom det er registrert svært få personer i valgmanntallet i kommunen.

Til forskjell fra valgforskriften skal manntalls-eksemplarene som gis til dem som stiller liste ved sametingsvalg, leveres tilbake innen seks måneder etter valget. Etter valgforskriften skal valgstyret sørge for at de blir levert tilbake innen to år. Forskrift om valg til Sametinget oppstiller i tillegg et ansvar for mottaker av manntalls-eksemplarene for at de leveres tilbake. Målsettingen er å ansvarliggjøre mottakerne av manntalls-eksemplarene, slik at eksemplarene ikke kommer på avveie. En tilsvarende plikt finnes ikke i valgforskriften.

Listeforslag

Forskriftens bestemmelser om listeforslagene og behandlingene av disse i kapittel 6 sammenfaller i stor grad med valglovens regler. Forskriften gir i tillegg hjemmel for at Sametinget kan bestemme at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på hver liste.

Stemmesedler og velgernes adgang til å gjøre endringer på stemmesedlene

Som ved stortingsvalg kan velgeren endre rekkefølgen kandidatene er satt opp i på stemmesedde-

len ved å skrive inn ønsket kandidatnummer, jf. forskriften § 39. Ved sametingsvalg er imidlertid muligheten til å gjøre endringer begrenset til de fem øverste kandidatene på stemmeseddelen eller til det samlede antallet mandater som skal velges i kretsen, hvis dette overstiger fem. Formålet med å innføre en slik begrensning var å gi velgerne større mulighet til å påvirke personsammensetningen i Sametinget.⁵ Stemmeseddelen har dermed en kolonne med ruter til venstre for kandidatnavnet kun for de øverste kandidatene, jf. forskriften § 36. Velgeren kan ikke gjøre andre endringer på stemmeseddelen. Som ved kommunestyre- og fylkestingsvalg og til forskjell fra stortingsvalg kan velgeren ikke stryke kandidater.

Stemmingen

Til forskjell fra øvrige valg bruker velgerne ved sametingsvalg også stemmeseddelkonvolutt når de forhåndsstemmer i egen kommune, og når de stemmer på valgtinget, jf. forskriften §§ 43 og 50. Det er av den grunn ikke krav om at stemmeseddelen skal stemples, slik det er ved øvrige valg. Det benyttes papirmanntall for alle kommuner ved sametingsvalg. Forskriften har av den grunn ikke fastsatt regler om elektronisk avkryssing i manntallet slik som valgloven § 9-5 a har.

Forhåndsstemmene skal fortløpende sendes til samevalgstyret i kommunen der velgeren er manntallsført, eller til opptellingsvalgstyret i kretsen dersom det er færre enn 30 manntallsførte i kommunen velgeren er manntallsført.

Forbud mot offentliggjøring av valgresultater og prognoser

Det er tatt inn et tilsvarende forbud mot å offentliggjøre valgresultater og prognoser i forskriften § 55 som i valgloven § 9-9. Ved overtredelse av bestemmelsen er det imidlertid ikke tatt inn regler om overtredelsesgebyr i forskriften, slik som det er etter valgloven § 15-11.

Opptelling og protokollering

Prinsippene for opptelling er i stor grad sammenfallende med opptellingsprinsippene for øvrige valg, jf. forskriften § 64. Stemmesedlene skal også ved sametingsvalg telles i to omganger, ved en foreløpig og en endelig opptelling. Stemmer avgitt på forhånd og stemmer avgitt på valgting skal tel-

les opp hver for seg. All opptelling skal til forskjell fra i øvrige valg foregå under samevalgstyrets eller opptellingsvalgstyrets tilsyn. Ved øvrige valg er det kun krav om at valgstyret fører tilsyn med den endelige opptellingen.

All opptelling ved sametingsvalg skjer i motsetning til ved øvrige valg manuelt. Det ble dermed ikke ved sametingsvalget fastsatt krav om at den foreløpige opptellingen skulle gjøres manuelt, slik som det ble for opptellingen av stemmesedlene til stortingsvalget i 2017.

Samevalgstyret i kommunen har ansvaret for den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmer og valgtingsstemmer i kommuner med 30 eller flere personer i valgmanntallet, jf. forskriften § 62 første ledd. Når den foreløpige opptellingen i kommuner med 30 eller flere manntallsførte er avsluttet, skal samevalgstyret sende alle stemmegivninger og stemmesedler til opptellingsvalgstyret i valgkretsen. Dette skal skje innen onsdag etter valget klokken 15.00.

Forskriften har særskilte bestemmelser om behandlingen av stemmer i kommuner med færre enn 30 manntallsførte. I disse kommunene er det opptellingsvalgstyret i kretsen som har ansvaret både for den foreløpige og den endelige opptellingen av forhåndsstemmene, jf. forskriften § 62.

Forhåndsstemmer avgitt i kommuner med færre enn 30 manntallsførte sendes uåpnet til opptellingsvalgstyret. Hensikten er å sikre hemmelig valg for den enkelte velger.

Den endelige opptellingen skal foretas hos opptellingsvalgstyret, jf. forskriften § 66. Opptellingen og valgoppgjøret skjer samlet for hele kretsen. På samme måte som for øvrige valg skal stemmesedlene telles på nytt i den endelige opptellingen, og godkjente stemmesedler som ikke ble tatt med i den foreløpige opptellingen, telles sammen med de øvrige stemmesedlene.

Protokollering er regulert i forskriften § 67 og er i stor grad sammenfallende med protokolleringen ved øvrige valg. Særskilt for sametingsvalg er at det er Sametinget som fastsetter formular for opptellingsvalgstyrets protokollering i forbindelse med opptelling og valgoppgjør.

Forskjellige bestemmelser

Forskriften har ikke en tilsvarende bestemmelse som valgloven § 15-1 om at Kongen etter søknad kan samtykke til at det gjennomføres forsøk der valg gjennomføres på annen måte.

Forskriften har i likhet med valgloven § 81 en bestemmelse om tilgang til manntallet og det øvrige materiellet i § 81. Myndigheten til å gi sam-

⁵ Jf. høringsnotat om forskrift om valg til Sametinget av 2. september 2008.

tykke til utlevering av manntallet er her lagt til Sametinget, ikke folkeregistermyndigheten, slik som ved de øvrige valgene. Sametinget kan i tillegg gi samtykke til utlevering av manntallet til «andre». Det kan ikke gis etter valgloven.

Forskriften § 82 har tilsvarende bestemmelse om taushetsplikt som valgloven § 15-4. Bestemmelsen om beregning av frister i § 83 er også tilsvarende som for øvrige valg. Valgloven § 15-5 fjerde ledd fastslår imidlertid at melding, erklæring eller klage som gis etter utløpt frist, bare kan tas til behandling dersom oversittelsen skyldes forhold hos vedkommende som plikter å overholde fristen, som han eller hun ikke hadde herredømme over og ikke kunne forutse. Forskriften har ikke tilsvarende bestemmelse.

I § 86 har forskriften en egen bestemmelse om utgiftene ved sametingsvalget. Statskassen dekker utgiftene til opptellingsvalgstyrene med 28 kroner per person registrert i valgmanntallet i valgkretsen. I tillegg dekkes utgiftene til Sametingets valgnemnd for gjøremål etter sameloven og forskrift om valg til Sametinget.

18.3 Utvalgets vurdering

Utvalget har vurdert de ulike sidene ved gjennomføringen av valg til Sametinget. Av hensyn til kvaliteten på kommunenes valggjennomføring ved sametingsvalg bør reglene for gjennomføring av sametingsvalg samsvare med reglene for valggjennomføring i valgloven med mindre det er prinsipielle eller praktiske grunner for å fastsette avvikende regler. Det er hensiktsmessig både for velgerne og valgmyndighetene at valget gjennomføres på mest mulig lik måte.

De fleste ulikhetene ved sametingsvalg og stortingsvalg er knyttet til de samepolitiske forholdene og de overordnede sidene ved valgordningen og faller utenfor utvalgets mandat. Forskjeller ved gjennomføringen som er knyttet til at sametingsvalget har særskilte valgorganer med ansvar for ulike oppgaver, ansees i utgangspunktet som samepolitiske forhold som faller utenfor utvalgets mandat. Dette gjelder for eksempel ordningen med et eget samevalgstyre i kommuner med over 30 manntallsførte og at det er opptellingsvalgstyre i hver valgkrets som har ansvaret for den endelige opptellingen. Også hjemmelen for at Sametinget kan bestemme at hvert parti skal ha minst 40 prosent av hvert kjønn på valglistene, at velgerne kun kan gjøre endringer på de øverste kandidatene på stemmeseddelen, at Sametinget fastsetter protokoll for opptellingsvalgsty-

ret, og at Sametinget kan samtykke til utlevering av manntallsopplysningene, må ansees som samepolitiske forhold og faller derfor utenfor utvalgets mandat. Utvalget vil påpeke viktigheten av at Sametinget gir god informasjon til de stemmeberettigede i Sametingets valgmanntall, slik at de er kjent med sine rettigheter og muligheter.

Utvalget er kjent med at Sametinget mener det er behov for å styrke hjemmelsgrunnlaget for folkeregistermyndighetens ansvar for å stille manntallet til disposisjon for Sametinget. Listeforslagsstillerne har behov for tilgang til manntallet før listeforslagsfristen har utløpt. Ordlyden i forskriften § 4 andre ledd er som følger: «Folkeregistermyndigheten har ansvar for at Sametinget får de folkeregisteropplysninger som er nødvendige for utarbeidelse av valgmanntallet.» Ifølge lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven) § 10-2 kan taushetsbelagte opplysninger utleveres til offentlige myndigheter og virksomheter og til private virksomheter som har hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Utvalget mener at det bør tas inn en bestemmelse i sameloven om folkeregistermyndighetens plikt til å utlevere de nødvendige opplysningene uten hinder av taushetsplikt innen den relevante fristen.

Utvalget mener videre at forskriften bør inneholde samme mulighet for å sanksjonere brudd på forbudet mot å offentliggjøre valgresultater og prognoser som valgloven. Sameloven bør også inneholde en tilsvarende bestemmelse som valgloven om muligheten til å gjennomføre forsøk. Det er ikke praktiske eller prinsipielle grunner til å skille mellom de ulike valgene på disse områdene.

For å ivareta prinsippet om hemmelig valg er det etter utvalgets vurdering imidlertid nødvendig å ha regler for gjennomføring av sametingsvalg som avviker noe fra reglene for gjennomføring av øvrige valg. Utvalget mener det derfor ikke er aktuelt, slik enkelte kommuner har fremmet forslag om, å kunne stemme uten stemmeseddelkonvolutt på valgtinget eller ved mottak av forhåndstemmer fra velgere manntallsført i kommunen. Stemmestyret i det enkelte valglokalet skal føre protokoll for å dokumentere valggjennomføringen slik som ved øvrige valg. For å føre protokoll må stemmestyret telle opp antall stemmer i urnen og sammenholde disse med antall kryss i manntallet. Urnetellingen må foretas i det enkelte valglokalet for å sikre at det ikke har skjedd feil eller tap av stemmesedler under transport av urnene fra valglokalet til valgstyret. For eksempel, dersom det kun blir avgitt én stemme til sametingsvalget i én

av Oslo kommunes 103 kretser, vil en risikere at det ikke vil være hemmelig valg for denne ene velgeren hvis det ikke blir benyttet konvolutt. Konvoluttene ivaretar hemmeligholdet i tilfeller hvor det blir mottatt få stemmer ved valget.

Utvalget anser reglene om at det kun er anledning til å forhåndsstemme i kommuner med færre enn 30 manntallsførte, for å være et prinsipielt spørsmål som faller utenfor mandatet. Utvalget påpeker likevel at det kan stilles spørsmål ved om 30 manntallsførte er et tilstrekkelig høyt antall til fullt ut å ivareta prinsippet om hemmelig valg i alle kommuner.

Det følger av sametingsvalgforskriften § 86 at statskassen dekker utgiftene opptellingsvalgstyrene har ved sametingsvalg, med 28 kroner per registrert stemmeberettiget i valgmannallet i valgkretsen. Satsen ble økt fra 25 til 28 kroner i 2008. Utvalget mener opptellingsvalgstyrene i større grad bør få dekket utgiftene sine ved valg.

Utvalget mener for øvrig at det må gjøres språklige og regeltekniske endringer i forskrift om valg til Sametinget i tråd med ny valglov og valgforskrift.

Kapittel 19

Andre temaer

19.1 Valgloven kapittel 15

Valgloven kapittel 15 inneholder en rekke ulike bestemmelser som tematisk ikke passer inn i de andre kapitlene. Utvalget redegjør her kort for disse reglene.

19.1.1 Gjeldende rett

19.1.1.1 Egen forsøkshjemmel

Valgloven § 15-1 inneholder en hjemmel for å gjennomføre forsøk der valg gjennomføres på andre måter enn det som følger av valgloven. Det kan med hjemmel i loven også gjennomføres forsøk med direkte valg av andre organer enn de valgloven gjelder for.

Lov om forsøk i offentlig forvaltning 26. juni 1992 nr. 87 inneholder en hjemmel for å gjennomføre forsøk. Denne hjemmelen overlapper delvis med hjemmelen i valgloven. Den gjeldende bestemmelsen i valgloven ble tatt inn i loven av Stortinget, som mente at det var viktig ikke å ha for snevre grenser for hvilke forhold det kunne gjennomføres forsøk med når det gjelder valg.

19.1.1.2 Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell

Det følger av valgloven § 15-2 at arkivloven og arkivforskriften gjelder for oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell.

19.1.1.3 Tilgang til valgmateriell – offentlighet

§ 15-3 setter begrensninger for hvem som kan få tilgang til manntallet og annet valgmateriell.

- Manntallet kan bare utleveres til
- offentlig ansatte når det er nødvendig av hensyn til tjenesten
 - forskere i vitenskapelig øyemed etter samtykke fra folkeregistermyndigheten
 - andre når det følger av valgloven eller valgforskriften

Tilgang til annet valgmateriell kan bare gis til forskere i vitenskapelig øyemed. Vedkommende valgmyndighet må samtykke til slik utlevering.

19.1.1.4 Taushetsplikt

Valgloven § 15-4 første ledd fastslår at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder tilsvarende ved valg. Dette følger også direkte av forvaltningsloven § 13, som sier at «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om [...] noens personlige forhold».

Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 og valgloven § 15-4 første ledd gjelder kun for den som «utføre[r] tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Det er derfor tatt inn en egen bestemmelse om taushetsplikt i valgloven § 15-4 andre ledd for personer som hjelper en velger med å stemme. De har taushetsplikt om hvordan velgeren har stemt.

19.1.1.5 Beregning av frister – oversittelse

Valgloven § 15-5 har bestemmelser om beregning av frister og om adgang til å behandle meldinger, erklæringer og klager hvor fristen ikke er overholdt.

Første og andre ledd inneholder bestemmelser for tilfeller hvor frister knyttet til en dato starter og løper ut på en lørdag eller helligdag. Der utgangspunktet for fristen er en lørdag eller helligdag, starter fristen først å løpe nærmeste etterfølgende hverdag. Dersom valgstyret kunngjør valgoppgjøret på lørdag, vil dermed klagefristen på valgoppgjøret først begynne å løpe mandag. Der fristen løper ut på en lørdag eller helligdag, vil fristen først løpe ut nærmeste etterfølgende hverdag. Dersom klagefristen på valgstyrets valgoppgjør løper ut på en lørdag etter reglene i klagekapitlet, vil bestemmelsen i andre ledd om bereg-

ning av frister føre til at klagefristen likevel ikke løper ut før på mandag.

Tredje ledd fastslår at bestemmelsene i første og andre ledd gjelder tilsvarende der en dato som er det tidligste eller seneste tidspunktet for en handling etter valgloven, faller på en lørdag eller helligdag. Dersom datoen for når forhåndsstemmeperioden starter (10. august), faller på en lørdag, innebærer bestemmelsen at forhåndsstemmeperioden ikke vil starte før mandag 12. august. Tredje ledd innebærer videre at dersom 31. mars faller på en søndag (når et listeforslag må være levert inn), vil listeforslaget kunne leveres inn innen mandag klokken 12.00.

19.1.1.6 Opplysningsplikt

Etter valgloven § 15-6 plikter alle offentlige ansatte så langt det er mulig, å gi valgmyndighetene de opplysningene de måtte kreve til bruk ved forberedelsen og gjennomføringen av valget. Bestemmelsen er først og fremst rettet mot folkeregistermyndighetene, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002), som skal gi valgmyndighetene de opplysningene de trenger for å kunne kontrollere listeforslagene.

Folkeregistermyndighetene har også et ansvar etter valgloven § 2-5 for å stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen per 30. juni. I 2013 ble det tatt inn en egen bestemmelse i § 2-5 som påla folkeregistermyndighetene å stille til disposisjon for valgmyndighetene en oversikt over hvem i kommunene som fylte valgbarhetsvilkårene (foreløpig manntall). Det ble i tillegg i 2013 tatt inn en bestemmelse i § 2-5 andre ledd om at folkeregistermyndigheten skal overføre oppdateringer av det foreløpige manntallet og manntallet per 30. juni til departementet. Etter disse lovendringene regulerer valgloven § 15-6 og § 2-5 dermed i praksis de samme forholdene.

19.1.1.7 Valgstatistikk

Valgstyrene og fylkesvalgstyrene plikter etter valgloven § 15-7 å gi departementet eller Statistisk sentralbyrå de opplysningene som er nødvendige for å offentliggjøre valgresultater eller lage offisiell valgstatistikk. Det er departementet og Statistisk sentralbyrå som bestemmer hvilke opplysninger som er nødvendige.

19.1.1.8 Kommuner som utgjør et eget fylke

Valgloven 15-8 presiserer at lovens bestemmelser om fylkestingsvalg ikke gjelder for kommuner som er et eget fylke. Dette henger sammen med at det ikke skal holdes fylkestingsvalg i disse kommunene. Velgere som har stemmerett i kommuner i andre fylker, skal likevel kunne forhåndsstemme også i disse kommunene.

19.1.1.9 Utgifter som dekkes av staten

Etter valgloven av 1985 fikk kommunene refundert sine utgifter til stortingsvalg fra staten etter satser fastsatt av departementet. Staten dekket også fylkesvalgstyrenes virksomhet ved stortingsvalg, inkludert trykking av stemmesedler.

I Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) la regjeringen opp til at kommunene og fylkeskommunene skulle få dekket sine utgifter ved stortingsvalg gjennom overføringer via inntektssystemet. I tråd med dette ble den eksisterende refusjonsordningen innlemmet i inntektssystemet fra og med 2003. Det står likevel fortsatt i valgloven at statskassen dekker utgiftene til kommunenes og fylkeskommunenes lovpålagte virksomhet ved stortingsvalg, jf. valgloven § 15-9.

19.1.1.10 Valgobservasjon

Valgloven fikk i 2009 en ny paragraf om valgobservasjon, § 15-10. Bestemmelsen ble tatt inn for å klargjøre det ansvaret Norge har for å legge til rette for valgobservasjon, og regulerer to forhold. For det første gis departementet kompetanse til å akkreditere norske og internasjonale valgobservatører fra institusjoner eller organisasjoner for å observere gjennomføring av valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. For det andre pålegges kommunene å ta imot akkrediterte valgobservatører og tilrettelegge for valgobservasjon.

19.1.1.11 Overtredelsesgebyr

Valgloven § 15-11 om overtredelsesgebyr ved brudd på valgloven § 9-9 om offentliggjøring av valgresultater og prognoser ble tatt inn i valgloven i 2009. Etter første ledd kan Medietilsynet ilegge foretak et overtredelsesgebyr på inntil 28 ganger grunnbeløpet i folketrygden ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av valgloven § 9-9.

Foretaket kan påklage overtredelsesgebyret til en uavhengig klagenemnd oppnevnt av Kongen.

Medietilsynet og klagenemnda kan ikke instrueres av Kongen, hverken ved generelle instruksjoner om håndhevingen av kompetansen eller i enkelttilfeller: Kongen kan heller ikke omgjøre vedtak truffet av disse organene. Klagenemnda kan ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak.

Det er i forskrift gitt nærmere bestemmelser om blant annet sammensetningen av klageorganet.

19.1.2 Utvalgets vurdering

19.1.2.1 Innledning

Bestemmelsene i valgloven kapittel 15 er ikke nevnt i mandatet til utvalget, og utvalget har ikke registrert at noen mener det er behov for å endre disse reglene. Utvalget kan heller ikke se at det er behov for å gjøre vesentlige endringer i dette regelverket, og foreslår med enkelte unntak å videreføre innholdet i disse bestemmelsene.

19.1.2.2 Taushetsplikt

Utvalget er kjent med at enkelte velgere må ha hjelp for å stemme. En hjelper kan derfor få informasjon om hva velgeren har stemt. I dag blir det brukt papirstemmesedler. Det kan være mulig at digitale systemer i framtiden, for eksempel valgmaskiner, lekker informasjon som avslører hva den enkelte velger har stemt. Utvalget mener som følge av dette at det kan være hensiktsmessig å lovfeste taushetsplikt for enhver som får kjennskap til hva enkeltvelgere har stemt.

19.1.2.3 Opplysningsplikt

Utvalget viser til at § 15-6 i praksis er overflødig etter at folkeregistermyndighetens plikter i § 2-5 ble utvidet. Utvalget mener derfor det ikke er behov for å videreføre § 15-6 i ny valglov.

19.1.2.4 Utgifter som dekkes av staten

Det at staten (i ulik grad) skal dekke kommunenes utgifter ved stortingsvalg, har stått i ulike valglover i over 100 år. Staten har oppigjennom disse årene refundert kommunenes utgifter i større eller mindre grad. Utvalget viser til at kommunene og fylkeskommunene fra og med 2003 har fått dekket sine utgifter ved stortingsvalg gjennom overføringer via inntektssystemet, som er den ordinære måten å dekke kommunenes utgifter på. Det er ikke vanlig å lovfeste at kommu-

nene skal få dekket de lovpålagte oppgavene sine. Utvalget har derfor vurdert om bestemmelsen bør oppheves. Utvalget har kommet til at bestemmelsen bør videreføres i ny valglov. Dette er fordi å holde stortingsvalg er en statlig oppgave selv om en stor del av valg gjennomføringen av praktiske årsaker er lagt til kommunene og fylkeskommunene. Dekning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter ved stortingsvalg skiller seg derfor etter utvalgets vurdering fra dekning av utgifter kommunene og fylkeskommunene har knyttet til mer genuine kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Utvalget foreslår derfor det fortsatt bør framgå av valgloven at statskassen dekker utgiftene til kommunenes og fylkeskommunenes lovpålagte virksomhet ved stortingsvalg. Utvalget mener videre at det bør presiseres i loven at dekningen av disse utgiftene skal skje gjennom overføringer via inntektssystemet, i tråd med gjeldende praksis.

19.1.2.5 Overtredelsesgebyr

Etter gjeldende rett kan Medietilsynets vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av valgloven § 9-9 påklages til en uavhengig klagenemnd som oppnevnes av Kongen. Utvalget er enig i at slike klager bør behandles av et uavhengig klageorgan. Utvalget mener imidlertid at det er unødvendig å ha en egen klagenemnd på dette området. Klager på ilagt overtredelsesgebyr etter valgloven bør heller behandles av et eksisterende klageorgan. Klagenemnda for mediasaker behandler klager på enkeltvedtak fattet av Medietilsynet etter kringkastingsloven, jf. kringkastingsloven § 2-14. Utvalget foreslår at Klagenemnda for mediasaker også skal behandle klager på Medietilsynets vedtak om å ilegge overtredelsesgebyr etter valgloven.

Det er bare «foretak» som kan ilegges overtredelsesgebyr etter valgloven § 15-11 for å ha overtrådt forbudet i valgloven § 9-9. Personer kan ikke ilegges overtredelsesgebyr.

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet begrunnet hvorfor kun foretak og ikke også privatpersoner skulle kunne ilegges overtredelsesgebyr, slik i Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) *Om lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tidlegroyster, valobservasjon mv.)* s. 31:

Ein må leggje til grunn at da forbodet kom, var det i første rekkje meint å skulle ramme mediebedrifter som offentleggjer valdags- og meiningmålingar. Det er ved offentleggjering av målingar som inkluderer informasjon om kva

ei stor mengd med personar faktisk har røysta at potensialet for utilbørleg påverknad er stort. Da forbudet vart innført, var det nok i liten grad tenkt på offentleggjering frå privatpersonar. Med internett, der kven som helst kan leggje ut informasjon på nettet, gir dette nye utfordringar. Slik departementet vurderer det, er det likevel ikkje særleg aktuelt at enkeltpersonar står bak valdagsmålingar og meiningsmålingar. Vi viser til at det må leggjast til grunn som ein føresetnad at dei målingane lova er meint å ramme, er gjennomførte ut frå ein særskild metodikk, mellom anna når det gjeld utvalet av personar som deltek. Privatpersonar som utfører og offentleggjer private målingar, til dømes mellom venner og kjende, og legg desse ut på nettet til dømes i bloggar, vil etter departementet si vurdering falle utanfor målingar slik vallova meiner det.

Handlingsnorma i vallova § 9-9 må såleis først og fremst seiast å rette seg mot føretak og det tilseier at berre føretak kan få lovbrotsgebyr.

Utvalget er enig i at det er mindre aktuelt for privatpersoner enn for foretak å utføre den typen valgdagsmålingar og meningsmålingar som forbudet i valgloven § 9-9 er ment å gjelde for. Utvalget ser likevel ikke bort fra at det vil kunne forekomme at privatpersoner gjør dette. I så fall mener utvalget at også privatpersoner bør kunne ilegges overtredelsesgebyr. Utvalget foreslår derfor å utvide virkeområdet for bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr bør kunne ilegges enhver som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbudet mot å offentliggjøre valgresultater eller prognoser som er lagd på grunnlag av undersøkelser på valgdagen eller dagen før. Dersom en ansatt i et foretak overtrer forbudet i sitt arbeid for foretaket, er det foretaket som skal ilegges overtredelsesgebyret, ikke den ansatte enkeltpersonen.

19.2 Arbeidstidsbestemmelser

19.2.1 Innledning

Spørsmålet om det er behov for særskilte arbeidstidsbestemmelser for valgmedarbeidere i kommunene, er særskilt framhevet i utvalgets mandat. Bakgrunnen for dette er at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2014 mottok en henvendelse fra Bergen og Trondheim kommuner hvor det ble vist til at det er en utfordring å overholde arbeidsmiljølovens bestemmelser om

arbeidstid i forbindelse med arbeidet med gjennomføringen av valg. Andre kommuner pekte på den samme utfordringen i evalueringen av stortings- og sametingsvalget i 2013. Kommunenes oppfatning er at hverken avtaleadgangen eller dispensasjonsadgangen som følger av arbeidsmiljøloven, er fleksible nok til å omfatte de unntakene det er behov for ved gjennomføring av valg.

Det er i dag ikke fastsatt særskilte arbeidstidsbestemmelser for arbeid med valg i lov eller forskrift. Det er i flere større kommuner inngått avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte om å gjøre unntak fra arbeidstidsbestemmelser i forbindelse med valgarbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 10-6 femte ledd. Utvalget er ikke kjent med i hvilket omfang det er inngått slike avtaler.

19.2.2 Gjeldende rett

19.2.2.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven kapittel 10 har bestemmelser om arbeidstid. Formålet med reglene er å verne arbeidstakerne mot for lang og ubekvem arbeidstid av hensyn til deres helse og sosiale velferd. Det framgår av loven § 10-2 at arbeidstidsordningen ikke skal innebære at arbeidstakerne utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger.

Lengre arbeidstid enn det bestemmelsene fastslår, kan bare avtales der det er gitt adgang til det i loven, jf. arbeidsmiljøloven § 1-9.

Arbeidstakere i «ledende stilling» og arbeidstakere i «særlig uavhengig stilling» omfattes ikke av arbeidstidsbestemmelsene, jf. § 10-12 første og andre ledd.

19.2.2.2 Hovedregel om arbeidstid

Arbeidsmiljøloven § 10-4 har regler om alminnelig arbeidstid. Som utgangspunkt skal den alminnelige arbeidstid ikke overstige 9 timer i løpet av 24 timer og 40 timer per uke. Arbeidstiden skal normalt være mellom klokken 06.00 og klokken 21.00, jf. arbeidsmiljøloven § 10-11 fjerde ledd.

19.2.2.3 Gjennomsnittsberegning av arbeidstid

Arbeidsmiljøloven § 10-5 gir mulighet for å gjennomsnittsberegne den alminnelige arbeidstiden. Gjennomsnittsberegning av arbeidstiden forutsetter skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale eller samtykke fra Arbeidstilsynet.

Ved avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er tariffbunden, skal arbeidstiden ordnes slik at den i løpet av en periode på høyst 52 uker ikke blir lengre enn den arbeidstiden beskrevet i § 10-4.

Ved avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver kan den alminnelige arbeidstiden ikke overstige 10 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av 7 dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på 8 uker, men må likevel være slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger 50 timer i noen enkeltuke.

Ved avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i tariffbunden virksomhet skal den alminnelige arbeidstiden ikke overstige 12,5 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av 7 dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på 8 uker, men må likevel være slik at den alminnelige arbeidstiden ikke kan overstige 54 timer i noen enkeltuke.

Ved samtykke fra Arbeidstilsynet kan den alminnelige arbeidstiden i løpet av en periode på 26 uker i gjennomsnitt ikke bli lengre enn den som er beskrevet i § 10-4. Den samlede arbeidstiden kan ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av 7 dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på 8 uker. Arbeidstidsordningen skal drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte før samtykke gis, og Arbeidstilsynet skal i avgjørelsen legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakers helse og velferd.

19.2.2.4 Overtidsarbeid

Arbeid utover lovens grense for alminnelig arbeidstid regnes som overtidarbeid. Arbeidstaker kan pålegges overtidarbeid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det, jf. § 10-6 første ledd. Overtidsarbeidet skal ikke overstige 10 timer i løpet av 7 dager, 25 timer i 4 sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker. Arbeidstid utover dette kan bare pålegges arbeidstakere som i det enkelte tilfelle har sagt seg villig til det. I tillegg kan ikke samlet arbeidstid overstige 13 timer i løpet av 24 timer eller 48 timer i løpet av 7 dager. Grensen på 48 timer kan gjennomsnittsberegnes over en periode på 8 uker, men må likevel være slik at den samlede arbeidstiden etter §§ 10-5 andre ledd og 10-6 femte ledd ikke overstiger 69 timer i noen enkelt uke.

Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i virksomhet som er tariffbunden, kan skriftlig

avtale overtidarbeid på inntil 20 timer i løpet av 7 dager, men slik at samlet overtidarbeid ikke overstiger 50 timer i 4 sammenhengende uker. Overtidsarbeidet må ikke utgjøre mer enn 300 timer innenfor en periode på 52 uker. I tillegg kan disse partene skriftlig avtale unntak fra 13-timersgrensen, som beskrevet ovenfor, men dette må likevel være slik at den samlede arbeidstiden ikke overstiger 16 timer i løpet av 24 timer. Arbeidstaker skal i så fall sikres tilsvarende kompenserte hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern.

Arbeidstilsynet kan tillate samlet overtidarbeid på inntil 25 timer i løpet av 7 dager og 200 timer i løpet av en periode på 26 uker. Ved avgjørelsen skal Arbeidstilsynet legge særlig vekt på hensynet til arbeidstakernes helse og velferd.

19.2.2.5 Nattarbeid og arbeid på søndager og helgedager

Arbeid på søndager og helgedager samt nattarbeid er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig, jf. arbeidsmiljøloven §§ 10-10 og 10-11. Arbeid mellom klokken 21.00 og klokken 06.00 er nattarbeid. Arbeidsgiver skal drøfte nødvendigheten av nattarbeid og behovet for søndags- og helgedagsarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte før det iverksettes.

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå skriftlig avtale om at arbeidstaker på eget initiativ kan utføre arbeid mellom klokken 21.00 og 23.00. Ved tariffbunden virksomhet kan arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om nattarbeid og arbeid på søndager og helgedager dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for dette.

19.2.2.6 Daglig og ukentlig arbeidsfri

Det følger av arbeidsmiljøloven § 10-8 at arbeidstaker skal ha minst 11 timer sammenhengende arbeidsfri mellom to hovedarbeidsperioder i løpet av 24 timer. I tillegg skal arbeidstaker i løpet av 7 dager ha en sammenhengende arbeidsfri periode på 35 timer. Arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte i tariffbunden virksomhet kan fravike bestemmelsen om daglig og ukentlig arbeidsfri. Partene kan bare inngå slik avtale dersom arbeidstaker sikres tilsvarende kompenserte hvileperioder eller annet passende vern der dette ikke er mulig. Partene kan ikke avtale kortere arbeidsfri enn 8 timer i løpet av 24 timer eller 28 timer i løpet av 7 dager. Også ved virksomhet som ikke er bundet av tariffavtale, kan arbeidsgiver og

arbeidstakernes representanter på samme vilkår skriftlig avtale arbeid i den arbeidsfrie perioden når det er nødvendig for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser.

19.2.2.7 Avvikende arbeidstidsbestemmelse i tariffavtale

Fagforening med innstillingsrett, det vil si fagforening med mer enn 10 000 medlemmer, kan inngå tariffavtale om å fravike arbeidstidsbestemmelsene med enkelte unntak, jf. arbeidsmiljøloven § 10-12 fjerde ledd. Partene kan etter denne bestemmelsen avtale søndags- og helgearbeid, nattarbeid, forlenge den alminnelige arbeidstiden og gjennomsnittsberegne arbeidstiden utover lovens rammer og vilkår. Partene kan også avtale utvidet overtid dersom det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det. Ved unntak fra daglig og ukentlig hvile kreves kompenserende hvile eller annet passende vern. Bestemmelser som tas inn i en slik avtale, kan ikke stride mot overordnet tariffavtale med mindre de overordnede tariffpartene godkjenner den.

19.2.2.8 Arbeidstilsynets tillatelse til å fravike arbeidstidsordninger

Arbeidstilsynet kan gi samtykke til arbeidstidsordninger som fraviker § 10-8 første og andre ledd. Samtykke kan kun gis dersom arbeidstakerne sikres kompenserende hvile eller annet passende vern der dette ikke er mulig.

19.2.2.9 Forskriftshjemmel for arbeid av særegen art

Dersom arbeidet er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse bestemmelsene i kapitlet om arbeidstid, er departementet gitt hjemmel til å gi særlige regler og fastsette unntak fra bestemmelsene i forskrift, jf. § 10-12 åttende ledd. Det er med hjemmel i denne bestemmelsen fastsatt forskrift 25. mai 2017 nr. 1052 om arbeidstid for avlastere, forskrift 26. juni 2009 nr. 873 om unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for polititjenestemenn mv., forskrift 3. juli 2008 nr. 783 om arbeidstid mv. for arbeidstakere i grensekryssende jernbanetraffikk, forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper, forskrift 24. juni 2005 nr. 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger, og forskrift 10. juni 2005 nr. 543 om arbeidstid for sjåfører og andre innenfor vegtransport.

Bestemmelsen gjelder ikke bare for arbeid som *ikke* lar seg tilpasse bestemmelsene i arbeidstidskapitlet, slik tidligere arbeidsmiljølov (1977) § 41 var utformet, men også der arbeidet *vanskelig* lar seg tilpasse med bestemmelsene. Bestemmelsen har altså en noe videre unntaksadgang enn den tidligere bestemmelsen.

19.2.2.10 Arbeidstidsdirektivet

EUs rådsdirektiv 2003/88/EF av 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med organiseringen av arbeidstiden oppstiller minimumsregler for organisering av arbeidstiden og den nasjonale regulering. Unntak fra arbeidstidsbestemmelser må ligge innenfor arbeidstidsdirektivet.

Direktivet gir adgang til å gjøre unntak gjennom lov, forskrift eller tariffavtale fra blant annet krav til daglig og ukentlig hvile. Direktivet oppstiller en liste over hvilke aktiviteter som kan gi grunnlag for å gjøre unntak, blant annet «aktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheten af at sikre kontinuerlige ydelser eller vedvarende produktion», jf. artikkel 17 nr. 3 bokstav c, jf. nr. 2. Listen er ikke uttømmende, jf. EU-domstolens dom C-428/09.

Det følger av artikkel 17 nr. 2 at arbeidstakerne må sikres «tilsvarende kompenserende hvileperioder, eller – i usædvanlige tilfælde, hvor det af objektive grunde ikke er muligt at yde sådanne tilsvarende kompenserende hvileperioder – på betingelse af, at der ydes de pågældende arbejdstagere en passende beskyttelse».

19.2.3 Utvalgets vurdering

19.2.3.1 Behovet for å gjøre unntak fra arbeidstidsbestemmelsene og virkeområdet for unntaket

At valg til kommunestyre, fylkesting, Stortinget og Sametinget gjennomføres på en korrekt måte, er avgjørende for demokratiet. Valggjennomføring er et omfattende arbeid. Omtrent 30 000 valgmedarbeidere var med på å avvikle valget i 2017.¹ Arbeidet krever kompetanse om gjeldende regelverk, det elektroniske valgadministrative systemet og den praktiske gjennomføringen for øvrig. Denne kompetansen er begrenset i den enkelte

¹ Jostein Ryssevik mfl., «Et spørsmål om tillit – En evaluering av gjennomføringen av valgene i 2017», Ideas2evidence rapport 2/2018 (ideas2evidence, 2018), regjeringen.no/contentassets/0f5a6069322b472181f71a791064c5b7/valgevaluering_2017.pdf.

kommune, og det blir dermed stor arbeidsbelastning på enkelte medarbeidere. Det kreves også stor grad av kontinuitet i arbeidet med å gjennomføre valg.

Flere av oppgavene ved valget forutsetter kveldsarbeid. Det er nødvendig med arbeid i helgen før valgdagen(e) og på valgnatten. Arbeidet med valget for personer som har et overordnet ansvar for gjennomføringen, kan innebære at disse i flere uker før valgdagen, valgdagen og de påfølgende dagene ikke overholder arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Arbeidsbelastningen er imidlertid størst i perioden kort tid før valgdagen, på valgdagen og kort tid etter valgdagen.

Også for andre som er ansatt for å arbeide med valget, vil arbeid utover arbeidsmiljølovens rammer forekomme. Arbeidet på valgdagen vil pågå fra morgenen. Det vil variere fra kommune til kommune når arbeidet på valgdagen avsluttes. I større kommuner kan opptellingen pågå utover natten. Opptellingen av sent innkomne forhåndsstemmer vil pågå utover tirsdag ettermiddag og eventuelt kveld, avhengig av omfang. Valgresultatet forventes å foreligge så snart som mulig. Materiell fra stortingsvalg og fylkestingsvalg skal dessuten oversendes henholdsvis distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret så snart som mulig.

Det er viktig å sikre at valg gjennomføringen, opptellingen og valgoppgjøret skjer effektivt og mest mulig korrekt. Utvalgets vurdering er at arbeidstidsreglens normalrammer er til hinder for tilstrekkelig kontinuitet med arbeidet med gjennomføringen av valget. Utvalget er kjent med at det er inngått lokale avtaler om å fravike arbeidstidsbestemmelsene i enkelte større kommuner, men ikke i hvilket omfang slike avtaler er benyttet.

Utvalget mener på denne bakgrunn at kommunens ansvar for gjennomføring av valget er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse arbeidstidsreglene i loven. Adgangen til å fastsette forskrift ansees dermed for oppfylt. Utvalget understreker at det kun gis unntak for en mindre og avgrenset gruppe arbeidstakere i kommunen og ikke et vidtgående unntak for en stor gruppe arbeidstakere. Unntaket vil dessuten gjelde i et svært begrenset tidsrom hvert andre år.

Utvalget tar utgangspunkt i at valgansvarlige i kommunen og andre som arbeider med valg, ikke innehar «særlig uavhengig stilling» eller «ledende stilling». Utvalget legger til grunn at arbeidstakerne i kommunen som jobber med gjennomføring av valg, som hovedregel er omfattet av arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid.

Utvalget foreslår at unntaket skal gjelde for arbeidstakere i kommunen eller fylkeskommunen som på ulike områder har et overordnet ansvar for valg gjennomføringen. Kontinuitet i arbeidet er viktig for effektiviteten og kvaliteten på gjennomføringen av valg.

Videre foreslår utvalget at unntaket skal gjelde for stemmemottakere og valgfunksjonærer som arbeider på valgdagen (og valgnatten) samt for arbeidstakere som teller opp stemmesedler, uavhengig når dette foregår. Unntaket vil ikke gjelde for valgmedarbeidere som sådan, men knytte seg til de konkrete arbeidsoppgavene som skal utføres i dette forholdsvis korte tidsrommet. Utvalget mener det er viktig med kontinuitet i arbeidet med mottak av stemmer på valgdagen og opptellingen av stemmesedler etter at valglokalene er stengt. Stemmemottakere og øvrige personer som har arbeidet i valglokalet, vil ha kunnskap om stemmegivningen som kan ha betydning ved opptellingen av stemmesedler.

Utvalget mener imidlertid at arbeid med mottak av forhåndsstemmer i forhåndsstemmeperioden må kunne organiseres innenfor arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser ved å ha tilstrekkelig bemanning og en hensiktsmessig vaktordning. Forhåndsstemmelokalenes åpningstider er etter utvalgets vurdering ikke til hinder for at arbeidet organiseres innenfor arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Etter utvalgets vurdering er det behov for tilsvarende unntak fra arbeidstidsbestemmelsene for ansatte i Valgdirektoratet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og på Stortinget som har oppgaver ved valget. Utvalget legger til grunn at medlemmer av det foreslåtte riksgvalgstyret ikke er omfattet av arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og dermed er det ikke behov for å gjøre unntak for disse medlemmene.

Arbeidstidsdirektivets krav til kompensering hvile eller annet passende vern ved anvendelsen av unntaket bør tas inn som et krav i forskriften.

19.2.3.2 Hvilke arbeidstidsbestemmelser det kan gjøres unntak fra

Utvalget foreslår at det gis unntak fra arbeidsmiljøloven § 10-6, som gir regler om overtid og samlet arbeidstid for arbeidstakere i kommunen som arbeider på valgdagen og valgnatten, for at det i en begrenset periode skal kunne utføres arbeid med valg gjennomføringen sammenhengende over flere timer enn det arbeidsmiljøloven tillater. Det vil si at det gjøres unntak fra regelen om at den samlede arbeidstiden ikke skal være over 13 timer

i løpet av 24 timer. Overtidsbegrensningene vil ikke gjelde.

For arbeidstakere i kommunen med overordnet ansvar for valg gjennomføringen på ulike områder og arbeidstakere i Valgdirektoratet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og ansatte på Stortinget som arbeider med valg gjennomføring, foreslår utvalget at det i tillegg gis unntak fra arbeidsmiljøloven § 10-8, som gjelder daglig og ukentlig arbeidsfri. Det vil si at forskriften gjør unntak fra reglene om 11 timer daglig arbeidsfri og 35 timer ukentlig hvile.

19.3 Medienes tilgang til valgresultater

19.3.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 9-9 at hverken valgresultater eller prognoser som er lagd på grunnlag av undersøkelser foretatt den dagen eller de dagene valget foregår, kan offentliggjøres før tidligst klokken 21.00 på valgdagen mandag.

Forbudet gjelder offentliggjøring av faktiske valgresultater samt av prognoser basert på intervjuer med velgere på valgtinget (mandag og eventuelt søndag). Den prognosen som Valgdirektoratet lager, baserer seg på faktiske forhåndsstemmeresultater og omfattes dermed også av forbudet. Forbudet omfatter ikke prognoser basert på undersøkelser som er foretatt tidligere.

Bakgrunnen for valgloven § 9-9 er et ønske om å skjerme selve valgdagen og sikre at velgerne er upåvirket av valgresultater. Departementet framhevet i forslag til ny valglov at fristen for offentliggjøring av valgresultater og prognoser burde settes slik at en er sikker på at samtlige valglokaler er stengt. Samtidig mente departementet at det ikke var ønskelig å utsette offentliggjøring av valgresultater lenger enn det som var strengt nødvendig for å sikre at velgerne ikke blir utsatt for uheldig påvirkning.²

Valgloven har ingen regler om medias tilgang til valgresultater. Praksis er likevel at media etter avtale kan få tilgang til valgresultater og prognoser basert på forhåndsstemmer en og en halv time før valglokalene stenger. Dette gjør det mulig for mediene å forberede sendingene sine og være klare til å rapportere hva valgresultatet viser, klokken 21.00. I dag er det Valgdirektoratet som gjør avtaler med medier som ønsker slik tilgang, og data leveres da ut klokken 19.30, direkte gjennom EVA resultat.³

Praksisen med å gi tilgang til resultater før valglokalene stenger, går langt tilbake. I høringsnotat om endringer i valgloven etter valget i 2007 tas denne problemstillingen opp i forbindelse med innføring av overtredelsesgebyret i § 15-15.⁴ Her viser departementet til at det ikke foreligger en plikt for departementet til å gi ut resultater til media, og at det har vært vurdert å stramme inn praksisen. Dette synes imidlertid ikke å ha blitt fulgt opp av konkrete forslag eller endring i praksis.

Det har også vært diskutert om kommuner kan gi opplysninger om valgresultatet til media før klokken 21.00. I Valghåndboken⁵ framgår det at

[d]et er ikke adgang til å offentliggjøre resultater fra den foreløpige opptellingen før kl. 21.00 valgdagen mandag, jf. valgloven § 9-9. Å gi opplysninger om resultatet til media eller til forskere er ikke ensbetydende med offentliggjøring. Dersom valgstyret gir slike opplysninger om resultatet før kl. 21.00, må det også gjøres oppmerksom på sperrefristen. Den som mottar informasjon om resultater fra stemmegivningen før fristen har gått ut, har et eget selvstendig ansvar for å påse at informasjonen ikke offentliggjøres før kl. 21.00.

Hvorvidt kommunene har gitt ut valgresultater til media i tillegg til det som følger av tilgangen til EVA resultat, er ikke kjent.

19.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget har diskutert gjeldende praksis knyttet til at media får tilgang til foreløpige valgresultater og prognoser basert på resultatet av opptalte forhåndsstemmer. Utvalget mener utgangspunktet må være at valgresultatet ikke skal være kjent før etter at alle valglokaler er stengt. Det skaper like vilkår for alle velgere og bidrar til at alle velgere får tatt sitt valg upåvirket av valgresultatet.

Det er etter utvalgets vurdering uheldig at praksisen med å gi media tilgang til valgresultater

² Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 270.

³ Ved valget i 2019 inngikk følgende aktører avtale med Valgdirektoratet og fikk tilgang til EVA resultat: Aftenposten, Amedia, Bergens Tidende, DN, Fædrelandsvennen, Kommunal Rapport, NRK, NTB, Stavanger Aftenblad, TV 2 og VG.

⁴ Kommunal- og regionaldepartementet. Høring – forslag til endringer i vallova og kommunelova, 27. juni 2008.

⁵ «Valghåndbok: Oversikt over regelverk som gjelder ved gjennomføring av valg» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Valghåndboken er ikke rettslig bindende, men er en redegjørelse for regelverket og beskrivelse av hvordan reglene er blitt forstått.

før klokken 21.00 er ulovfestet. Det er eksempelvis ikke fastsatt regler om hvem som kan få tilgang til valgresultater før klokken 21.00. Utvalget peker på at medielandskapet er endret, og at det kan stilles spørsmål ved om også andre aktører skal kunne få tilgang til slike resultater før klokken 21.00. Det har tidligere kommet forespørsler fra blogger og andre nettsteder om å få tilgang til valgresultater, men dette har blitt avvist. Utvalget ser at det i dag er vanskeligere å klart definere hvilke aktører som har behov for tidlig tilgang til valgresultater. Prinsippet om likebehandling kan tale for at enten alle som ønsker tilgang til valgresultater før klokken 21.00, får det, eller at ingen medier får et slikt fortrinn. Utvalget stiller også spørsmål ved om det er nødvendig å gi tilgang til valgresultater allerede klokken 19.30, eller om det hadde vært tilstrekkelig å gi ut foreløpige valgresultater en halv time før klokken 21.00.

Flertallet i utvalget (alle unntatt Giertsen og Grimsrud) mener at media ikke lenger skal få tilgang til valgresultatet før klokken 21.00. Så lenge stemmelokalene er åpne, bør så få som mulig kjenne til valgresultatene. Dette er viktig for å sikre at alle velgere stemmer under samme forutsetninger. Dette innebærer at hverken Valgdirektoratet eller kommunene kan gi ut opplysninger om valgresultatet før klokken 21.00.

Mindretallet i utvalget (Giertsen og Grimsrud) mener at ordningen med at medier som har hatt avtale med valgmyndighetene, får tilgang til valgresultater fra klokken 19.30 valgvelden, bør videreføres. Disse medlemmene slutter seg til flertallet i at økningen i antall medier – særlig de som er nettbasert – kan gjøre det vanskelig å fastsette hvilke medier som bør ha tilgang til valgresultater før tidspunktet for alminnelig offentlighet, som er klokken 21.00 valgvelden.

En avgrensning av hvilke medier som har den tilstrekkelige seriositeten til å kunne motta valgresultater før klokken 21.00, kan skje ved å legge til grunn medier som dekkes av mediefrihetsloven.⁶ Skatteforvaltningsloven bygger på denne avgrens-

ningen for tilgang til skattelister.⁷ Domstolsadministrasjonen foretar en liknende avgrensning når det gjelder tilgang til uanonymiserte rettsavgjørelser og tiltalebeslutninger.⁸ Det er derfor etter disse medlemmenes vurdering mulig å finne kriterier for hvilke medier som har den nødvendige seriositet til å få tilgang til resultater fra klokken 19.30 valgvelden.

I spørsmålet om medier fortsatt bør ha tilgang til valgresultater fra valgvelden klokken 19.30, vil medlemmene Grimsrud og Giertsen for det første legge vekt på at det ikke er kjente tilfeller av misbruk av denne ordningen, for det andre vil tilgang for mediene klokken 19.30 gi mulighet for å planlegge profilen på reportasjer og kommentarer, med de positive følger det har for kvaliteten i valgdekningen, og for det tredje vil tilgang klokken 19.30 gi mediene mulighet for å utarbeide egne prognoser for hele landet og for fylker og kommuner med publisering klokken 21.00.

Hvis mediene ikke lenger får tilgang klokken 19.30, vil det være sannsynlig at de eneste prognosene klokken 21.00 vil stamme fra den statlige valgmyndigheten. Det er uvanlig i internasjonal sammenheng at staten ved valgmyndigheten utarbeider prognoser. Medier som i Norge vil utarbeide egne nasjonale eller lokale prognoser, vil i praksis få en betydelig ulempe hvis dette arbeidet først kan starte opp klokken 21.00. En reell konkurranse mellom prognoser utarbeidet av valgmyndigheten og medier som utarbeider egne prognoser, vil da bli vanskelig.

Også *mindretallet* mener at kommunene ikke skal kunne gi ut opplysninger om valgresultatet før klokken 21.00.

⁶ Lov om redaksjonell fridom i media av 13. juni 2008 nr. 41.

⁷ «Vilkår for bestilling og bruk av skattelister», Skatteetaten, åpnet 17. februar 2019, <https://www.skatteetaten.no/presse/bestill-skattelister/vilkar-for-bestilling-og-bruk-av-skattelister/>.

⁸ «Kriterier for godkjenning», Norges domstoler, åpnet 17. februar 2019, <https://www.domstol.no/elektronisk-pressemappe/kriterier-for-godkjenning/>.

Del IV
Godkjenning av valg

Kapittel 20

Godkjenning og klage

20.1 Gjeldende rett

20.1.1 Klagerett

Reglene om hvem som kan klage, er like ved alle valg. Klagerett har alle som har stemmerett ved valget, jf. valgloven § 13-1 første ledd og § 13-2 første ledd. Velgeren har bare klagerett i det valgdistriktet vedkommende er manntallsført. Kravet om å være manntallsført i valgdistriktet gjelder ikke dersom klagen gjelder stemmerett eller adgang til å stemme.

20.1.2 Klagegjensstand

Velgeren kan klage over «forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av stortingsvalget», jf. valgloven § 13-1 første ledd første punktum. Det samme gjelder ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 13-2 første ledd første punktum. Dette innebærer at velgeren i prinsippet kan klage over alle typer forhold så lenge det er knyttet til forberedelsen eller gjennomføringen av valget. Dette kan både være enkeltvedtak truffet av valgmyndighetene, brudd på regelverket for hvordan valget skal forberedes og gjennomføres, og valgoppgjøret. For at klagen skal tas under behandling, er det likevel et krav om at forholdet det blir klaget på, kan utgjøre et brudd på regelverket for hvordan valget skal forberedes og gjennomføres.

Velgeren har ikke klagerett på Stortingets, fylkestingets og kommunestyrets vedtak om valget er gyldig.

20.1.3 Klagefrist

Klagen må fremmes innen sju dager etter valgdagen, jf. § 13-1 andre ledd og § 13-2 andre ledd. Det er lov å klage før valgdagen, noe som ofte vil være hensiktsmessig for eventuelt å kunne rette feilen med virkning for valget.

Dersom klagen gjelder fylkesvalgstyrets valgoppjør ved stortingsvalg, må den fremmes innen

sju dager etter at valgoppgjøret foreligger. Klage over valgoppgjøret ved kommunestyre- og fylkestingsvalg må fremmes innen sju dager etter at det er godkjent av kommunestyret eller fylkestinget.

20.1.4 Særregler om klage på listeforslag og retting av feil i manntallet

Valgloven inneholder også særlige klageregler for vedtak om å godkjenne eller å forkaste et listeforslag, jf. valgloven § 6-8. Reglene er like ved alle valgene. Klagerett har for det første alle som har stemmerett, og som er manntallsført i valgdistriktet. Dersom klagen er begrunnet i at eneretten til et partinavn er krenket, har også registrerte politiske partier klagerett. Klagefristen er sju dager etter at overskriftene på de godkjente valglistene er offentliggjort.

Etter valgloven § 2-7 kan den som mener at vedkommende selv eller noen andre uriktig er innført eller utelatt fra manntallet, kreve at feilen blir rettet opp. Valgstyrets vedtak om å føre inn velgeren, eventuelt ikke føre inn velgeren, kan påklages etter de vanlige klagereglene i valgloven § 13-1 første ledd første punktum ved stortingsvalg og § 13-2 første ledd første punktum ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

20.1.5 Krav til klagen

En klage skal være skriftlig og skal fremmes for valgstyret, fylkesvalgstyret, fylkesmannen, departementet eller Stortingets administrasjon ved stortingsvalg, jf. § 13-1 tredje ledd. Før 1997 skulle klagen fremmes for Stortingets kontor. I sammenheng med at klagefristen ble endret, ble de øvrige instansene tilføyd. Begrunnelsen for endringen var å sikre at klagefristen dermed ville bli avbrutt dersom klagen ble sendt til lokale valgmyndigheter. Ved fylkestingsvalg skal klagen fremmes for fylkesvalgstyret og ved kommunestyrevalg for valgstyret i kommunen, jf. § 13-2 tredje ledd. Dersom klagen gjelder forhold av betydning for begge valg, kan den fremmes for enten fylkes-

valgstyret eller valgstyret. Klagen skal da ansees å gjelde for begge valg.

20.1.6 Klageinstans

Ved stortingsvalg er Stortinget klageinstans for klager som gjelder stemmerett eller adgangen til å stemme. Riksvalgstyret er klageinstans for øvrige klager, jf. § 13-1 fjerde ledd. Dersom klagen gjelder stemmerett eller retten til å stemme, skal riksvalgstyret uttale seg før Stortinget treffer vedtak i saken. Øvrige klagesaker blir avgjort av riksvalgstyret som oversender vedtakene sine til Stortinget.

Departementet er klageinstans ved kommune- styre- og fylkestingsvalg, jf. § 13-2 fjerde ledd.

20.1.7 Om avgjørelser i klagesaker kan bringes inn for domstolene

Det følger av valgloven § 13-2 fjerde ledd at departementets vedtak i klagesaker ved kommune- styre- og fylkestingsvalg er endelige og ikke kan bringes inn for domstolene. Det kan likevel spørres om dette kan tolkes helt etter ordlyden.

I Ot.prp. nr. 45 (2002–2002) viser departementet til uttalelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg 15. juni 1962, gjengitt i Rt. 1962, s. 571. Departementet la med denne uttalelsen som bakteppe til grunn at departementets avgjørelse i klagesaker (etter gjeldende rett) ikke kan bringes inn for domstolene. Departementet foreslo derfor å ta inn i forslaget til ny bestemmelse om klage ved kommunestyre- og fylkestingsvalg at departementets avgjørelse i klagesaker ikke kan bringes inn for domstolene.

Høyesteretts kjæremålsutvalg var imidlertid noe mer nyansert enn det som framkommer av odelstingsproposisjonen. Kjæremålsutvalget la til grunn at unntaket for domstolsbehandling ikke kan gjelde ubetinget. Saken gjaldt klage på et kommunestyrevalg, og uttalelsen er i utgangspunktet avgrenset til slikt valg. Utvalget uttalte at

selv når avgjørelser med endelig virkning er lagt til et forvaltningsorgan, [vil det] etter de alminnelige prinsipper i vår offentlige rett være tilbake hos domstolene en viss prøvningsrett eller kontrollmyndighet som vern mot maktmisbruk eller annet graverende forhold fra forvaltningsorganets side.

Etter dette mener utvalget det må kunne legges til grunn at domstolene i forbindelse med kommune- styre- og fylkestingsvalg kan prøve om det har

foregått myndighetsmisbruk i departementets behandling av klage, selv om departementets avgjørelse normalt ikke vil kunne prøves av domstolene.

Når det gjelder stortingsvalg, har det alltid vært sikker statsrettslig lære at domstolene ikke kan overprøve Stortingets avgjørelser, jf. Grunnloven §§ 55 og 64.¹

Det følger av valgloven § 13-1 fjerde ledd at ved stortingsvalg er riksvalgstyret klageinstans for alle klager (med unntak av klager om stemmerett eller retten til å stemme). Riksvalgstyret skal sende vedtakene sine i klagesakene til Stortinget, som tar stilling til om valget er gyldig. Før valgloven av 2002 var Stortinget selv klageinstans for alle klager ved stortingsvalg.

Det står ikke direkte i valgloven at riksvalgstyrets vedtak ikke kan bringes inn for domstolene, men her må de samme hensynene som ble lagt til grunn av Høyesteretts kjæremålsutvalg i Rt. 1962 s. 571, kunne legges til grunn. Kjæremålsutvalget pekte i avgjørelsen på at

[e]n domstolsbehandling vil i regelen være hensiktsløs, da man ikke kan regne med endelig avgjørelse før kommunestyrets funksjonstid er helt eller på det nærmeste utløpet. Videre tilsier særdeles vektige hensyn at det hurtig blir brakt på det rene om et kommunestyre skal ansees lovlig valgt.

Det er videre Stortinget selv som tar stilling til gyldigheten av valget. Disse forholdene må medføre at riksvalgstyrets vedtak ikke kan bringes inn for domstolene.

20.1.8 Godkjenning av valget

Reglene om godkjenning av valget er forskjellige ved stortingsvalg og ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Etter Grunnloven § 64 skal «[d]e valgte representanter forsynes med fullmakter hvis lovlig- het bedømmes av Stortinget». Dette skjer etter en toleddet prosess, som er noe ulik for distriktsman- dater og utjevningsmandater. For distriktsmanda- tene er det fylkesvalgstyret som «kårer» kandida- tene etter valgloven § 11-5, mens det er riksvalg- styret som «kårer» kandidatene til utjevningsman-

¹ Frede Castberg, Norges statsforfatning, Tredje utgave, bd. 1 (Oslo: Universitetsforlaget, 1964), s. 270, Castberg, Nor- ges statsforfatning, Tredje utgave, bd. 2 (Oslo: Universi- tetsforlaget, 1964), s. 158, og Johannes Andenæs og Arne Fliflet, Statsforfatningen i Norge, 10. utgave (Oslo: Univer- sitetsforlaget, 2006), s. 158.

datene, jf. valgloven § 11-7. Deretter utferdiger riksvalegstyret fullmakter til samtlige valgte stortingsrepresentanter og vararepresentanter, jf. valgloven § 11-8. Loven er taus om riksvalegstyret – ved eventuell uenighet med et fylkesvalgstyre – kan utferdige fullmakter til andre direktemandater enn dem som fylkesvalgstyret har kåret. Fullmaktene sendes til Stortinget.

Stortinget skal etter Grunnloven § 64 ta stilling til om stortingsrepresentantene er gyldig valgt etter reglene i Grunnloven, lov og forskrift. Det er det nyvalgte Stortinget som gjør dette. Denne kontrollen innebærer blant annet å vurdere om fylkesvalgstyrenes og riksvalegstyrets valgoppgjør er korrekt. Stortinget kan i godkjenningen også overprøve riksvalegstyrets avgjørelser i klagesaker.

Domstolene kan ikke overprøve Stortingets avgjørelse av om valget er gyldig eller ikke. Hverken velgerne, de som stilte liste, eller enkeltkandidater kan derfor få prøvd Stortingets vedtak.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er det henholdsvis det nye kommunestyret og det nye fylkestinget som treffer vedtak om hvorvidt valget er gyldig, jf. valgloven § 13-4 første ledd. Valgstyrets og fylkesvalgstyrets møtebøker er grunnlaget for valgstyrets og fylkesvalgstyrets innstilling og dermed for kommunestyrets og fylkestingets beslutning.

Departementet skal varsles dersom valget kjennes ugyldig. Departement kan deretter påby omvalg, men det må legges til grunn at det bare skjer dersom departementet er enig i at valget er ugyldig.

Gyldigheten av valget kan bringes inn for departementet for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1, jf. valgloven § 13-4 femte ledd. Fristen for å be om lovlighetskontroll er sju dager etter fylkestingets eller kommunestyrets vedtak om hvorvidt valget er gyldig. Hvis særlige grunner foreligger, kan departementet på eget initiativ ta fylkestingets eller kommunestyrets vedtak opp til lovlighetskontroll.

Hverken velgerne, de som stilte liste, eller enkeltkandidater kan påklage fylkestingets eller kommunestyrets vedtak om godkjenning av valget.

20.2 Forholdet til internasjonale standarder

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) gjennomførte i 2009 valgobserva-

sjon av stortingsvalget. OSSE kom med to anbefalinger knyttet til valgklager i sin rapport:²

It is recommended that consideration be given to providing the legal right to appeal all election-related matters and election results to a competent court as the final authority on all election matters, in line with OSCE commitments and international good practice.

Consideration could be given to setting specific expedited time limits for the adjudication of election-related complaints and appeals by all relevant authorities including courts, the NEC and Parliament, in order to be fully consistent with paragraph 5.10 of the Copenhagen Document.

Daværende Kommunal- og regionaldepartement ba på denne bakgrunn Veneziakommisjonen, som er et organ under Europarådet, om en vurdering av den norske klageordningen ved valgtvister. Veneziakommisjonen og OSSE kom i 2010 med en felles uttalelse,³ hvor de konkluderte med at Norge, for å oppfylle internasjonale standarder og krav, bør involvere domstolene eller et domstolliknende organ ved tvisteløsning av valgrelaterede saker. Det ble også anbefalt å åpne for å kunne bringe godkjenningen av valget inn for domstolene, eller et annet uavhengig organ, som vil foreta den endelige godkjenningen av valget. Endelig anbefalte Veneziakommisjonen/OSSE at det ble innført tidsfrister for når vedtak i klagesaker skal foreligge, dette for å sikre rask behandling av klagesakene.

Utvalgsmedlem Holmøyvik har på oppdrag fra utvalget skrevet et notat om klageordningen ved stortingsvalg og forholdet til internasjonalt regelverk. Utvalget vil her kort redegjøre for innholdet i notatet. Notatet er tatt inn som vedlegg 1 i utredningen.⁴ Notatet drøfter to spørsmål:

1. Er den gjeldende klageordningen hjemlet i Grunnloven og valgloven i samsvar med internasjonale standarder for valglovgivning?

² «Norway Parliamentary Elections 14 September 2009», OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2009).

³ «Joint Opinion on the Electoral Legislation of Norway» (Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen) og OSCE Office For Democratic Institutions And Human Rights (OSCE/ODIHR), 2010), CDL-AD(2010)046.

⁴ Eirik Holmøyvik, «Klageordning for stortingsvalg», Vedlegg 1 til utredningen, 2020.

2. Hvilke krav stiller de internasjonale standardene til en eventuell ny klageordning ved stortingsvalg?

Notatet konkluderer med at den norske klageordningen hverken er i samsvar med Veneziakommisjonens anbefalinger i «Code of Good Practice in Electoral Matters» eller den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) protokoll 1 artikkel 3. Denne bestemmelsen krever en reell og effektiv behandling av valgtvister. I dette ligger at valgtvister i siste instans skal kunne prøves judisielt av en upartisk klageinstans. Etter grunnlovsrevisjonen i 2014 kan et tilsvarende krav trolig utledes av Grunnloven § 49 første ledd andre punktum.

Når det gjelder hvilke krav som stilles til en eventuell ny norsk klageordning, konkluderer notatet med at hverken «Code of Good Practice in Electoral Matters» eller EMK kan forstås slik at klageinstansen må være en domstol, men at en klageinstans må oppfylle de samme rettssikkerhetskrav i klagebehandlingen som en domstol. Dette innebærer at klagebehandlingen må være judisiell, det vil si at det stilles krav til klageinstansens formelle og reelle selvstendighet, juridisk-faglige kompetanse, upartiske sammensetning, kompetanse til å ta bindende avgjørelser og prosessuelle garantier som kontradiktorisk saksbehandling.

20.3 Nordisk rett

Både Finland, Sverige og Danmark har regler som fastsetter om det ved omvalg er medlemmene av det nyvalgte eller gamle folkevalgte organet som skal fungere inntil omvalget er gjennomført. Disse reglene er nærmere omtalt i kapittel 21 om omvalg.

20.3.1 Finland

Klage blir regulert i kapittel 8 i den finske valgordningen. § 101 bestemmer at «[b]esvär får anföras av var och en vars rätt eller fördel beslutet kränker». Kandidater og partier som deltok i valget, kan klage dersom de mener avgjørelsen er lovstridig. I tillegg kan enhver velger i valgdistriktet eller kommunen klage med påstand om at valget har blitt gjennomført feil, og at dette har kunnet innvirke på valgresultatet.

Klagen skal fremmes for den lokale forvaltningsdomstolen innen 14 dager fra valgresultatet er offentliggjort. Domstolens avgjørelse kan

påkLAGES videre til den høyeste forvaltningsdomstolen.

20.3.2 Sverige

I Sverige blir klager på alle valg avgjort av en særskilt nemnd – Valprövningsnämnden. Det følger av den svenske grunnloven (Regeringsformen) at avgjørelsene til Valprövningsnämnden er endelige og ikke kan overprøves av domstolene.⁵ Medlemmene i Valprövningsnämnden velges av Riksdagen etter hvert ordinære riksdagsvalg, og medlemmene sitter i nemnda til neste ordinære riksdagsvalg er godkjent. Nemnda har sju medlemmer. Lederen skal velges særskilt og må være eller ha vært dommer og kan ikke være medlem av Riksdagen. Det er derimot ingen særskilte krav til de resterende seks medlemmene. De er i dag nåværende eller tidligere medlemmer av Riksdagen fra ulike partier.

Den svenske valgloven kapittel 15 inneholder bestemmelser om klage ved valg. Den sentrale bestemmelsen er § 3 nr. 4 om at *länsstyrelsens* eller den sentrale valgmyndighetens avgjørelse om å fastsette valgresultatet kan påklages til Valprövningsnämnden. Velgerne kan klage dersom de mener det har blitt begått feil som har påvirket valgresultatet. Klageberettiget er de som er manntallsført ved valget, og partier som har deltatt i valget. Klagen kan framsettes tidligst dagen etter valgdagen og senest innen ti dager etter at valget ble avsluttet.

20.3.3 Danmark

Danmark har to valglover, én om valg til Folketinget og én om kommunale og regionale valg. Reglene om klage står i kapittel 11 (i lov om valg til Folketinget) og kapittel 9 (i lov om kommunale og regionale valg).

Ved valg til Folketinget kan enhver velger klage over valget. Klagen skal stiles til Folketinget og sendes til Social- og Indenrigsministeriet, som forbereder klagen for Folketinget. Klagefristen er «ugedagen etter valgdagen», som betyr at klagefristen er én uke. Danmark er sammen med Norge et av få land i Europa der parlamentet er siste instans for valgklager ved parlamentsvalg. Det følger av den danske grunnloven § 33 at «Folketinget afgør selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed». Derimot kan domstolene prøve valgmyndighetenes vedtak om hvor-

⁵ Regeringsformen kapittel 3 § 12.

vidt stemmerettsvilkårene i den danske grunnloven § 29 er oppfylt. Dette er spørsmål om vedkommende har dansk innfødsrett, har fast bopel i riket, har nådd myndighetsalderen, og om vedkommende er umyndiggjort.⁶

Ved kommunal- og regionalvalg kan enhver velger i kommunen og regionen klage over valget. Klageinstansen er henholdsvis *kommunalbestyrelsen* og *regionsrådet*. Klagen må fremmes senest ukedagen etter valgdagen. Vedtaket i klagesaken kan bringes inn for Social- og Indenrigsministeriet for endelig avgjørelse senest 14 dager etter at avgjørelsen er meddelt klageren.

20.4 Utvalgets vurdering

20.4.1 Strukturen i lovverket

Gjeldende valglov kapittel 13 omhandler både klagereregler, regler om godkjenning av valget og bestemmelser om omvalg. Klagerreglene kommer før reglene om godkjenning, og det er en naturlig rekkefølge etter gjeldende rett fordi det – med unntak av lovlighetskontrollen – ikke er klagerett på godkjenningsvedtakene.

Utvalget foreslår imidlertid at det skal være generell klagerett også på godkjenningsvedtakene, og den gjeldende rekkefølgen framstår derfor som uheldig. Det naturlige vil være å gå fra reglene om valgoppgjør, mandatfordeling og kandidat kåring til bestemmelsene om godkjenning. Da beskrives den regulære situasjonen samlet og kronologisk i valgloven, fra listeforslagene sendes inn til valgmyndighetene, til valget blir godkjent.

Reglene om klage og eventuelt omvalg bør komme etter at normalsituasjonen er beskrevet. Utvalget har utformet sitt forslag i tråd med dette.

Det normale i forvaltningsretten er at klageretten først oppstår etter at førsteinstansen har truffet sin avgjørelse. Den saksbehandlingen som finner sted hos førsteinstansen fram til avgjørelsen, kan ikke angripes formelt før det finnes et vedtak. (Det sees da bort fra tilfeller av særlig klagerett på innsynsrett, utleveringspålegg osv.).

Overført på valgloven ville det bety – når tvister om manntallsføring og stemmerett holdes utenfor – at det ikke var løpende klagerett på hendelser under valgavviklingen, men først klagerett etter at Stortinget, fylkestinget og kommunestyret (førsteinstansene) traff sin beslutning om å godkjenne valget. Ytre sett kunne alt (godkjenning av

lister, rigging av valglokaler, opptelling, kandidat kåring osv.) fram til Stortinget, fylkestinget og kommunestyret godkjenner valget, ansees som saksbehandling fram mot dette vedtaket. Dette ville formelt sett vært en farbar vei, særlig om en samtidig hadde bestemmelser om at det nyvalgte organet var lovlig sammensatt inntil klagerunden eventuelt viste noe annet.

Under et slikt system måtte førsteinstansen (de nyvalgte organene med eventuell hjelp fra de ulike valgstyrene) ta stilling til alle innsigelsene mot irregulære forhold før en eventuelt godkjente valget, slik enhver førsteinstans ellers må gjøre fram til det treffes vedtak i en sak. Førsteinstansene måtte da gjøre dette uten hjelp fra et klageorgan, men basert på egne vurderinger. Innsigelsene fra velgerne og partiene fram til endelig vedtak ville ikke vært klager, men nettopp innsigelser. Dersom innsigelsene ikke ble tatt til følge, ville de etter at godkjenningsvedtaket var truffet, kunne bli til klager.

Utvalget foreslår nå en kombinasjon. Innsigelser fram til godkjenningsvedtaket vil som i dag bli behandlet som klager. De vil bli vurdert av de ulike valgstyrene og deretter avgjort av klageinstansen. Samtidig foreslås det en klagerett på selve godkjenningen, med et annet innhold enn den lovlighetskontrollen som i dag finnes vedrørende fylkestingets og kommunestyrets egengodkjenning.

Det gir noen nye utfordringer. Det blir da nødvendig å regulere hvordan førsteinstansene (Stortinget, fylkestinget og kommunestyret) skal forholde seg til både avgjorte og ikke-avgjorte klager før de treffer vedtak om godkjenning eller ikke. Og det oppstår spørsmål om hvordan en skal hindre at klagegrunnlag som allerede er avgjort av klageinstansen før godkjenningen av valget, blir gjentatt som klagegrunnlag ved klage på godkjenningsvedtaket. Med klagegrunnlag menes de rettsstiftende faktiske forhold som klageren bygger klagen på, jf. parallellen til påstandsgrunnlag i tvisteloven § 11-2 andre ledd.

For stortingsvalgets vedkommende er det siste spørsmålet neppe vanskelig. Utvalget foreslår at Stortingets godkjenningsvedtak under nærmere vilkår knyttet til den rettslige interessen kan bringes inn for Høyesterett. Klagen skal settes fram for Høyesterett gjennom søksmål mot Stortinget. Det er klart nok at Høyesterett ikke kan være bundet av avgjørelser fra den klageinstansen (riksvalgstyret) som skal ta stilling til klager framsett før godkjenningen.

⁶ Se for eksempel dansk høyesteretts dom i U 2000.669 H.

20.4.2 Godkjenning av valget

Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg vil henholdsvis distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret etter siste opptelling ha fastsatt den enkelte listes «stemmetall». Ved kommunestyrevalg vil valgstyret ha fastsatt den enkelte listes «listestemmetall».

Dette er gjort etter at de samme valgorganene har foretatt nødvendige (opp)rettinger. Bakgrunnen for rettinger kan være forhold de ulike valgstyrene selv har oppdaget, eller det kan være klager. Klager holdes foreløpig utenfor.

Deretter går prosessen kronologisk over til mandatfordeling og kandidat kåring, jf. gjeldende valglov §§ 11-4 til 11-13. Dette omtales i gjeldende rett som «valgoppgjøret» og gjøres ved stortingsvalget av fylkesvalgstyret (med unntak for Oslo) når det gjelder distriktsmandatene, og av riksvalegstyret når det gjelder utjevningsmandatene. Ved fylkestingsvalget foretas valgoppgjøret av fylkesvalgstyret og ved kommunestyrevalget av valgstyret.

Ved stortingsvalget blir det utferdiget fullmakter til samtlige valgte stortingsrepresentanter og vararepresentanter. Dette gjøres av riksvalegstyret, på bakgrunn av valgoppgjørene i de 19 valgdistriktene og et eget valgoppgjør for utjevningsmandatene. Fullmaktene sendes Stortinget. Det utferdiges ikke tilsvarende fullmakter til de valgte medlemmene av fylkesting og kommunestyre og deres vararepresentanter, men de underrettes om valget.

Etter dette kan valget godkjennes av henholdsvis Stortinget, fylkestinget og kommunestyret. Dersom det ikke hefter noen svakheter ved valgoppgjøret og det heller ikke er framsatt innvendinger/klager mot forberedelsen eller gjennomføringen av valget, vil godkjenningen reelt være en tilslutning til det ansvarlige valgorganets valgoppgjør. Dersom det foreligger uregelmessigheter, må det nyvalgte organet ta stilling til om feil kan rettes og om det er sannsynlighetsovervekt for at feilen har hatt innflytelse på valgresultatet.

Etter utvalgets vurdering er det ikke behov for større materielle endringer i bestemmelsene om valgoppgjør og godkjenning. Som det framgår av punkt 20.4.3, foreslår utvalget enkelte endringer vedrørende klagereglene, og dette medfører at bestemmelsene om godkjenning må endres noe. Utgangspunktet må være at klagebehandlingen knyttet til forberedelsen og gjennomføringen av valget er avsluttet på det tidspunktet det valgte organet skal ta stilling til om valget skal godkjennes eller ikke. Det må derfor reguleres hvordan organet skal forholde seg til avgjørelsene i klage-

sakene. Det må videre gis bestemmelser for den situasjonen at klagebehandlingen trekker ut i tid, og om det er nytt eller gammelt organ som fungerer i mellomtiden.

20.4.2.1 Stortingsvalg

For Stortingets vedkommende foreslår utvalget en videreføring av gjeldende valglov § 13-3, men med direkte angivelse av ugyldighetsgrunnene. Videre foreslås det en bestemmelse om midlertidig godkjenning dersom klageinstansen har besluttet omvalg, eller dersom klagebehandlingen ikke er avsluttet i klageinstansen.

På det tidspunktet Stortinget tar stilling til om valget er gyldig eller ikke, må Stortinget ha full informasjon om vedtakene i klageinstansen, det vil si riksvalegstyret. Situasjonen kan da enten være at riksvalegstyret har kommet til at valget er ugyldig, og derfor har vedtatt omvalg, eller at riksvalegstyret har kommet til at valget er gyldig. I det første tilfellet – der omvalg er vedtatt – kan ikke Stortinget ta endelig stilling til fullmaktene for de mandatene som er berørt av omvalget. Om omvalg er besluttet i én kommune, vil dette ha betydning for direktemandatene fra dette valgdistriktet og for samtlige utjevningsmandater. Disse fullmaktene kan derfor bare gis en midlertidig godkjenning. Stortinget må avvente omvalget. Stortinget kan ikke omgjøre riksvalegstyrets vedtak om omvalg. Først etter omvalget kan Stortinget ta endelig stilling til de siste fullmaktene. Stortinget kan da komme til at heller ikke omvalget var gyldig. Men Stortinget kan ikke beslutte at det første valgresultatet skal gå foran resultatet av omvalget. At Stortinget på denne måten må følge riksvalegstyrets vedtak om omvalg, innebærer ikke en overprøving av Stortinget, idet riksvalegstyrets vedtak kommer først i tid.

I det andre tilfellet – der riksvalegstyret etter klage har kommet til at valget er gyldig – kan Stortinget likevel komme til at valget er ugyldig. Dette gjelder uavhengig av årsaken til at Stortinget ser annerledes på saken enn riksvalegstyret, altså uavhengig av om dette skyldes at det har kommet til et nytt faktum, av om faktum bedømmes annerledes, eller av om Stortinget ser annerledes på rettsanvendelsen.

I en situasjon der klageinstansen ikke har ferdigbehandlet alle klagene før Stortinget trer sammen, vil Stortinget være avskåret fra en endelig godkjenning av valget. Dette er en situasjon som ideelt sett ikke skal oppstå, idet både klagefrister og sammensetningen av riksvalegstyret skal være slik at det oppnås rask klagebehandling. For

det spesielle tilfelle at slik forsinkelse likevel skulle oppstå, må forholdet reguleres. Dersom den eller de ubehandlede klagenes er knyttet til forholdene i bare ett valgdistrikt, kan direktemandatene fra andre valgdistrikter gis endelig godkjenning. Midlertidig godkjenning innebærer at representantene har full kompetanse.

20.4.2.2 Fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

Bestemmelsene om godkjenning av fylkestingsvalget og kommunestyrevalget bør så langt som mulig følge bestemmelsene om godkjenning av stortingsvalget. Utvalget foreslår imidlertid at fylkestinget og kommunestyret – i motsetning til Stortinget – skal være bundet av klageinstansens vedtak fullt ut, samt at kompetansen til å beslutte omvalg legges til klageinstansen.

Det får som konsekvens at det nye fylkestinget og det nye kommunestyret ikke kan godkjenne valget før det er avklart om det har kommet klager på valget, og før det foreligger vedtak i klagesaken. Dersom det ikke har kommet klager på valget, må fylkestinget eller kommunestyret – som førsteinstans – ta stilling til gyldigheten av valget ut fra de alminnelige ugyldighetsgrunnene ved valg. Om fylkestinget eller kommunestyret finner valget ugyldig, skal klageinstansen varsles. Klageinstansen skal da ta selvstendig stilling til om det foreligger ugyldighet, og eventuelt beslutte omvalg.

Dersom det er innkommet klage, kan fylkestinget og kommunestyret ikke ta stilling til om valget er gyldig, før det foreligger vedtak i klagesaken. Dersom klageinstansen som følge av klagen – eller andre forhold – har besluttet omvalg, kan ikke det nyvalgte organet tre sammen. Det gamle fylkestinget og det gamle kommunestyret vil da fungere fram til det er holdt omvalg.

Dersom utfallet av klagesaken er at klageinstansen ikke kjenner valget ugyldig, kan det nyvalgte organet tre sammen. Også da må fylkestinget og kommunestyret ta stilling til om valget skal godkjennes, men den eventuelle ugyldigheten må bygge på forhold som ikke allerede er forkastet av klageinstansen som ugyldighetsgrunn.

20.4.3 Klage på valget

20.4.3.1 Særlige hensyn på valgområdet

Utvalget vil peke på at klager på valgområdet på enkelte punkter skiller seg fra klager på andre områder.

Det er behov for at klagen blir behandlet raskt, enten fordi det er nødvendig for å kunne rette på forholdet det klages på, før valget er avsluttet, eller fordi det vil være uheldig om det i lang tid hefter usikkerhet ved om valget er gyldig.

Klager på valget er bare aktuelt hvert annet år, og det er få klager ved hvert valg. Dertil er det bare klager på valget i noen få kommuner ved hvert valg. Dette gjør at valgstyrene får lite erfaring med behandling av klager. I mange av klagenes er ikke jussen i saken vanskelig. Enkelte ganger er det imidlertid ikke så lett å få fastslått hva som faktisk skjedde. Dette kan ha sammenheng med at en del klager er dårlig begrunnet og inneholder få opplysninger.

Ved valg vil det ofte være slik at det ikke er mulig å rette på feilen det klages på, for eksempel dersom klagen dreier seg om brudd på forbudet mot valgpåvirkning i valglokalet.

20.4.3.2 Behov for uavhengig juridisk prøving av valgklager

Når det gjelder klager på forberedelsen og gjennomføringen av valget, er det etter gjeldende rett rikstingsstyret som avgjør disse ved stortingsvalg, og departementet som avgjør klager ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Behandlingen av klagenes i disse organene tilfredsstiller ikke kravene til en uavhengig juridisk prøving.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er det kommunestyret og fylkestinget selv som godkjenner valget. Ved disse valgene kan riktignok godkjenningen overprøves av departementet dersom det foretar lovlighetskontroll av godkjenningsvedtaket, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd sammenholdt med § 27-1 andre ledd. Departementet er imidlertid politisk styrt og tilfredsstiller ikke kravene til en uavhengig juridisk prøving.

Ved stortingsvalg er det Stortinget selv som foretar den endelige godkjenningen av valget.

Utvalget viser til at i moderne tid har Stortinget ved godkjenningen av stortingsvalget, med unntak av valget i 1993, truffet enstemmige vedtak om å godkjenne fullmaktene til representantene. Imidlertid har vi eksempler på politisering av godkjenningen av fullmaktene i perioder med sterk politisk spenning, som i 1880- og 1890-årene.⁷ Også i mellomkrigstiden var det jevnlig dissenser og særmerknader i forbindelse med gyl-

⁷ Rolf Danielsen, *Det Norske storting gjennom 150 år: Tidrommet 1870–1908*, bd. 2. (Oslo: I kommisjon hos Gyldendal norsk forlag, 1964), s. 107–110.

digheten av fullmaktene.⁸ I slike tilfeller vil det være risiko for at representantens syn på gyldighetsspørsmålet kan være påvirket av om resultatet er til gunst eller ugunst for eget parti, og det kan uansett oppstå en oppfatning blant velgerne om at det ligger partipolitiske vurderinger bak hvordan de ulike partiene stemmer.

Utvalget mener at valgordningen må innrettes for å møte mulige framtidige utfordringer som i dag kanskje framstår som mindre sannsynlige. At velgerne har tillit til at valget blir gjennomført i tråd med lovverket, er en grunnleggende forutsetning for legitimiteten til valgordningen og tilliten til det politiske systemet ved Stortinget, regjeringen, fylkestingene og kommunestyrene. Selv om utvalget har stor tillit til det norske valgsystemet og hvordan behandlingen av klager foregår, mener utvalget det er uheldig at valgtvister om forberedelsen og gjennomføringen av valget og om godkjenningen av valget ikke kan bringes inn for en uavhengig juridisk instans for endelig avgjørelse. En slik adgang vil kunne ha stor betydning for velgernes tillit til valgresultatet i tilfeller hvor det er uenighet om det har skjedd feil i forberedelsen eller gjennomføringen av valget, og om hvilke konsekvenser eventuelle feil skal ha for gyldigheten av valget. En uavhengig juridisk prøving vil også styrke velgernes rettssikkerhet, ved at de kan få prøvd om rettighetene deres etter valgregelverket er brutt. Utvalget viser også til at Norge er folkerettslig og internrettslig forpliktet til å ha en ordning med uavhengig juridisk prøving av valget. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å innføre en adgang til å få tvister om valget, også om godkjenningen av valget, prøvd av en uavhengig juridisk instans.

20.4.3.3 Ordning med uavhengig juridisk prøving

Både nasjonalt og internasjonalt regelverk stiller krav til tvisteløsning, enten den skjer i domstolsapparatet eller som en administrativ ordning. Utvalget viser til Difi-rapport 2014:2 *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder* og NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder*, som begge redegjør nærmere for hvilke forhold som bør reguleres, og for hvilke krav som bør stilles til tvisteløsning i henholdsvis klagenemnder og domstoler. Sentralt her står

krav til uavhengighet, kontradiksjon og begrunnelse.

Utvalget foreslår at klager ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal avgjøres av riksvalegstyret i en ny form, og at Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig, skal kunne prøves for Høyesterett. Regelverket for riksvalegstyret må etter utvalgets vurdering utformes slik at det oppfyller de kravene til domstolsbehandling som følger av nasjonalt og internasjonalt regelverk. Utvalget vil her redegjøre for en del sentrale punkter som etter utvalgets vurdering bør utgjøre grunnstammen i et slikt regelverk.

Klageinstans

Utvalget mener at dagens klageordning der riksvalegstyret og departementet behandler klager på forberedelsen og gjennomføringen av valgene, fungerer godt. Etter utvalgets vurdering bør derfor ikke klageordningen endres mer enn det som er nødvendig for å sikre en uavhengig juridisk prøving. Det innebærer at ved stortingsvalg bør det fortsatt være riksvalegstyret som behandler klager på forberedelsen og gjennomføringen av valget. Utvalget mener imidlertid at det er behov for å endre på hvordan riksvalegstyret er sammensatt, for å sikre riksvalegstyret den nødvendige juridiske kompetansen og uavhengigheten som kreves etter internasjonal rett. Utvalget mener videre at departementet ikke bør være klageorgan ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, da dette ikke sikrer den nødvendige uavhengighet i klagebehandlingen. Det er heller ikke hensiktsmessig å ha to ulike organer til å behandle klagen ved de ulike valgene. Å legge klagebehandlingen ved alle valg til riksvalegstyret vil dessuten bidra til at en lærer mer om valgordningen og klagesaker i riksvalegstyret. Utvalget mener etter dette at riksvalegstyret også bør behandle klager på forberedelsen og gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalg. Riksvalegstyret bør videre behandle klager på kommunestyrets og fylkestingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig.

Etter utvalgets vurdering bør imidlertid ikke riksvalegstyret behandle klager på Stortingets godkjenning av stortingsvalget. I Norge finnes det tre statsmakter: Stortinget, regjeringen og domstolene. Grunnloven har flere bestemmelser som bygger på at det er domstolene, og ikke en av de andre statsmaktene, som skal utøve den dømmende myndigheten, jf. Grunnloven §§ 88, 90, 95 og 96. Det følger av § 88 at «Høyesterett dømmer i siste instans», og av § 90 at «Høyesteretts dommer kan i intet tilfelle påankes».

⁸ Karl Harald Søvig, «Hvem dømmer i valgtvister?», i *Nybrott og odling: festskrift til Nils Nygaard på 70 årsdagen, 3. april 2002*, red. Gudrun Holgersen, Kai Krüger, og Kåre Lilleholt (Bergen: Fagbokforlaget, 2002).

Utvalget har vurdert om også lekmenn bør være med på å avgjøre om Stortingets vedtak om godkjenning av valget er gyldig. Et alternativ kunne da være å etablere en særskilt ordning hvor Høyesterett etter mønster fra Riksretten blir supplert med lekmenn når Høyesterett skal behandle klager på godkjenningen av stortingsvalget. Utvalget viser imidlertid til at Stortingets myndighet etter Grunnloven § 64 til å avgjøre om stortingsvalget er gyldig, og § 55 til å avgjøre stridigheter om stemmerett, innebærer unntak fra at det er domstolene som utøver dømmende myndighet.⁹ Utvalget vil i denne sammenhengen også nevne at Høyesterett i Grunnloven § 89 er gitt kompetanse til å avgjøre om lover og forvaltningsvedtak er i samsvar med Grunnloven. Med dette er Høyesterett, som det eneste organet utenfor Stortinget selv, gitt en kontrollfunksjon overfor Stortinget. Denne kontrollfunksjonen har Høyesterett utøvd i 200 år, og den ble grunnlovfestet i 2015, noe som gir Høyesterett særskilt autoritet og legitimitet til å kontrollere gyldigheten av Stortingets godkjenning av valget. Utvalget mener på bakgrunn av dette at det vil være mest i tråd med Grunnlovens system at det er Høyesterett alene som har kompetanse til å prøve Stortingets vurdering av om stortingsvalget er gyldig.

Sammensetning av riksvalgstyret

Det følger av valgloven § 4-4 at riksvalgstyret skal bestå av minst fem medlemmer. Praksis har vært at alle partiene på Stortinget har vært representert med ett medlem i riksvalgstyret, normalt tidligere stortingsrepresentanter.

Utvalget foreslår at Stortinget skal oppnevne medlemmene av riksvalgstyret, slik ordningen er i Sverige for Valprövningsnämnden. Alternativet er at riksvalgstyret blir oppnevnt av Kongen slik som i dag. Etter utvalgets vurdering er det uheldig om riksvalgstyret blir oppnevnt av regjeringen. I Stortinget vil oppnevningen av riksvalgstyrets medlemmer bli gjenstand for offentlig debatt i forkant av vedtaket, og flertallet i Stortinget vil stå bak vedtaket. Oppnevning gjort av Kongen vil ikke i like stor grad få offentlig oppmerksomhet i forkant av vedtaket. Dersom Kongen oppnevner riksvalgstyrets medlemmer, vil det ved mindretallsregjeringer heller ikke stå et flertall i Stortinget bak oppnevningene. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Stortinget etter at hvert stortingsvalg er endelig godkjent, oppnevner et riksvalgstyre som fungerer i fire år fra 1. januar

andre årsskiftet etter stortingsvalget. Dette vil sikre at alle storting blir involvert i oppnevningen av riksvalgstyret, noe utvalget mener er viktig for dets legitimitet. For å bidra til kontinuitet i riksvalgstyrets arbeid foreslår utvalget at medlemmene skal kunne gjenoppnevnes.

Utvalget mener det er viktig at Stortingets prosess med å oppnevne medlemmer til riksvalgstyret er mest mulig åpen. Det må være kjent hvem de foreslåtte medlemmene er, før oppnevningen, slik at det er mulig å komme med innvendinger mot oppnevningen. Utvalget ser det som naturlig at det er Stortingets presidentskap som innstiller ved oppnevning av medlemmer til riksvalgstyret.

Utvalget mener at det for å sikre at riksvalgstyret er uavhengig, bør gjelde visse begrensninger på hvilke personer som kan oppnevnes til styret. Sittende stortings-, fylkestings- og kommunestyrerepresentanter samt deres vararepresentanter bør ikke kunne velges til medlemmer eller varamedlemmer. Videre bør statsråder, statssekretærer, politiske rådgivere i departementene og på Stortinget være unntatt fra oppnevning. Dersom medlemmer og varamedlemmer av riksvalgstyret blir oppført på valglisten ved valg til Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret, må de tre ut av riksvalgstyret. Plikten til å tre ut av riksvalgstyret inntre fra det tidspunktet listeforslaget er godkjent.

Etter utvalgets vurdering bør riksvalgstyret bestå av dommere og av personer med annen relevant erfaring, for eksempel lang parlamentarisk bakgrunn. Utvalget mener at dommere bør utgjøre flertallet i riksvalgstyret. Slik bør det være både for å sikre juridisk prøving av saken og for å sikre den nødvendige uavhengigheten. Etter utvalgets vurdering bør riksvalgstyret bestå av tre dommere og to lekmenn med annen relevant erfaring. Utvalgets leder må være dommer. For å sikre at riksvalgstyret til enhver tid er beslutningsdyktig, bør det også velges varamedlemmer. Av samme grunn bør Stortinget velge nytt medlem eller varamedlem dersom et medlem eller varamedlem dør eller ikke er i stand til å utføre vervet, tas fra vervet eller på eget initiativ trer ut av riksvalgstyret.

Utvalget mener videre at det bør være mulig for det enkelte medlem eller varamedlem å bli fritatt fra vervet. Tilsvarende bør også Stortinget på eget initiativ ha en begrenset mulighet til å ta fra den enkelte vervet. Utvalget viser til NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, hvor forvaltningslovutvalget blant annet vurderer og begrunner behovet for en særlig regulering av statlige nemnder. Forvaltningslovutvalget foreslår som en oppfølging av

⁹ Castberg, *Norges statsforfatning 2*, 1964, s. 158.

forvaltningsloven § 11 (om at Kongen kan gi regler om oppnevning og sammensetning av statlige nemnder) et nytt kapittel i forvaltningsloven om nemnder og uavhengige forvaltningsorganer. Lovutkastet § 67 inneholder regler om opphør av verv som medlem av nemnda. Det følger av første ledd at oppnevningmyndigheten kan løse et medlem fra vervet når medlemmet ber om det av personlige grunner eller grovt har krenket plikter som følger av vervet. Videre kan oppnevningmyndigheten i særlige tilfeller løse ett eller flere medlemmer fra vervet hvis det er nødvendig for at nemnda skal ivareta sine oppgaver, jf. andre ledd. Det finnes tilsvarende bestemmelser for enkelte statlige nemnder i lovverket.¹⁰

Utvalget skriver følgende om forslaget sitt, jf. NOU 2019: 5, s. 481:

Utvalget foreslår for det første at oppnevningmyndigheten skal ha adgang til å frita et medlem for vervet når vedkommende ber om det av personlige grunner. Dette vilkåret bør ikke forstås for strengt, idet det vanligvis er lite hensiktsmessig for nemndas arbeid å ha et medlem som har et sterkt ønske om å tre ut.

Vanskeligere er spørsmålet om hvor fritt oppnevningmyndigheten bør stå til å løse et medlem fra vervet av eget tiltak, mot medlemmets ønske. *Utvalget* mener det kan stille oppnevningmyndigheten for fritt om loven fastsetter at medlemmet kan løses fra vervet når det foreligger «særlig grunn». Det er behov for å konkretisere dette mer, særlig fordi mange av nemndene skal ha en uavhengig stilling fra oppnevningmyndigheten. Lotteriloven og stiftelsesloven har mer konkrete og strengere vilkår, som også synes å dekke den situasjon at vedkommende ikke er i stand til på forsvarlig måte å utføre de pliktene som følger med vervet. Hvis vedkommende er oppnevnt til nemnda i kraft av forvaltningens instruksjonsmyndighet, må denne instruksjonsmyndigheten også kunne brukes til å løse vedkommende fra vervet.

Utvalget foreslår at medlemmet kan løses fra vervet dersom han eller hun grovt har krenket plikter som følger med vervet. I tillegg bør medlemmet i særlige tilfeller kunne løses fra vervet hvis det er nødvendig for at nemnda skal kunne ivareta sine oppgaver. Et moment i vurderingen er om det er nødvendig å løse medlemmet fra vervet for å opprettholde den

allmenne tilliten til nemnda. Et eksempel er der medlemmet har gjort seg skyldig i alvorlige straffbare handlinger utenom vervet. Særlovgivningen kan stille andre vilkår for å løse medlemmer fra vervet.

Utvalget mener etter dette at det bør lovfestes tilsvarende regler om opphør av verv som medlem av riksvalgstyret som i § 67 i utkastet til ny forvaltningslov. Utvalget mener likevel at dersom Stortinget på eget initiativ skal ta fra et medlem eller varamedlem av riksvalgstyret vervet, bør det av hensyn til legitimiteten til vedtaket stilles krav om at vedtaket treffes med to tredjedeler av de avgitte stemmene. Disse reglene foreslås tatt inn i Grunnloven og i valgloven.

Stortingets vedtak om å ta fra et medlem av riksvalgstyret vervet kan prøves av domstolene etter reglene i tvisteloven.

Utvalget viser til at muligheten for å ta fra et medlem av riksvalgstyret vervet mot medlemmets ønske bør være begrenset. Utvalget viser her til forvaltningslovutvalgets innstilling. Utvalget viser videre til at det bare kan være forhold som er relevante for utøvelsen av vervet, som kan begrunne å ta fra et medlem vervet. Et sentralt moment i vurderingen av om et forhold skal føre til at medlemmet tas fra vervet, vil være om det vil svekke tilliten til riksvalgstyret som organ dersom medlemmet får fortsette i vervet. Et eksempel hvor det etter utvalgets vurdering vil være på sin plass å ta fra et medlem av riksvalgstyret vervet, er hvor medlemmet foretar handlinger som nevnt i straffeloven §§ 151–154 (valgfusk).

Riksvalgstyrets kompetanse

Utvalget foreslår at riksvalgstyret skal behandle alle klager ved alle valg, med unntak av klager på godkjenning av stortingsvalg.

Klager på forberedelsen og gjennomføringen av valget kan etter dagens regelverk med enkelte unntak (bl.a. klage på listeforslag) ikke avgjøres endelig før etter valget. Dette skyldes at vurderingstemaet som hovedregel er om det har skjedd lov- eller forskriftsbrudd som antas å ha påvirket valgresultatet. Utvalget mener imidlertid at det ved en klage snarest mulig bør vurderes om det har skjedd brudd på regelverket, uavhengig av om bruddet antas å ha påvirket valgresultatet. Riksvalgstyrets vurdering av om det har skjedd regelverksbrudd, vil kunne bidra til at tilsvarende feil ikke blir begått på nytt ved det pågående valget eller ved neste valg. Utvalget foreslår derfor at riksvalgstyret skal behandle klagen etter hvert

¹⁰ Utlendingsloven § 77 fjerde ledd og lotteriloven § 4 a andre ledd.

som de kommer inn, for å ta stilling til om det har skjedd et brudd på regelverket ved forberedelsen eller gjennomføringen av valget. Deretter skal riksvalegstyret etter valget ta stilling til om regelverksbruddene, enkeltvis eller samlet, antas å ha påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene ved valget. Riksvalegstyret kan i denne vurderingen også ta hensyn til forhold som det ikke er klaget på.

Utvalget legger til grunn at riksvalegstyrets behandling av klagen oppfyller kravet til domstolsbehandling. Utvalget mener at riksvalegstyrets avgjørelser bør være endelige, det vil si at de ikke skal kunne påklages eller bringes inn for de ordinære domstolene. Utvalget legger her stor vekt på hensynet til å få avgjort klagen raskt av et uavhengig organ med særskilt fagkompetanse på området.

Utvalget foreslår også å oppheve muligheten til å kontrollere lovligheten av kommunestyrets og fylkestingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig, og viser til omtalen av lovlighetskontroll i punkt 20.4.3.2.

Klagebehandlingen er i dag skriftlig. Utvalget mener at saksbehandlingen for riksvalegstyret fortsatt som hovedregel bør være skriftlig. Partene i saken må ut fra hensynet til kontradiksjon gis anledning til å kommentere hverandres skriftlige framstillinger. Utvalget mener det likevel bør være en viss åpning for at partene får framføre sitt syn på saken muntlig for riksvalegstyret. Utvalget foreslår derfor å ta inn en bestemmelse om at riksvalegstyret kan samtykke til muntlig høring dersom det foreligger særlige grunner.

Utvalget peker på at det av hensyn til velgerne tillit til riksvalegstyrets avgjørelser er viktig at avgjørelsene blir begrunnet. Utvalget foreslår derfor at riksvalegstyrets avgjørelser skal begrunnes etter reglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven. For enkeltvedtak vil dette følge av at utvalget foreslår at forvaltningsloven skal gjelde for riksvalegstyrets virksomhet. Utvalget mener imidlertid at også avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, bør begrunnes på tilsvarende måte.

Frist for å behandle klagen

Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å fastsette frister for hvor raskt valgklager skal behandles i underinstansen og i klageinstansen. Slike regler vil legge et press på instansene som er involvert i klagebehandlingen, til å prioritere behandlingen av klagen. Utvalget forutsetter imidlertid at underinstansen så vel som riksvalegstyret og Høyesterett behandler klagen så raskt

som mulig, og antar at de vil det uavhengig av om det fastsettes behandlingsfrister eller ikke. Utvalget legger til grunn at det ikke er aktuelt å lovfeste at klager som ikke er behandlet innen en viss tid, faller bort. Utvalget stiller videre spørsmål ved om det er hensiktsmessig å fastsette tidsfrister for klagebehandlingen så lenge det ikke skal ha noen konsekvenser dersom fristene ikke blir overholdt. Utvalget har etter dette kommet til at det ikke vil foreslå noen absolutt frist for hvor raskt valgklager skal behandles. Utvalget foreslår likevel at riksvalegstyret skal behandle klagen uten ugrunnet opphold. Utvalget legger til grunn samme forståelse av dette begrepet som forvaltningsloven § 11 a, jf. merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 75 (1993–94) *Om lov om endringer i forvaltningsloven m v s. 59*:

Kriteriet «uten ugrunnet opphold» er utpreget skjønnsmessig, og betydningen vil kunne variere fra sak til sak. Departementet vil understreke at oppfyllelse av de rettssikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, nødvendigvis vil medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil som tidligere måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser m.v.

Utvalget understreker på denne bakgrunn at riksvalegstyret og dets sekretariat må tilføres tilstrekkelige ressurser til å kunne behandle klagen raskt.

Utvalget foreslår at alle riksvalegstyrets avgjørelser skal kunngjøres. Det vil sikre at avgjørelsene er lett tilgjengelige for velgerne så vel som for valgmyndighetene. Høyesteretts avgjørelser blir allerede i dag publisert på hjemmesiden til Høyesterett og på lovdata.no.

Sekretariat

I dag fungerer departementet som sekretariat for riksvalegstyret. Utvalget legger til grunn at riksvalegstyret også i framtiden vil ha behov for hjelp fra et sekretariat. Utvalget mener det vil være prinsipielt uheldig at departementet fungerer som sekretariat for riksvalegstyret når det skal avgjøre klagesakene med endelig virkning, dette fordi departementet er politisk styrt. Det bør derfor bygges opp et sekretariat for riksvalegstyret, uavhengig av departementet.

Det å være sekretariat for riksvalegstyret vil være en oppgave som oppstår i en kort tidsperi-

ode hvert annet år. Rollen som sekretariat for riksvalgstyret bør derfor legges til et eksisterende organ. Etter utvalgets vurdering er det særlig to organer som peker seg ut, enten Klagenemndssekretariatet eller Stortingets administrasjon. Klagenemndssekretariatet ligger i Bergen og er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Det er et felles sekretariat for Energiklagenemnda, Frivillighetsregisternemnda, Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), Konkurransklagenemnda, Lotterinemnda, Medieklagenemnda og Stiftelsesklagenemnda. Å legge sekretariatet dit vil sikre et bredt juridisk fagmiljø som vil kunne ha kapasitet til raskt å forberede klagesakene for riksvalgstyret. Det har heller ingen bindinger til Stortinget, slik Stortingets administrasjon har. Riksvalgstyret er imidlertid ikke en ordinær klagenemnd, men et organ under Stortinget. Klagenemndssekretariatet har heller ikke kjennskap til valglovgivningen.

Stortingets administrasjon har på sin side god kunnskap om valglovgivningen i og med at den deltar i Stortingets kontroll av stortingsvalgene. Etter utvalgets vurdering kan det heller ikke legges for stor vekt på at Stortingets administrasjon formelt er underlagt Stortinget. For det første kan Stortinget ikke på noen måte instruere riksvalgstyret i dets virke. For det andre foreslår utvalget strenge krav til uavhengighet for medlemmene av riksvalgstyret. Utvalget mener etter en helhetsvurdering, der det er lagt vekt på at riksvalgstyret kun vil være i drift en kort periode hvert andre år, og hensynet til eksisterende kompetanse om valg, at den beste løsningen vil være å legge sekretariatsfunksjonen for riksvalgstyret til Stortingets administrasjon. For helt å utelukke muligheten for at Stortinget instruerer administrasjonen i dens funksjon som sekretariat for riksvalgstyret, foreslår utvalget å lovfeste at Stortinget ikke kan instruere administrasjonen når den er sekretariat for riksvalgstyret.

Høyesteretts kompetanse

Utvalget foreslår at Høyesterett skal kunne prøve Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig.

Etter gjeldende rett kan domstolene – i en sak om gyldigheten av et vedtak – prøve forvaltningens saksbehandling, forvaltningens fastleggelse av faktum og forvaltningens rettsanvendelse. Domstolene kan imidlertid ikke prøve forvaltningens frie skjønn – også omtalt som «hensiktsmessighets-skjønn». Utvalget mener at det samme bør gjelde når Høyesterett behandler en tvist om

godkjenningen av valget. Dette skal sikre en reell prøving av Stortingets godkjenningsvedtak.

Utvalget mener Høyesterett må kunne forkaste klager som klart ikke vil kunne føre fram. Dette bør etter utvalgets vurdering ankeutvalget enstemmig kunne avgjøre.

Dersom Høyesterett tar opp klagesaken til behandling, oppstår spørsmålet om hvem i Høyesterett som skal behandle saken. Vanligvis er det fem dommere som behandler saker i Høyesterett (avdeling), jf. domstoloven § 5 andre ledd. I saker av særlig viktighet kan det bestemmes at saken skal behandles av Høyesterett i storkammer (elleve dommere), jf. fjerde ledd. Det følger av loven at ved denne vurderingen

skal det blant annet legges vekt på om det oppstår spørsmål om å sette til side en rettsoppfatning Høyesterett har lagt til grunn i en annen sak, eller om saken reiser spørsmål om konflikt mellom lover, provisoriske anordninger eller stortingsbeslutninger og Grunnloven eller bestemmelser Norge er bundet av i internasjonalt samarbeid.

I helt særlige tilfeller kan det bestemmes at saken skal avgjøres av Høyesterett i plenum, som da består av alle Høyesteretts dommere som ikke er ugilde eller har forfall.

Tidshensyn tilsier at klager på godkjenningen av valget bør kunne avgjøres av Høyesterett i avdeling. Det å overprøve Stortingets vurdering av om valget skal godkjennes, er imidlertid etter utvalgets vurdering svært inngripende og prinsipielt. Utvalget mener derfor at slike saker bør behandles av Høyesterett i plenum.

For øvrig mener utvalget at de ordinære reglene for behandling av saker i Høyesterett skal gjelde så langt de passer. Saksøkt vil være Stortinget v/stortingspresidenten, jf. Rt-1981-692.

20.4.3.4 Klagegjensstand

Fra forberedelsene til stortingsvalget starter opp med departementets beregning av antall distriktsmandater (halvannet år før stortingsvalget), til Stortinget har godkjent valget, treffes det en rekke beslutninger og foretas en rekke handlinger der det kan bli gjort feil. I den grad beslutningene og de faktiske handlingene er i strid med gjeldende valgbestemmelser i Grunnloven, valgloven og valgforskriftene, vil det foreligge brudd på de rettighetene velgerne og de som stiller til valg, har etter de samme bestemmelsene.

Det er ikke hensiktsmessig å redegjøre for alle de feil som kan forekomme, men feilene kan grupperes slik, etter en viss kronologi:

- feil ved beregningen av antall mandater per valgdistrikt
- feil vedrørende hvem som har stemmerett (mantallet)
- feil vedrørende etablering av valgorganene
- feil vedrørende hvilke lister og kandidater som får delta ved valget
- feil ved praktiske forhold rundt forhåndsstemmingen
- feil ved praktiske forhold ved stemming på valginget
- feil ved godkjenning/forkastelse av stemmegivninger
- feil ved godkjenning/forkastelse av stemmesedlene
- feil ved opptellingen
- feil ved kontrollen
- feil ved valgoppgjøret og mandatkåringen
- feil ved godkjenningen av valget

Forberedelse og gjennomføring

Utvalget har vurdert å avgrense hvilke forhold det skal være mulig å klage på. At velgerne kan klage på alle forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av valget, er imidlertid viktig av hensyn til velgernes rettssikkerhet. Å avgrense hvilke forhold det kan klages på, vil reise vanskelige avgrensningsspørsmål. En mulighet kunne være å avgrense klageretten til forhold som kan medføre omvalg.

Utvalget antar at en slik avgrensning vil være vanskelig å forstå for velgerne, hvilket vil kunne føre til at velgerne ikke klager på forhold som det faktisk kan klages på. Utvalget mener det er grunnleggende at klagereglene ikke blir så komplisert at det går utover velgernes mulighet til å ivareta sine demokratiske rettigheter til blant annet å delta i valget. Utvalget mener videre at det er viktig at valgmyndighetene, både lokalt og sentralt, får informasjon om forhold ved valgavviklingen som ikke foregår i henhold til regelverket. Det er flere årsaker til dette. Det kan være for å få bedre oversikt over på hvilke områder informasjonen og opplæringen bør bedres, hvor det er behov for å gjøre endringer i regelverket, og om begåtte feil har hatt betydning for valgresultatet. Klager fra velgerne er en viktig kilde til informasjon i alle disse tilfellene. Dette vil også på sikt bidra til å styrke velgernes rettssikkerhet, ved at det skjer færre feil ved valget. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre gjeldende rett om at det

kan klages på alle forhold som innebærer brudd på lover og forskrifter om hvordan valget skal forberedes og gjennomføres.

Utvalget foreslår videre at klageretten skal omfatte klage på at det har inntruffet forhold som er straffebelagt etter straffeloven §§ 151–154, for eksempel kjøp og salg av stemmer eller valgjuks. For å unngå at valgorganene og de folkevalgte organene tar stilling til skyld etter disse straffebestemmelsene, bør både klageretten og spørsmålet om ugyldighet som følge av brudd på bestemmelsene være knyttet til bestemmelsenes objektive vilkår.¹¹

Det kan oppstå problemer med å avvikle et valg av mange ulike årsaker. Dette kan for eksempel skyldes naturkatastrofer eller ordensproblemer. Det at en velger ikke får stemt av slike grunner, er i utgangspunktet ikke et brudd på regelverket om hvordan valget skal forberedes og gjennomføres. En klage som er begrunnet i slike forhold, skal derfor som hovedregel avvises. Utvalget viser her til omtalen av å innføre en hjemmel (beredskapshjemmel) for i særskilte tilfeller å utsette eller forlenge valget, eventuelt å holde omvalg.

Valgoppgjøret

Videre må det kunne klages på valgoppgjøret. Etter gjeldende rett må klage på valgoppgjøret ved kommunestyre- og fylkestingsvalg fremmes innen sju dager etter at valgoppgjøret er godkjent av henholdsvis *kommunestyret* og *fylkestinget*. Ved stortingsvalg er klagefristen sju dager etter at valgoppgjøret til *fylkesvalgstyret* foreligger, det vil si i praksis sju dager fra valgprotokollen er underskrevet, jf. valgforskriften § 41.

Klagefristen er i begge tilfeller sju dager, men fristen starter til forskjellig tid. Etter ordlyden i valgloven starter klagefristen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg ikke på det tidspunktet valgstyrets/fylkesvalgstyrets valgoppgjør foreligger, men først når kommunestyret og fylkestinget har godkjent valgoppgjøret. Dette er etter det utvalget har kunnet fastslå, ikke slik regelverket er blitt forstått og praktisert i kommunene og fylkeskommunene. Valgoppgjøret i seg selv blir i praksis ikke godkjent av kommunestyret og fylkestinget. Kommunestyrets og fylkestingets involvering i valget er begrenset til å ta stilling til om valget er gyldig, jf. valglo-

¹¹ Sondringen mellom de objektive og subjektive krav i straffebestemmelsen er hentet fra valgloven i Hamburg, se bl.a. «Gesetz über die Prüfung der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen» (Wahlprüfungsgesetz), 25. juni 1997, § 5 første ledd nr. 3.

ven § 13-4 første ledd. Utvalget antar at denne praksisen kan ha sammenheng med omtalen av disse reglene i NOU 2001: 3 s. 133–134 og Ot.prp. nr. 45 (2001–2002). NOU 2001: 3 snakker om kommunestyrets *godkjenning av valgoppgjøret*, når det utvalget egentlig omtaler, er *godkjenning av gyldigheten av valget*. I oppfølgingen av utredningen endret departementet utvalgets forslag og lagde regler om at kommunestyret skal godkjenne både valgoppgjøret og gyldigheten av valget.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at fristen til å klage på valgoppgjøret begynner å løpe så snart valgoppgjøret foreligger. Det å skulle samle kommunestyret, og kanskje særlig fylkestinget, etter at valgstyret og fylkesvalgstyret har foretatt sitt valgoppgjør, for at disse skal godkjenne valgstyrets og fylkesvalgstyrets oppgjør, synes uhensiktsmessig. Det vil utsette klagefristen, være dyrt og ikke innebære noen ytterligere kontroll av valgoppgjøret utover det som kommunestyret og fylkestinget gjør i medhold av å ta stilling til om valget er gyldig etter valgloven § 13-4 første ledd. Disse forholdene taler for at reglene for når klagefristen på valgoppgjøret begynner å løpe ved stortingsvalg, også bør gjelde ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Utvalget foreslår derfor å lovfeste en slik ordning. Utvalget mener likevel at tidspunktet for når klagefristen begynner å løpe, bør endres. I dag begynner fristen ved stortingsvalg å løpe når valgoppgjøret til fylkesvalgstyret foreligger. Fristen bør ikke starte å løpe før valgoppgjøret har blitt kunngjort. Valgstyret og fylkesvalgstyret plikter i dag ikke å kunngjøre valgoppgjøret. Utvalget mener at av hensyn til velgernes mulighet til å klage bør valgoppgjøret (beregningen av valgresultatet) og møtebøkene for distriktsvalgstyret, fylkesvalgstyret og valgstyret kunngjøres. Utvalget foreslår derfor en slik kunngjøringsplikt og at fristen for å klage på valgoppgjøret ved kommunestyre- og fylkestingsvalg så vel som ved stortingsvalg begynner å løpe fra det tidspunktet valgoppgjøret er kunngjort.

Fordeling av utjevningsmandatene

Det er etter gjeldende rett riksvalegstyret som foretar fordelingen av utjevningsmandatene ved stortingsvalg, jf. valgloven § 11-6 første ledd. Riksvalegstyret fordeler utjevningsmandatene mellom partiene på grunnlag av valgoppgjøret fra hvert enkelt valgdistrikt, jf. andre ledd. Det er ikke klageadgang på riksvalegstyrets valgoppgjør ved stortingsvalg. Utvalget mener at det også bør være adgang til å klage på fordelingen av utjevningsmandater. På denne måten vil eventuell usik-

kerhet knyttet til denne delen av valgoppgjøret avklares før godkjenningen av valget, ikke ved en eventuell klage på Stortingets godkjenning av valget. Klager på fordelingen av utjevningsmandatene bør etter utvalgets vurdering behandles av den samme klageinstansen som behandler klager på de andre valgoppgjørene, det vil si riksvalegstyret. Dette innebærer at et annet organ enn riksvalegstyret må fordele utjevningsmandatene.

I dag er det departementet som forbereder fordelingen av utjevningsmandatene for riksvalegstyret. Et alternativ er at departementet selv fordeler mandatene. Et annet alternativ er å opprette et nytt organ til å fordele utjevningsmandatene. Dette kunne bestå av en representant fra hver av fylkesvalgstyrene. Fordelingen av utjevningsmandatene vil da bli forankret i de enkelte valgdistriktene. Det vil imidlertid være tidkrevende å samle alle disse representantene fra hele landet. De ville også måtte ha et sekretariat som foretok det praktiske arbeidet med å fordele mandatene.

Selv om departementet er politisk styrt, kan ikke utvalget se at det er betenkelig å legge denne konkrete, avgrensede oppgaven til departementet så lenge fordelingen av utjevningsmandatene foregår ved at stemmetallene fra fylkesvalgstyrenes valgoppgjør legges inn i et dataprogram som beregner hvilke partier som skal ha utjevningsmandater, og i hvilke valgdistrikter. Utvalget foreslår derfor at departementet skal fordele utjevningsmandatene ved stortingsvalg. Utvalget foreslår videre at departementet skal kunngjøre hvordan fordelingen av utjevningsmandatene har foregått. Dette vil skape gjennomsiktighet i prosessen slik at velgerne lett kan kontrollere beregningen og eventuelt klage til riksvalegstyret på departementets vedtak om hvordan utjevningsmandatene skal fordeles.

Tvist om stemmerett

Etter valgloven av 1985 kunne valgstyrets avgjørelser om stemmerett og om adgangen til å stemme påklages til Stortinget ved stortingsvalg og til departementet ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Departementets avgjørelse kunne etter § 70 fjerde ledd påklages videre til Stortinget. Valgloven av 2001 videreførte ikke adgangen til å påklage departementets avgjørelse ved lokalvalg til Stortinget. I NOU 2001: 3 s. 138 ble dette begrunnet blant annet slik:

Disse avgjørelsene gjelder saker av typisk forvaltningsmessig karakter, der juridiske vurderinger av reglene i valgloven og folkeregisterlo-

ven/-forskriftene vil stå sentralt. Det er ingen politiske vurderinger som skal legges til grunn. Sakene synes derfor å egne seg dårlig for plenumsbehandling i Stortinget.

Når det gjaldt ordningen ved stortingsvalg, uttalte departementet følgende i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 239–240: «Det antas at Grunnloven § 55 er til hinder for at departementet tar avgjørelser i saker vedrørende spørsmål om stemmerett. Gjeldende rett foreslås derfor opprettholdt, slik at departementet forbereder klagesaker om stemmerett for Stortinget.»

Utvalget antar at departementets uttalelse må vurderes i lys av at det ikke forelå noe grunnlovsforslag om å endre § 55. Departementet tok dermed ikke stilling til om reglene burde endres, slik de ble for kommunestyre- og fylkestingsvalget.

Utvalget viser til at det i punkt 20.4.3.3 foreslår å la det samme organet behandle klager på forberedelsen og gjennomføringen ved alle valg. Dette, samt at begrunnelsen som ble benyttet for å endre reglene på dette området ved lokalvalg, etter utvalgets vurdering har like stor holdbarhet ved stortingsvalg, gjør at utvalget foreslår å oppheve Grunnloven § 55 andre punktum. Forslaget innebærer at det alminnelige klageorganet – det vil si riksvvalgstyret, ikke Stortinget – skal behandle klager om stemmerett ved alle valg.

Klage på godkjenning av valget

Som redegjort foran i punkt 20.4.3.2 mener utvalget at det må innføres en klagerett på Stortingets, fylkestingets og kommunestyrets vedtak om gyldigheten av valget. Utvalget har kommet til at adgangen til å klage på godkjenningen av valget ikke bør være like omfattende som adgangen til å klage på forhold ved forberedelsen og gjennomføringen av valget, og behandler det i punkt 20.4.3.5.

20.4.3.5 Klagerett – hvem som kan klage

Det ideelle utgangspunktet synes å være at enhver med stemmerett burde kunne klage på alt, idet alle med stemmerett har et ansvar for demokratiet og derfor burde ha rett til å få prøvd om et valg har gått riktig for seg. På den andre siden er det viktig at klageretten plasseres der den hører hjemme, slik at en får klager med reelt innhold og unngår klager som ikke har noe fornuftig formål. Det er derfor behov for relativt kompliserte regler om hvem som skal ha klagerett på de ulike forholdene.

Utvalget har valgt to tilnærminger til dette. For det første oppstilles det enkelte objektive kriterier,

og for det andre oppstilles det, etter mønster fra tvisteloven § 1-3 andre ledd, krav om at klageren i en del tilfeller må kunne påvise et reelt behov for å få klagen avgjort.

Klagerett på forberedelse og gjennomføring

Utvalget viser til at ved stortingsvalget i 2017 behandlet riksvvalgstyret en klage fra en velger på forhåndsstemningen i et annet fylke enn der vedkommende var folkeregistrert. Klagen ble avvist fordi velgeren ikke hadde klagerett (var manntallsført i et annet fylke). I saksforberedelsen for riksvvalgstyret uttalte departementet:

Departementet ser at det er uheldig at velgere som avgir stemme utenfor eget valgdistrikt ikke kan klage på forhold i det fylket de avgir stemme. Dersom en velger opplever uregelmessigheter ved avleggelse av forhåndsstemme, har de per dags dato kun klagerett over gjennomføringen av valget i fylket der de er manntallsført. Kommunene tilrettelegger for forhåndsstemmegivning for utenbys velgere i perioden 1. juli – fredag før valgdagen. I praksis vil dette si at alle velgere som avgir stemme i et annet fylke enn sitt hjemfylke, mister klageretten på forhold rundt gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen der stemmen avgis. Departementet mener det er viktig at denne problemstillingen blir tatt opp i arbeidet med endring av valgloven.

Fullmaktskomiteen sluttet seg til den forberedende fullmaktskomiteen, som uttalte følgende om denne problemstillingen:¹²

K o m i t e e n mener det er uheldig at velgere som avgir forhåndsstemme, kan være avskåret fra å klage på forhold omkring stemmegivningen og er enig i at utvalget som skal gjennomgå valglovgivningen, bør se nærmere på denne problemstillingen.

Etter dagens regelverk har velgeren kun klagerett i det valgdistriktet velgeren er manntallsført. Utvalget viser til at mange velgere forhåndsstemmer i andre valgdistrikter. Dette medfører at disse velgerne ikke kan klage på feil de mener er skjedd i gjennomføringen av valget der de forhåndsstemmer. De vil da ikke kunne klage for eksempel dersom de mener de urettmessig ble nektet å peke ut

¹² Innst. 1 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra fullmaktskomiteen* s. 12.

en ekstra person til å hjelpe dem med å stemme, jf. valgloven § 8-4 åttende ledd, eller at de feilaktig ble nektet å stemme på en helse- og omsorgsinstitusjon fordi de ikke var manntallsført i kommunen, jf. § 8-3 andre ledd.

Utvalget mener det er uheldig at velgere som forhåndsstemmer i et annet valgdistrikt enn der de er manntallsført, ikke kan klage på feil som de mener har skjedd under forhåndsstemmingen. Av hensyn til velgerens rettssikkerhet bør velgeren kunne klage på forhold som kan påvirke velgerens mulighet til å forhåndsstemme i tråd med regelverket. Slike feil bør etter utvalgets mening tas med i vurderingen av om valget er gyldig i velgerens eget valgdistrikt. Utvalget foreslår derfor at velgere som forhåndsstemmer i et valgdistrikt de ikke er manntallsført i, skal kunne klage på gjennomføringen av forhåndsstemmingen i den kommunen de forhåndsstemmer eller forsøkte å forhåndsstemme. I slike tilfeller må velgeren fremme klagen for valgstyret i den kommunen der velgeren forhåndsstemte eller forsøkte å forhåndsstemme. Valgstyret skal sende klagen videre til riksvallgstyret med sin vurdering av klagen. Riksvallgstyret skal deretter vurdere om den anførte feilen var en feil, og dersom en feil er begått, om den antas å ha hatt innflytelse på den samlede fordelingen av mandatene ved valget i det valgdistriktet velgeren er manntallsført.

Utvalget foreslår også å utvide klageretten for alle som stiller liste ved valg. Politiske partier har i dag kun en svært begrenset klagerett på liste-forslag. De kan klage på valgstyrets eller fylkesvalgstyrets vedtak om å godkjenne eller forkaste et listeforslag hvis klagen er begrunnet i at enerett til partinavn er krenket, jf. valgloven § 6-8. Et politisk partis eller en gruppes interesse av å kunne klage på forberedelsen og gjennomføringen av valget i det valgdistriktet partiet eller gruppen stiller liste, ansees i dag ivaretatt ved at forslagsstillerne har stemmerett i valgdistriktet og dermed også klagerett. Utvalget er enig i at denne ordningen sikrer at partiene og andre som stiller liste, via forslagsstillerne, kan klage på valget dersom de mener at valget ikke har foregått i tråd med regelverket. Utvalget mener likevel at det er uheldig at partiene og gruppene må klage via forslagsstillerne eller andre velgere i valgdistriktet. Dersom partiene og gruppene gis en selvstendig klagerett, vil det bli åpenhet og tydelighet omkring hvem som står bak klagen, noe utvalget mener vil være positivt. Utvalget foreslår derfor at partier og andre grupper som stiller liste, kan klage på forhold ved forberedelsen og gjennomføringen av valget i det valgdistriktet de stiller liste.

På grunn av ordningen med utjevningsmandater vil feil begått i ethvert valgdistrikt kunne påvirke et partis muligheter til å få valgt inn representanter på Stortinget. Utvalget foreslår i punkt 5.6.7.4 at registrerte politiske partier må stille liste i alle landets valgdistrikter for å kunne få utjevningsmandater. Dette innebærer at partier som kan få utjevningsmandater, har klagerett, ved lokallagene sine, i alle landets kommuner og valgdistrikter, jf. forslaget over om klagerett for alle som stiller liste. Utvalget mener videre at det sentrale leddet i registrerte politiske partier, det vil si det utøvende organet i partiet, jf. partiloven § 3 andre ledd bokstav b, som stiller liste i alle landets valgdistrikter, bør kunne klage på departementets fordeling av utjevningsmandatene.

Utvalget har vurdert å utvide klageadgangen slik at ulike interesseorganisasjoner kan klage på forhold som ligger innenfor organisasjons formål å ivareta, se til sammenlikning tvisteloven § 1-4 om søksmålsadgang for organisasjoner mv. Utvalget har imidlertid konkludert med at interessene til medlemmer i slike organisasjoner er tilstrekkelig ivaretatt ved at de selv kan klage på den feilen de mener er begått.

Klagerett på godkjenning av valget

Utvalget mener det er viktig at det ikke blir reist uberettigede klager mot gyldigheten av valget etter at det er godkjent, fordi uberettigede klager vil kunne svekke Stortingets/fylkestingets/kommunestyrets legitimitet. Etter utvalgets vurdering bør det derfor – i den grad det er mulig – oppstilles krav til klageretten slik at en unngår useriøse klager og får en avgrensning til klager som kan ha noe for seg. Dette kan gjøres på minst to måter: En kan la klageretten være lik som for øvrige klager, men stille krav om at det må stå et visst antall klageberettigede bak klagen, eller en kan begrense klageretten til de partiene/gruppene som stilte liste ved valget, eventuelt også listekandidatene.

Utvalget vil peke på at det ikke kan ansees som uforholdsmessig strengt å stille krav om et minsteantall klagerere i og med at det før vedtaket om å godkjenne valget vil være mulig for den enkelte velgeren å klage på forberedelsen og gjennomføringen av valget.¹³

¹³ EMD har i sin praksis om EMK protokoll 1 artikkel 3 akseptert at det opprettes prosessuelle terskler for behandling av valgklager, se nylig *Davydov and others v. Russia*, application no. 75947/11, Judgement 30 May 2017, par. 82. I en eldre dom mot Vest-Tyskland godtok EMD et krav om minst 100 signaturer for å fremme en valgklage for domstolene, se *X v. Germany*, application no. 8227/78, Commission decision 7 May 1979.

Utvalget mener imidlertid at en bedre løsning vil være å avgrense klageretten til partier og grupper som stilte liste ved valget. En slik løsning vil etter utvalgets vurdering ikke snevre inn klageretten for mye, men heller plassere klageretten hos dem som er nærmest berørt av avgjørelsen. Utvalget legger til grunn at dersom valget ikke skulle ha vært godkjent, vil ett eller flere av de partiene eller gruppene som stilte liste ved valget, benytte seg av klageretten. Om ingen av de partiene eller gruppene som stilte liste, mener at det har foregått noe under valget som det er sannsynlighetsovervekt for at har gitt partiene/gruppene et annet valgresultat enn de ellers ville ha oppnådd, er det liten grunn til å la en gruppe av velgere – med større avstand til saken – få klage på valggodkjenningen.

Utvalget mener at partiene og gruppene som stiller liste, på en god måte vil ivareta hensynet til et korrekt valg og med det velgernes interesser. I tillegg vil den enkelte velgeren ha hatt anledning til å klage på forhold ved forberedelsen og gjennomføringen av valget. Ved å avgrense klageretten til partier og grupper som stilte liste, vil en trolig begrense antallet ubegrunnede klager, idet partier/grupper vil vite at ubegrunnede klager kan slå tilbake på dem ved neste valg. En mer tilfeldig gruppe med velgere vil ikke på samme måten kunne vurdere de langsiktige konsekvensene klart ubegrunnede klager har for dem. Utvalget foreslår derfor at alle som stiller liste ved valg, skal kunne klage på godkjenningen av valget.

Når det gjelder den nærmere avgrensningen av klageadgangen, tar utvalget utgangspunkt i at klageren må ha rettslig interesse i å få klagen eller søksmålet behandlet. Dette er en ganske åpen rettslig standard som i stor grad er domstolskapt, og som nå har et lovmessig uttrykk i tvisteloven § 1-3. Utvalget ønsker å gi en nærmere presisering av hva som skal til for at søksmålsadgang skal foreligge i loven. Klageretten vil være betinget av at klageren har et reelt behov, på egne vegne, for å få avgjort klagen. Et slikt behov vil foreligge i de tilfellene hvor partiene eller gruppene påberoper seg at det har skjedd feil ved valget som har medført at de har mistet et mandat.

Dette innebærer at klageren ikke vil ha rettslig interesse av å få avgjort klagen dersom klagen er begrunnet i at det har skjedd feil ved valget som kun har påvirket mandatfordelingen mellom andre lister.

Utvalget har vurdert om også alle listekandidatene bør kunne klage på godkjenningen dersom de mener at de skulle ha vært valgt. Utvalget har imidlertid ved vurderingen av hvilke feil som skal

kunne medføre omvalg, konkludert med at det kun skal være omvalg dersom den begåtte feilen antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene. Det vil da ikke bli sammenheng i regelverket dersom listekandidater skal kunne klage på godkjenningen med den begrunnelse at feil kandidater fra listen er valgt inn i organet, når det uansett ikke vil føre til omvalg. Listekandidatene bør i slike tilfeller ikke kunne klage på godkjenningen. Utvalget mener imidlertid at situasjonen er annerledes dersom en kandidat ønsker å klage på at det har skjedd feil som har gjort at listen har gått glipp av et mandat, der dette mandatet ville ha gått til vedkommende kandidat eller medført at kandidaten ble varamedlem. I normaltillfellene vil nok tillitsutvalget for listen selv klage på valget, men det kan tenkes tilfeller hvor dette ikke vil skje. Det kan for eksempel være dersom vedkommende kandidat har meldt seg ut eller blitt ekskludert fra partiet. I slike tilfeller mener utvalget den aktuelle kandidaten selv bør kunne klage på godkjenningen av valget.

Gjentatte klager på det samme forholdet

Utvalgets forslag, der en beholder gjeldende klagesystem og utvider dette til en klagerett også på det nyvalgte organets godkjenningsvedtak, innebærer en risiko for at samme faktiske klagegrunnlag kan bli påberopt flere ganger og overfor samme klageinstans.

Som eksempel kan benyttes et tilfelle der en velger, dagen før en utenlandsreise, møter fram for å forhåndsstemme ved kommunestyrevalget i egen kommune. På nettet er det opplyst at åpningstiden er fram til klokken 18.00. Velgeren møter opp klokken 17.00, men finner at forhåndsstemmelokalet stengte klokken 15.00, og at opplysningen på nettet var feil. Velgeren får derfor ikke stemt ved valget og klager. Her har det åpenbart skjedd en feil. Riksvalgstyret behandler klagen før valgoppgjøret kunngjøres. Klageren får medhold i at en feil ble begått, men at riksvalgstyret siden valgoppgjøret ikke foreligger, ikke kan ta stilling til om det er sannsynlighetsovervekt for at valgresultatet har blitt påvirket av feilen. Denne enkeltstående hendelsen må riksvalgstyret likevel ta i betraktning ved den endelige vurderingen av den samlede mulig virkningen av alle feil.

Etter valget innkommer det klager innenfor klagefristen fra to andre velgere som opplevde det samme i den aktuelle kommunen. Riksvalgstyret kommer til at differansen mellom stemmetallene fortsatt er så stor at tre stemmer fra eller til ikke ville endret valgresultatet. De to nye klagerne får

samme vedtak – en feil har skjedd, men det er ikke sannsynlighetsovervekt for at feilene har påvirket mandatfordelingen.

I eksemplet godkjenner kommunestyret deretter valget. Etter godkjenningen kommer det inn klager fra 15 personer. Disse anfører alle at de ble fratatt muligheten til å stemme på grunn av feil opplysninger om åpningstiden ved forhåndsstemmingen. Dersom disse klagenes retter seg mot godkjenningsvedtaket, er klagen innenfor klagefristen.

I eksemplet vil det ikke være gjentatte klager over det samme fordi det er tale om klager fra ulike personer. Og spørsmålet om ugyldighet eller ikke vil heller ikke være endelig avgjort fordi antallet velgere som eventuelt mistet muligheten til å stemme ved siste klage – akkumulert – har økt til 18.

Det ville vært annerledes om det bare var de tre første klagerne som fortsatte å klage etter kommunestyrets godkjenning av valget. Riksvalgstyret ville da kunne avvise klagen med henvisning til at det samme klagegrunnlaget allerede er forkastet som ugyldighetsgrunn. Dette vil gjelde også om det er en annen klager som påberoper seg dette klagegrunnlaget.

Riksvalgstyret vil måtte vurdere om det er tale om samme klagegrunnlag eller ikke. Fordi riksvalgstyret, etter å ha behandlet alle klagenes, skal se på de enkelte klagenes akkumulerte virkning, kan en klage som isolert sett ikke hadde betydning for gyldighetsspørsmålet, likevel bli av betydning.

Utvalget antar at risikoen for at samme klagegrunnlag blir påberopt i flere suksessive klager, reelt sett er liten. Det kan likevel ikke utelukkes at enkelte klager vil forsøke å få behandlet det samme forholdet flere ganger ved å vise til at nye forhold er avdekket som endrer saken. Utvalget legger til grunn at riksvalgstyret vil kunne håndtere dette. Prinsippene for gjenåpning i tvisteloven kapittel 31 kan legges til grunn, uten at dette må lovfestes. Utvalget viser her særlig til bestemmelsen i tvisteloven § 31-4 bokstav a om nye opplysninger «om faktiske forhold» som tilsier at avgjørelsen «høyst sannsynlig ville blitt en annen».

Riksvalgstyret vil være bundet av egne vedtak, men vil kunne omgjøre i samsvar med forvaltningsloven § 35. Videre foreslår utvalget at alle øvrige valgorganer samt fylkestinget og kommunestyret skal være bundet av riksvalgstyrets vedtak. Også Stortinget vil være bundet, i den forstand at Stortinget ikke kan omgjøre riksvalgstyrets vedtak om å kjenne et valg ugyldig, men Stortinget kan – med utgangspunkt i det samme klage-

grunnlaget – komme til at valget er ugyldig, se nærmere punkt 20.4.2.

Høyesterett kan ikke være bundet av riksvalgstyrets vedtak ved prøving av Stortingets godkjenningsvedtak. Det innebærer at ved søksmål mot Stortingets godkjenningsvedtak kan en gjenta et klagegrunnlag som tidligere er behandlet av riksvalgstyret.

20.4.3.6 Klagefrister og klagens innhold

Utvalget mener at valgklager må behandles raskt. Rask klagebehandling er nødvendig enten for å kunne rette på forholdet det klages på, før valget er gjennomført, eller fordi det vil være uheldig om det i lang tid hefter usikkerhet ved om valget er gyldig. Gjeldende valglov opererer derfor med korte klagefrister. Valgloven inneholder derimot ikke noen frister for hvor raskt klagesakene skal avgjøres. I praksis blir imidlertid klagesaker høyt prioritert, slik at alle valgklager blir behandlet innen valget blir godkjent.

Valgloven opererer i dag med en klagefrist på sju dager, både når det gjelder klager på vedtak om å godkjenne eller forkaste listeforslag, klager på valgoppgjøret og klager på andre forhold. Hvor lang en klagefrist bør være, vil måtte bero på en avveining mellom hensynet til å få avklart forholdet raskt og hensynet til at klagerne skal ha en rimelig mulighet til å klage.

Det stilles svært få krav til en klage. Utvalget mener derfor at det bør være tilstrekkelig med en klagefrist på fire dager. Dette er også i tråd med Venezia-kommisjonens «Code of Good Practice in Electoral Matters» punkt II.3.3.g, som anbefaler en frist på tre til fem dager.¹⁴

Utvalget foreslår at det også skal være mulig å klage på vedtaket om hvorvidt valget er gyldig. Det nye Stortinget, fylkestinget og kommunestyret trer i funksjon etter at valget er godkjent. Av hensyn til organets legitimitet er det viktig at det blir avklart raskt om organet er gyldig valgt. Utvalget mener derfor at klagefristen på vedtaket om hvorvidt valget er gyldig, bør settes så kort som overhodet forsvarlig. De som har klagerett, må likevel gis en rimelig tid til å fremme klagen. Det kan være vanskelig å vurdere om det er grunn til å klage på godkjenningen av valget. De som vurderer å klage, bør gis tilstrekkelig tid til å vurdere om de ønsker å klage. Dette vil da fun-

¹⁴ «Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report» (Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Venezia-kommisjonen), 2002), CDL-AD(2002)023rev2-cor.

gere som et virkemiddel for å unngå uoverveide klager. På den andre siden vil riksvvalgstyrets avgjørelser være kjente før godkjenningsvedtaket treffes i Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret. Det vil derfor normalt være mulig å starte arbeidet med å vurdere en klage på godkjenningsvedtaket før det treffes. Utvalget mener at fristen for å klage på godkjenningen av valget bør være

litt lengre enn fristen for å klage på forberedelsen og gjennomføringen av valget. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å sette fristen for å klage på godkjenningen til sju dager. Det bør være tilstrekkelig med tid til at partiene eller gruppene, eventuelt kandidatene, kan ta stilling til om de ønsker å klage på godkjenningen.

Kapittel 21

Omvalg

21.1 Gjeldende rett

21.1.1 Stortingsvalg

Det er det nyvalgte Stortinget som vedtar om stortingsvalget er gyldig. Dette følger både av Grunnloven § 64 og valgloven § 13-3 første ledd. Dersom Stortinget kjenner valget ugyldig, skal det påby omvalg, jf. valgloven § 13-3 fjerde ledd. Vilkårene for å kjenne et valg ugyldig framgår av tredje ledd: «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.»

21.1.1.1 Vilkår for omvalg

Valgloven stiller opp flere vilkår som må være oppfylt for at valget skal være ugyldig. For det første må feilen(e) «antas å ha hatt innflytelse» på utfallet av valget. Vilkåret er sparsommelig omtalt i forarbeidene til gjeldende valglov, utover at gjeldende rett foreslås videreført. I forarbeidene til tilsvarende bestemmelser i tidligere valglover¹ uttalte departementet at «[omvalg] ikke bør finne sted med mindre det kan regnes som sannsynlig at det foreliggende resultat er blitt influert av den eller de feil som er begått».

Det at det er begått feil, kan kun ha to betydninger på utfallet av valget; enten er valgresultatet blitt påvirket av de begåtte feilene, eller så er valgresultatet ikke blitt påvirket. Feil kan derfor bare antas å ha hatt innflytelse på valgresultatet dersom det er mer sannsynlig at feilene har påvirket valgresultatet, enn at de ikke har gjort det. Altså må det kunne legges til grunn at det etter gjeldende rett er et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilene har påvirket valgresultatet slik at valget skal kan være ugyldig.

For det andre må de(n) begåtte feilen(e) antas å ha hatt innflytelse på «utfallet av valget». Vilkåret omfatter både fordelingen av mandater mellom listene og hvilke kandidater som er valgt fra de ulike listene. Det omfatter også om en kandidat er valgt som medlem eller varamedlem, og i hvilken rekkefølge varamedlemmene er valgt.

Et tredje vilkår for at valget skal være ugyldig, er at det har skjedd «feil» i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av valget, det vil si at valgloven eller valgforskriften om hvordan valget skal forberedes og gjennomføres, er brutt. Det er i utgangspunktet bare «feil» som er begått av personer som har noen plikter etter loven, som kan medføre omvalg.

Stortinget har selv uttalt seg om hva som er konsekvensene av feil begått av personer som ikke har noen plikter etter valgloven, jf. Innst. S. nr. 1 (1993–94) s. 5. Situasjonen var den at en velger som var innlagt på sykehuset, hadde fått uriktig informasjon om tidspunktet for når det var mulig å forhåndsstemme på sykehuset, fra en ansatt ved sykehuset. Fullmaktskomiteen uttalte i denne saken:

Valgloven legger [...] ikke bestemte plikter på personalet ved institusjoner i forbindelse med forhåndsstemmegivningen. Dersom personalet gir feil informasjon i denne forbindelse, kan dette etter k o m i t e e n s mening neppe anses som en feil som går inn under valglovens § 72 og som dermed kan få virkning for gyldigheten av valget.

I en annen klagesak ved det samme valget uttalte fullmaktskomiteen følgende, jf. Innst. S. nr. 1 (1993–94) s. 6:

Når det gjelder utelukkelse fra valgdebatter på skoler, i militærforlegninger og i TV og radio, bemerker k o m i t e e n at valgloven eller forskrifter gitt i medhold av denne ikke inneholder regler på disse områdene. De feil som etter valglovens § 77 kan føre til ugyldig valg,

¹ Ot.prp. nr. 22 (1982–83) *Om lov om endringer i lov av 17. desember 1920 nr. 1 om stortingsvalg og lov av 10. juli 1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg* s. 46.

er brudd på valgloven eller på forskrifter gitt med hjemmel i denne lov. Derfor konstaterer k o m i t é e n at *eventuelle* feil begått av offentlig myndighet på de nevnte områdene, ikke kan ha noen følger for gyldigheten av valget.

Daværende Kommunal- og regionaldepartement la i en lovlighetskontroll av kommunestyrevalget i Drammen i 2007 til grunn at også valgfusk i form av kjøp og salg av stemmer kan medføre omvalg. Departementet uttalte blant annet:

Valgloven benytter [...] betegnelsen «begåtte feil» om hvilke forhold som kan føre til omvalg. Ut fra lovens ordlyd er det ikke åpenbart at dette også omfatter valgfusk som kjøp og salg av stemmer. I forarbeidene til den nye valgloven, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002), uttalte imidlertid departementet følgende:

«Dagens regler om hvilke feil som kan medføre omvalg, reglene om måter å avhjelpe feil og vilkår for omvalg foreslås videreført.»

Det fremgikk av § 76 nr. 3 i valgloven av 1985 at departementet skulle kjenne valget i en kommune ugyldig dersom noen på straffbar måte har søkt å skaffe seg innflytelse på valget. [...]

Departementet mener således at valgfusk er et forhold som kan medføre omvalg også etter den nye valgloven, dersom vilkårene for øvrig er til stede.

21.1.1.2 Retting av feil

Stortinget skal ikke automatisk kjenne valget ugyldig selv om det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget. Dersom det er mulig å rette feilen, ved for eksempel å godkjenne feilaktig forkastede stemmegivninger, ved å foreta ny opptelling av stemmesedlene eller ved å gjennomføre et nytt valgoppgjør, skal dette gjøres. Dersom feilen ikke lar seg rette, for eksempel dersom stemmegivninger feilaktig har blitt godkjent, skal valget kjennes ugyldig dersom feilen antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget.

21.1.1.3 Omfanget av et omvalg

Dersom vilkårene for ugyldighet og dermed omvalg er oppfylt, er spørsmålet i hvilken utstrekning Stortinget kan påby omvalg. Utgangspunktet er at Stortinget kun skal påby omvalg i de kommunene i fylket som er berørt av feilen, men i særlige tilfeller kan det påby omvalg i hele fylket, jf. § 13-3 fjerde ledd. Før 1965 var det bare adgang til å

holde omvalg i de kommunene der det var begått feil. Stortingsvalgloven ble da endret slik at Stortinget kunne påby omvalg i hele valgdistriktet dersom «særlige forhold taler for det», selv om feilen ikke berørte alle kommunene i valgdistriktet. Det er få holdepunkter i forarbeidene til lovendringen, jf. Ot.prp. nr. 29 (1964–65), om hva som lå i begrepet «særlige forhold», slik loven lød den gangen. Lovforslaget baserte seg på en utredning fra Kommunestyrevalglovnemnda.² Nemnda uttalte:

N e m n d i vil peika på at etter Grunnlovi § 59 skal valting haldast serskilt på kvar valsokn. Dinest at lovi legg ei slag domsmakt til Stortinget i desse sakene. Det kom difor til å samsvara lite med vanleg rettskjensle om Stortinget skulle ugilda valet i ei valsokn der valet var halde heilt i samsvar med gjeldande lov. Skal det kunne gjerast, må det synast vera klårt at tilmåtsvalet i valkrinsen ikkje kan verta rettvist gjennomført utan.

Etter denne lovendringen har det kun vært omvalg ved stortingsvalg i 1981, i Buskerud og i Troms. Stortinget bestemte den gangen at det skulle avholdes valg i alle kommunene i valgdistriktet selv om feilen kun berørte enkelte kommuner, jf. Innst. S. nr. 1 (1981–82) s. 9:

K o m i t é e n har drøftet om valget bør begrenses til de valgsoqn hvor feilene er begått eller om det skal holdes valg i hele fylket. K o m i t é e n er kommet til at valget ikke bør begrenses til de enkelte valgsoqn i noen av fylkene. Slik som forholdene ligger an med så vidt små uregelmessigheter i de valgsoqn det gjelder, synes det lite naturlig å begrense valget til disse valgsoqn. K o m i t é e n vil bemerke at siden det siste omvalg – i 1961 – er valgloven endret slik at Stortinget nå har anledning til å påby omvalg i hele valgdistriktet dersom særlige grunner taler for det. Slike særlige grunner mener k o m i t é e n er til stede i disse tilfellene.

21.1.1.4 Hvem som er medlemmer av Stortinget inntil omvalget er gjennomført

Etter at Stortinget påbød omvalg i enkelte valgsoqn i Vestfold etter valget i 1921, oppstod spørsmålet om hvordan godkjenningen av stortings-

² Tiltråding frå Kommunestyrevallovnemndi om brigde i lov om kommuneval frå 10. juli 1925, særskilt vedlegg til Ot.prp. nr. 17 (1962–63).

representantenes fullmakter skulle skje. Hverken Grunnloven eller valgloven regulerte dette spørsmålet. Stortinget vedtok den gang at den endelige behandlingen av valget for Vestfold fylke skulle utsettes inntil omvalget var gjennomført. Det ble videre vedtatt at inntil da skulle de frammøtte representantene og deres varaer beholde full rett som medlem av Stortinget, det vil si at de skulle møte på Stortinget inntil omvalget var gjennomført.

Denne praksisen ble også fulgt ved det siste omvalget i Buskerud og Troms etter stortingsvalget i 1981. Fullmaktene for de valgte representantene og vararepresentantene for Buskerud fylke og Troms fylke ble da godkjent midlertidig.

21.1.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Innledning

Valgloven § 13-2 fjerde ledd og § 13-4 første til fjerde ledd inneholder bestemmelser om godkjenning av kommunestyre- og fylkestingsvalg, om vilkår for når et valg er ugyldig, og om hvem som påbyr omvalg.

Etter § 13-4 første ledd skal det nyvalgte kommunestyret og fylkestinget treffe vedtak om henholdsvis kommunestyrevalget og fylkestingsvalget er gyldig. Kommunestyret og fylkestinget skal kjenne kommunestyrevalget og fylkestingsvalget ugyldig «hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette», jf. andre og tredje ledd. Det følger videre av fjerde ledd at hvis kommunestyret eller fylkestinget kjenner valget ugyldig, «skal det sendes melding til departementet, som påbyr omvalg». Ved fylkestingsvalg skal departementet som hovedregel kun påby omvalg i de kommunene i fylket som er berørt av feilen, men i særlige tilfeller kan det påby omvalg i hele fylket.

Valgloven § 13-2 fjerde ledd regulerer departementets myndighet i klagesaker og fastsetter at

[d]epartementet skal kjenne fylkestingsvalget i en kommune eller i hele fylket eller kommunestyrevalget i en kommune ugyldig dersom det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette.

Mye av regelverket for omvalg ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er likt regelverket for omvalg ved stortingsvalg. Utvalget viser til omtalen i punkt 21.1.1 på de områdene der regelverket

er likt. Det er imidlertid også forskjeller i regelverket. Disse omtales nærmere under.

Vilkår for omvalg

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg må feilen(e) ha hatt innflytelse på «fordelingen av mandatene mellom listene» for at det skal kunne bli omvalg. Det at feil person er valgt inn fra en liste, er ikke en ugyldighetsgrunn ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, slik det er ved stortingsvalg.

Påbud om omvalg

Ved stortingsvalg er det Stortinget som påbyr omvalg etter at det har tatt stilling til om valget er gyldig, inkludert å ta stilling til om det er enig i riksgvalgstyrets vedtak i klagesaker. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er utgangspunktet at departementet påbyr omvalg etter at kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt at valget ikke er gyldig. Det er imidlertid uklart hvordan prosessen er i de tilfellene hvor departementet som klageinstans kommer til at valget er ugyldig, jf. valgloven § 13-2 fjerde ledd. Loven gir ikke noe svar på om departementet da skal påby omvalg før kommunestyret eller fylkestinget i forbindelse med konstitueringen tar stilling til om valget er ugyldig, jf. kommuneloven § 7-1 andre ledd, eller om departementet først skal påby omvalg etter at kommunestyret eller fylkestinget har tatt stilling til om valget er gyldig. Forarbeidene til bestemmelsen gir heller ikke noen veiledning om dette spørsmålet.

Hvem som er medlemmer av kommunestyret og fylkestinget inntil omvalget er gjennomført

Hverken valgloven eller kommuneloven regulerer overgangen mellom nytt og gammelt kommunestyre eller fylkesting ved omvalg. Det er ikke regulert om det gamle kommunestyret eller fylkestinget skal fungere inntil omvalget er gjennomført, eller om det nye kommunestyret eller fylkestinget skal fungere midlertidig inntil omvalget er gjennomført, slik praksis er ved stortingsvalg. Denne problemstillingen er omtalt i kommentarutgaven til kommuneloven av 1954.³ Det blir her lagt til grunn at det gamle kommunestyret skal fungere inntil nytt valg er holdt. På den tiden

³ Oddvar Overå, *Kommuneloven med kommentarer 1988. Lov om styret i herreds- og bykommunene: av 12. november 1954* (Oslo: Sem & Stenersen, 1988), s. 36.

trådte imidlertid kommunestyret ikke i funksjon før 1. januar i året etter valget.

21.1.3 Gjennomføring av omvalg

Et omvalg skal i utgangspunktet gjennomføres etter de ordinære reglene i valgloven. Manntallet fra det opprinnelige valget skal benyttes, men det skal oppdateres, og feil skal rettes, jf. valgloven § 13-5 første ledd.

§ 13-5 andre ledd gir departementet hjemmel til å gjøre unntak fra bestemmelsene i valgloven «[d]ersom det er nødvendig av hensyn til en hensiktsmessig gjennomføring av valget». Dette vil kunne være å fastsette kortere frister eller iverksette andre tiltak som ikke nødvendigvis er i tråd med den alminnelige prosedyren for gjennomføring av valg. Bestemmelsen kan ikke benyttes til å fravike bestemmelser som er satt til vern for velgernes rettssikkerhet.⁴

21.2 Tidligere omvalg

Det er gjennomført omvalg både ved stortingsvalg og kommunestyrevalg de siste tiårene. Ved stortingsvalget i 1981 ble det gjennomført omvalg i både Buskerud og Troms.

Feilen i Buskerud var at det i kommunene var godkjent i alt 60 stemmer mer enn det som skulle ha vært godkjent dersom reglene i valgloven hadde blitt fulgt. Fullmaktskomiteen uttalte:⁵

Etter lovens § 51 medfører slike feil at dersom de k a n ha hatt innflytelse på utfallet av valget, må valget kjennes ugyldig. K o m i t é e n kan ikke utelukke muligheten av at de påviste feil teoretisk kan berører Felleslistens siste mandat i og med at marginen bare er på 28 stemmer. Etter dette finner k o m i t é e n å måtte foreslå at det foretas omvalg i Buskerud fylke.

I Troms var feilen at det var godkjent i alt 14 stemmer mer enn det skulle ha vært dersom valglovens regler var blitt fulgt. Kristelig Folkeparti ville tapt det siste mandatet dersom stemmetallet deres ble redusert med mer enn 7 stemmer. Fullmaktskomiteen uttalte.⁶

K o m i t é e n kan ikke utelukke m u l i g h e t e n av at disse 14 uriktig godkjente stemmer har falt slik på partiene at Kristelig Folkepartis siste mandat står i fare. Under disse omstendigheter finner k o m i t é e n at man ikke kan komme utenom omvalg også i dette fylket.

Plikten til å kjenne et valg ugyldig fordi feilen teoretisk kunne ha påvirket utfallet av valget, ble opphevet etter valget i 1981. Etter lovendringen skulle det kun holdes omvalg dersom Stortinget kom til at feilen antakelig har hatt innflytelse på utfallet av valget. Dersom denne lovendringen hadde kommet før valget i 1981, må det kunne legges til grunn at det ikke ville ha blitt omvalg ved valget i 1981.

Ved kommunestyrevalget i 1983 var det omvalg i både Beiarn kommune og Torsken kommune.⁷ I den ene tilfellet ble 95 stemmesedler til Høyre forkastet i tråd med regelverket under valgoppgjøret på grunn av manglende kandidatnavn på den trykte stemmeseddelen. Det var valgstyrets feil at stemmesedlene ble trykt uten alle kandidatnavnene. Det fulgte av regelverket at stemmesedlene derfor skulle forkastes. Det var dermed ikke mulig å rette den begåtte feilen. Høyre skulle etter stemmetallet (med de forkastede stemmesedlene) ha hatt to representanter i kommunestyret, men fikk ingen. Feilen hadde derfor påvirket mandatfordelingen, og departementet påbød omvalg. Reglene om forkasting av stemmesedler er endret siden 1983. I dag ville stemmesedlene ha blitt godkjent, men valgmyndighetene skulle ha sett bort fra rettinger på stemmesedlene.

I det andre tilfellet ble tre «fremmede» stemmer korrekt forkastet fordi det ikke var brukt stemmeseddelkonvolutt. Denne feilen var begått av stemmestyret. Disse tre stemmesedlene representerte til sammen 57 listestemmer (3 stemmesedler ganger antall kommunestyremedlemmer som skulle velges). Det var svært små marginer ved valgoppgjøret. Arbeiderpartiet manglet 6 listestemmer på å ta Høyres siste mandat. Arbeiderpartiet fikk 49 prosent og Høyre 13 prosent av stemmene. Departementet kom til at det måtte regnes som sannsynliggjort at det blant de tre forkastede stemmesedlene var én stemmeseddel fra Arbeiderpartiet. Den begåtte feilen måtte derfor ansees å ha innflytelse på valget, og departemen-

⁴ Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)* s. 284.

⁵ Innst. S nr. 1 (1981–82) *Innstilling fra fullmaktskomiteen om fullmaktene* s. 9.

⁶ Innst. S nr. 1 (1981–82) *Innstilling fra fullmaktskomiteen om fullmaktene* s. 9.

⁷ Oddvar Overå, Steinar Dalbakk, og Jan-Ivar Pavestad, *Valglovgivningen: valg til storting, fylkesting, kommunestyre og sameting* (Oslo: Kommuneforlaget, 1997), s. 347.

tet påbød omvalg. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

Omvalgene ble holdt 27. og 28. november i Beiarn og 4. og 5. desember i Torsken. På den tiden trådte ikke kommunestyret i funksjon før 1. januar året etter valget. Det var derfor mulig å holde omvalget før det nye kommunestyret skulle tre i funksjon.

21.3 Nordisk rett

21.3.1 Sverige

I Sverige blir tvister om gyldigheten av valg avgjort av Valprövningsnämnden. Nemnda skal oppheve valget og beslutte omvalg

- dersom det ved forberedelsen og gjennomføringen av valget har forekommet avvik fra regelverket
- dersom noen har hindret stemmingen, gjort det vanskelig å stemme eller opptrådt utilbørlig ved valget på noen annen måte⁸

Dersom den begåtte feilen kan rettes på en mindre inngripende måte enn omvalg, skal dette gjøres. Nemnda kan dessuten bare skrive ut omvalg hvis det med «fog» kan antas at det inntrufne har innvirket på valgresultatet. I forarbeidene til tilsvarende bestemmelse i den forrige valgloven ble det uttalt at dette innebærer at det i det minste må kreves «en viss positiv sannolikhet för att ett påvisat fel skall leda til omval».⁹

Regeringsformen kapittel 3 § 12 fastsetter at et medlem som er valgt til Riksdagen, fortsetter i vervet selv om valget er påklaget. Dersom omvalget medfører at valgresultatet blir endret, skal det nye medlemmet innta plassen så snart endringen er kunngjort. Tilsvarende gjelder ved valg av medlemmer til landstings- og kommunfullmäktige, jf. vallagen kapittel 15 § 10.

21.3.2 Finland

I Finland er det forvaltningsdomstolen som avgjør tvister om gyldigheten av valg, jf. vallagen §§ 102 og 105. § 103 fastsetter når omvalg skal skje: «Har ett beslut eller en åtgärd av valmyndigheten varit lagstridig och har lagstridigheten uppenbart kunnat innverka på valresultatet, skall nyval utlysas i valkretsen eller i kommunen i fråga [...], om valresultatet inte kan rättas.»

Ved omvalg blir medlemmene av Riksdagen og *fullmäktige* som er valgt i det ugyldige valget, værende i sine verv til resultatet av omvalget er fastslått, jf. vallagen § 106 fjerde ledd.

21.3.3 Danmark

I Danmark er det Folketinget som selv avgjør om folketingsvalget er gyldig, jf. Grundloven § 33 og lov om valg til Folketinget § 87. Folketinget avgjør i hvilket omfang og på hvilken måte et omvalg skal gjennomføres, jf. lov om valg til Folketinget § 90.

Ved kommunale og regionale valg er det Social- og Indenrigsministeriet som tar endelig stilling til valgtvister, jf. lov om kommunale og regionale valg § 94. Etter § 95 skal det snarest mulig holdes omvalg dersom departementet ved behandlingen av en klage erklærer valget ugyldig.

Hverken Grundloven, lov om valg til Folketinget eller lov om kommunale og regionale valg inneholder bestemmelser om vilkårene for å kjenne et valg ugyldig.

Ved omvalg til Folketinget ansees medlemmene som er valgt ved det ugyldige valget, som lovlig valgt, men kun foreløpig inntil omvalget er gjennomført, jf. folketingsvalgloven § 89.

Ved valg til *kommunalbestyrelsen* og *regionsrådet* er reglene forskjellige avhengig av om avgjørelsen om at det skal holdes omvalg, blir truffet før eller etter årsskiftet (når organet normalt trer i funksjon). Dersom det er besluttet at det skal holdes omvalg før organet trer i funksjon, forlenges funksjonstiden for de gamle medlemmene av organet inntil omvalget er endelig, jf. lov om kommunale og regionale valg § 97 andre ledd. Dersom det derimot blir besluttet å avholde omvalg etter at organet har trådt i funksjon, skal de nye medlemmene fortsette i vervet inntil omvalget er endelig avgjort.

21.4 Utvalgets vurdering

Utvalget viser til at mange hensyn taler mot å gjennomføre et omvalg. For det første vil det i lang tid knytte seg usikkerhet til sammensetningen av organet. Ved stortingsvalg vil dette kunne ha betydning både for legitimiteten til de beslutningene som Stortinget og regjeringen treffer før omvalget er gjennomført, og medføre politisk usikkerhet blant annet med hensyn til hvilke partier som skal sitte i regjeringen. Videre må partiene mobilisere og gjennomføre en ny valgkamp, og velgerne må stemme på nytt. Et omvalg bør dessuten gjennomføres raskt. Det vil medføre inn-

⁸ Vallagen kapittel 15 § 13 første ledd.

⁹ Prop. 1974:35.

skrenket mulighet for velgerne til å stemme både innenriks og utenriks. Utvalget mener det ikke kan kreves at alle kommuner i hele landet arrangerer ordinær forhåndsstemming dersom det kun skal være omvalg i én enkelt eller et fåtall kommuner. Også forhold knyttet til den enkelte velgeren vil gjøre at en del velgere ikke vil kunne stemme ved et omvalg. Det er dermed en risiko for at et omvalg vil bli mindre representativt enn det opprinnelige valget.

Etter utvalgets vurdering bør disse ulempene vektlegges ved vurderingen av hvilke vilkår som må være oppfylt for at det skal gjennomføres et omvalg.

21.4.1 Vilkår for omvalg

21.4.1.1 *Krav til sannsynlighet for at feilene har hatt innflytelse på valgresultatet*

Utvalget mener det bør kreves stor grad av sikkerhet for at feilen (bruddene på regelverket) har påvirket valgresultatet, før det blir aktuelt å gjennomføre et omvalg, jf. de ulempene og kostnadene som er knyttet til å gjennomføre et omvalg.

Utvalget mener følgelig at det ikke er aktuelt å gjeninnføre reglene slik de var før 1983, hvor visse feil førte til omvalg selv om det kun var en teoretisk mulighet for at feilen hadde påvirket valget.

Utvalget har også vurdert om det bør være omvalg dersom det er en rimelig mulighet for at feilen har påvirket valget. En slik regel vil innebære at det kan bli omvalg selv om det er sannsynlighetsovervekt for at feilen ikke har påvirket valgresultatet. Det som kan tale for et slikt alternativ, er at det ikke er heldig dersom det hefter tvil ved gyldigheten av et valg. Dette vil kunne svekke legitimiteten til organet. Utvalget mener likevel at så lenge det er mer sannsynlig at valgresultatet er korrekt, enn at det er feil, må ulempene ved å gjennomføre et omvalg veie tyngre enn at det er en rimelig mulighet for at valgresultatet ikke er korrekt.

Utvalget har også vurdert om det på grunn av de mange ulempene ved å gjennomføre et omvalg bør stilles krav om mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for at feilen har påvirket valgresultatet. Utvalget stiller seg imidlertid negativ til en slik regel, da den vil kunne medføre at et valgresultat som mest sannsynlig er feil, vil bli stående. En slik bestemmelse vil etter utvalgets vurdering

Boks 21.1 Eksempel på vurdering av sannsynlighet

Utvalget vil peke på at det ikke er åpenbart hvordan en skal gå fram for å vurdere om brudd på valgreglene antas å ha påvirket valgresultatet. Et eksempel kan vise dette.

En kommune mottar 300 forhåndsstemmer ved fylkestingsvalget. Kommunen rekker å godkjenne forhåndsstemmegivningene, men stemmesedlene brenner opp før de kan prøves og telles. At stemmesedlene ikke kan telles opp, vil være et brudd på valgloven. Fylkesvalgstyrets valgoppgjør viser at det er svært jevnt ved fordelingen av sistemandatet i fylket. Parti A har fått 1 mandat (sistemandatet) med 8 500 stemmer. Parti B har fått 8 479 stemmer og ikke noe mandat. På valgtinget i kommunen fikk derimot parti B over dobbelt så mange stemmer som parti A.

Når en skal vurdere om de manglende forhåndsstemmesedlene har påvirket valgresultatet, må en i første omgang fordele de 300 stemmesedlene på listene ut fra en sannsynlig fordeling. Utvalget mener det er to måter å fordele stem-

mesedlene på som peker seg ut. De kan enten fordeles ut fra hvor stor oppslutning de enkelte listene fikk i den aktuelle kommunen på valgtinget, eller de kan fordeles ut fra hvor stor oppslutning listene fikk totalt i valgdistriktet. Utvalget mener det er naturlig å ta utgangspunkt i hvor stor oppslutning de ulike listene fikk i kommunen på valgtinget. Dette skyldes at det kan være store forskjeller mellom listenes oppslutning i en kommune sammenliknet med hvor stor oppslutning de får i valgdistriktet.

Dersom de 300 stemmene blir fordelt på de ulike listene i tråd med oppslutningen på valgtinget i kommunen, vil parti A få 37 stemmer og parti B få 77 stemmer i kommunen. Parti A vil da totalt få 8 537 stemmer, og parti B vil få 8 556 stemmer i valgdistriktet. I dette tilfellet vil parti B i så fall få 19 stemmer mer enn parti A. Utvalget mener at det i et slikt tilfelle vil være mer sannsynlig at det at stemmesedlene brant opp og derfor ikke kunne telles, har påvirket valgresultatet, enn at det ikke har påvirket valgresultatet.

føre til at valgresultatet ikke vil ha legitimitet blant velgerne, og den vil kunne undergrave tilliten til hele valgsystemet.

Utvalget foreslår etter dette at det bare skal holdes omvalg dersom det antas at det er sannsynlighetsovervekt for at feilen eller feilene har påvirket valgresultatet, det vil si at det må være mer sannsynlig at feilene har påvirket valgresultatet, enn at den/de ikke har det. Utvalget legger til grunn at dette innebærer å videreføre gjeldende rett.

21.4.1.2 *Krav til hvilke konsekvenser feilen må ha hatt*

Utvalget viser til at reglene om hvilke konsekvenser en feil må ha for at det skal bli omvalg, er forskjellige ved stortingsvalg og lokalvalg. Vilåarene for omvalg er strengere ved kommunestyre- og fylkestingsvalg (påvirket mandatfordelingen) enn ved stortingsvalg (påvirket mandatfordelingen eller personvalget (kandidatkåringen)). Før 1979 var reglene de samme ved lokalvalg som ved stortingsvalg. Bakgrunnen for endringen var at det ved kommunestyrevalg ofte kun vil være noen få personstemmer i forskjell mellom stemmetallene til siste representant og første vararepresentant eller mellom vararepresentantene.¹⁰

Dette er blant annet en følge av ordningen med personvalg. Ved stortingsvalg er det i dag i realiteten ikke personvalg. Det innebærer at når det gjelder distriktsmandater, kan disse i praksis ikke gå til feil person. På grunn av utjevningsmandatordningen vil imidlertid feil kunne føre til at partiene får utjevningsmandater i andre valgdistrikter enn de ville ha fått dersom feilen ikke hadde skjedd. Feil personer vil dermed kunne bli valgt inn som utjevningsmandater, selv om fordelingen av mandatene mellom partiene ikke er endret som følge av feilen. Det vil derfor også ved stortingsvalg kunne skje at et begrenset antall feil medfører at feil kandidater blir valgt. Utvalget viser også til at det foreslår å innføre en ordning med reelt personvalg ved stortingsvalg. Utvalget mener på denne bakgrunn at begrunnelsen for å ha ulike regler ved stortingsvalg og lokalvalg ikke lenger er til stede.

Utvalget har vurdert om det kun er feil som har påvirket mandatfordelingen, som skal kunne medføre omvalg, eller om også feil ved kandidat kåringen skal kunne medføre omvalg.

Utvalget mener valg av løsning vil bero på hvilket hensyn det skal legges mest vekt på: hensynet

til at mandatfordelingen blir korrekt, eller hensynet til at det ikke blir valgt inn feil personer fra de ulike listene. Utvalget vil illustrere dette med et eksempel:

Dersom valgoppgjøret viser at mandatene er korrekt fordelt på listene som stilte ved valget, men at det har skjedd feil som har medført at «feil» personer er valgt inn fra én eller flere lister, kan det spørres om det vil være riktig å gjennomføre et omvalg. Et omvalg vil åpne for en ustabil politisk situasjon som vil være helt til omvalget er gjennomført, i tillegg vil fordelingen av mandatene mellom de ulike listene kunne bli endret ved et omvalg. Dette vil kunne ha som følge at flertallet i det folkevalgte organet blir endret. Ved stortingsvalg vil dette også kunne være avgjørende for hvem som får danne regjering.

Etter utvalgets vurdering vil det være et større onde at en ved omvalg risikerer at mandatfordelingen som var korrekt ved det første valget, endres ved et omvalg, enn at feil personer fra et parti eller en gruppe blir sittende i organet. Selv om representantene er personlig valgt, er de valgt som representanter for ulike partier eller grupper. Det er mandatfordelingen mellom partiene og gruppene som avgjør hvem som får flertall i organet, og ved stortingsvalg hvilke partier som får danne regjering. Å gjennomføre et omvalg i en situasjon hvor det er enighet om at fordelingen av mandater mellom listene er korrekt, vil i praksis innebære at de partiene og gruppene som tapte valget, får en ny sjanse til å vinne valget selv om de korrekt tapte det ordinære valget.

Etter utvalgets vurdering må det gjøres en avveining av hensynet til den enkelte kandidaten som ikke har fått det vervet han eller hun skulle hatt, mot hensynet til at partifordelingen skal være korrekt og gjenspeile hva velgerne har stemt. Utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om et endret valgresultat i en slik omvalgssituasjon vil ha den nødvendige legitimiteten. Utvalget foreslår etter dette at et vilkår for omvalg, både ved lokalvalg og stortingsvalg, skal være at feilene antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene. Ved stortingsvalg betyr dette at en må se fordelingen av direktemandater og utjevningsmandater i sammenheng. Det vil kun være der hvor det er sannsynlighetsovervekt for at feilene har påvirket fordelingen av direktemandatene og utjevningsmandatene sett under ett, at dette vilkåret for omvalg vil være oppfylt. Det at de ulike listene har fått mandater i andre valgdistrikter enn de ville ha fått uten de begåtte feilene, skal ikke føre til omvalg.

¹⁰ Overå, Dalbakk og Pavestad *Valgløvgivningen*, s. 346.

21.4.1.3 Feil ved forberedelsen og gjennomføringen av valget

Etter gjeldende rett vil feil som er begått av andre enn valgmyndighetene eller andre som er pålagt plikter i valgloven eller valgforskriften, i utgangspunktet ikke kunne medføre omvalg. Dette er fordi feil begått av andre enn disse ikke innebærer at reglene i valgloven eller valgforskriften er brutt.

Utvalget mener at feil som er begått av selskaper eller personer som valgmyndighetene kjøper tjenester av (kontraktshjelpere) i forbindelse med gjennomføringen av valget, må vurderes på samme måte som om feilen var begått av valgmyndighetene selv. Dersom handlingen ville ha innebåret et brudd på valgloven eller valgforskriften hvis den var begått av valgmyndighetene, skal det også ansees som et brudd på valgloven dersom handlingen er begått av personer eller selskaper som har utført handlingen på oppdrag fra valgmyndighetene. Et eksempel er at dersom kommunene benytter Posten til å sende forhåndsstemmene til velgerens hjemkommune og ansatte i Posten gjør en feil som medfører at et antall forhåndsstemmegivninger blir forlagt og dermed ikke kommer fram tidsnok til å kunne godkjennes, vil det kunne ha betydning for valgresultatet. Utvalgets forslag innebærer at feil som er begått av selskaper eller andre som utfører oppgaver på vegne av valgmyndighetene knyttet til gjennomføringen av valget, skal ansees som feil i valglovens forstand og dermed tas med i vurderingen av om valget er gyldig.

Utvalget foreslår etter dette at for at det etter valgloven skal foreligge et brudd på valglovgivningens regelverk for hvordan valget skal forberedes og gjennomføres, må feilen være begått enten av valgmyndighetene, av andre som er pålagt plikter i valgloven, eller av noen som utfører en oppgave eller tjeneste for valgmyndighetene.

I tillegg mener utvalget at det bør klargjøres at et valg også bør kunne kjennes ugyldig ved ulike former for valgfusk. Det framgår i dag ikke klart av valgloven at et valg skal kjennes ugyldig dersom det er sannsynlighetsovervekt for at valgresultatet er påvirket av ulike former for valgfusk. Dette kan for eksempel være fordi stemmer er fjernet eller endret, eller fordi stemmer som ikke er avgitt, er blitt lagt til valgresultatet, jf. straffeloven § 154, eller det kan være snakk om kjøp og salg av stemmer, jf. straffeloven §§ 151 og 152. Et annet eksempel kan være at personer møter opp foran et valglokale på valgdagen en time før stemmetid og blokkerer adgangen i en stemmekrets, jf. straffeloven § 151 første ledd bokstav a. Slike

forhold vil ikke være noe direkte brudd på bestemmelser i valgloven, men vil på samme måte som feil fra valgmyndighetene og deres kontraktshjelpere, kunne medføre at mandatfordelingen mellom listene ikke blir korrekt og dermed ikke gjenspeiler det velgerne har stemt eller ville ha stemt. Utvalget foreslår derfor å presisere at et valg også skal kjennes ugyldig dersom noen på straffbar måte søker å skaffe seg innflytelse på valget og det er sannsynlighetsovervekt for at valgresultatet har blitt påvirket av den straffbare handlingen. Utvalget mener en slik regel bare bør omfatte direkte straffbar påvirkning som blir omtalt i straffeloven §§ 151–154.

Det er ikke et vilkår at de subjektive straffbarhetsvilkårene i bestemmelsene er oppfylt. Det er tilstrekkelig å kunne fastslå at de objektive vilkårene er overtrådt. Om vedkommende som utførte handlingen, ikke hadde forsett, blir uten betydning. Å avgrense mot subjektiv skyld er også nødvendig for å unngå at det organet som skal beslutte omvalg, må ta stilling til skyldspørsmål som hører hjemme ved domstolene i en straffesak.

Utvalget peker på at det dessverre har blitt forholdt vanlig at ulike aktører gjennomfører desinformasjonskampanjer i sammenheng med valg. Desinformasjonskampanjer vil ikke omfattes av straffeloven § 151 om utilbørlig stemmepåvirkning. Dette gjelder selv om informasjon som benyttes i forbindelse med kampanjen, er skaffet på ulovlig vis. Et eksempel kan være å på ulovlig måte ha skaffet seg informasjon om velgerne som gjør det mulig å målrette desinformasjonen bedre enn det som ville ha vært mulig uten denne tilgangen til ulovlig framskaffet informasjon. Slike kampanjer kan etter utvalgets vurdering være en trussel mot demokratiet og stabiliteten i samfunnet. Utvalget tar ikke stilling til om slike desinformasjonskampanjer bør lovreguleres, men oppfordrer departementet til å vurdere dette.

Også straffbare handlinger som ikke er omfattet av straffeloven §§ 151–154, vil kunne påvirke valget mer indirekte, for eksempel terror. Etter utvalgets vurdering bør vurderingen av om slike hendelser skal medføre omvalg, ikke vurderes etter de reglene om omvalg som omtales i dette kapitlet. Slike straffbare handlinger bør heller vurderes mot regelverket som omtales i kapitlet om beredskapshjemmel, for å utsette eller holde omvalg fordi det foreligger en ekstraordinær situasjon. Vurderingstemaet bør da være om valget ikke kan gjennomføres eller ikke har blitt gjennomført slik at velgerne har eller har hatt en reell mulighet til å stemme.

21.4.2 Retting av feil

Som utvalget har omtalt over, er det en rekke ulemper ved å gjennomføre et omvalg. Utvalget foreslår derfor i tråd med gjeldende rett at det bare skal gjennomføres omvalg dersom feilen ikke kan rettes på annen måte.

21.4.3 Omfanget av et omvalg

Hovedinnholdet i § 13-3 fjerde ledd om at et omvalg i utgangspunktet kun skal gjennomføres i den kommunen der feilen ble begått, har røtter helt tilbake til lov om manntall og stortingsvalg av 29. mars 1906. Utvalget viser til at etter en lovendring i 1965 ble det mulig å holde omvalg i hele valgdistriktet (fylket) selv om feilen ikke gjaldt alle valgsognene (nå kommunene) i valgdistriktet.

Utvalget mener det foreligger argumenter for å endre dette regelverket. Ett alternativ er å la et omvalg omfatte hele landet. Et annet alternativ er begrense et omvalg kun til den eller de kommunene der valget ble påvirket av de begåtte feilene, det vil si de kommunene hvor feilene påvirket hvor mange stemmer de ulike listene fikk.

Dersom omvalget kun gjennomføres i de kommunene i valgdistriktet hvor opptellingsresultatet ble påvirket av feilene, vil velgerne i disse kommunene kjenne valgresultatet i de andre kommunene i valgdistriktet. De vil da kunne stemme på et annet parti enn de ellers ville ha gjort.

Ved stortingsvalg kompliseres dette ytterligere av at fordelingen av utjevningsmandatene kan påvirkes av omvalget. Det vil ved stortingsvalg være mulig å påvirke fordelingen av utjevningsmandater selv om omvalget kun skjer i de(n) kommunen(e) eller det valgdistriktet hvor feilene ble begått. Dersom velgerne i disse kommunene eller dette valgdistriktet ser at partiet de stemte på, ikke vil tape noe på at de stemmer på et annet parti ved omvalget, vil de risikofritt kunne stemme på andre partier. Dersom omvalget skjer i hele landet, vil ikke velgerne vite hva de andre velgerne vil stemme ved et omvalg. For velgerne blir det da større risiko forbundet med å stemme på andre partier. Dersom en skal redusere muligheten for at velgerne tilpasser hvordan de stemmer ved et omvalg, må alle velgerne få delta i et omvalg. Det vil i så fall innebære at ved stortingsvalg må et omvalg omfatte hele landet.

Etter Grunnloven § 58 skal valgtingene avholdes særskilt for hver kommune. Dersom valget i en kommune er blitt gjennomført i tråd med valgloven og valgforskriften, mener utvalget at det er betenkelig å skulle underkjenne stortingsvalget i

denne kommunen fordi det har skjedd feil i en annen kommune i valgdistriktet. Ved et omvalg vil valgresultatet trolig ikke bli det samme. Noen velgere vil sannsynligvis ikke stemme på samme måte ved et omvalg, og noen av velgerne som stemte ved det ordinære valget, vil trolig ikke ha anledning til å stemme ved omvalget. I tillegg vil et omvalg være krevende for partiene så vel som for velgerne og valgmyndighetene, særlig dersom det ved et stortingsvalg må gjennomføres omvalg i hele landet for å hindre taktisk stemming, selv om feilen kun berører et fåtall kommuner. Med dagens meningsmålinger vil imidlertid ikke taktisk stemming bare kunne foregå ved omvalg, men være noe velgerne allerede kan gjøre ved ordinære valg.

Utvalget mener at ulempene ved å gjennomføre omvalg i flere kommuner enn i de kommunene hvor opptellingsresultatet ble påvirket av de begåtte feilene, må veie tyngre enn muligheten for at enkelte velgere stemmer taktisk. Omfanget av et omvalg bør være så lite som mulig. Utvalget foreslår derfor at både ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal et omvalg kun gjennomføres i de kommunene hvor antallet stemmer til de ulike listene har blitt påvirket av de begåtte feilene.

21.4.4 Gjennomføring av omvalg

Utvalget legger til grunn at de ordinære reglene i valgloven i utgangspunktet også bør gjelde ved et omvalg. Det er likevel etter utvalgets vurdering behov for å fastsette enkelte unntak. For det første foreslår utvalget å lovfeste at manntallet som ble benyttet ved det opprinnelige valget, også skal benyttes ved omvalget. Slik er det i dag, men manntallet må imidlertid rettes ved å stryke personer som dør, eller som mister stemmeretten før omvalget. Dersom noen feilaktig var innført i eller utelatt fra det opprinnelige manntallet, skal slike tilfeller også rettes opp. For øvrig skal det ikke gjøres endringer i manntallet.

Utvalget foreslår i tillegg å lovfeste at det er de opprinnelige valglistene som skal benyttes, etter at eventuelle døde kandidater og kandidater som har mistet valgbarheten, er strøket. Dette er ikke regulert i dagens lov. Dersom kandidater blir strøket fra en liste, kan det medføre at listen ikke oppfyller minstekravene til antall kandidatnavn, eller at forslagsstillerne mener at det da blir for få navn på listen. Dette trenger ikke være til hinder for å benytte listen, men hensynene bak regelverket om antall navn på listene taler for å åpne for at den tillitsvalgte bør kunne erstatte de strøkne kandidatene med nye kandidater, jf. adgangen til å endre

på listeforslaget etter innleveringsfristen i valgforskriften § 15 andre ledd. Den tillitsvalgte skal i så fall legge ved erklæring fra den nye kandidaten om at vedkommende er villig til å stå på listeforslaget.

Utvalgte mener videre at det vil kunne være behov for å gjøre enkelte andre tilpasninger i regelverket ved gjennomføring av omvalg, slik dagens lovbestemmelse også legger opp til. Hvilke tilpasninger som er nødvendige, vil kunne avhenge av blant annet omfanget av omvalget. Utvalget foreslår derfor å gi departementet hjemmel til i forskrift å gjøre unntak fra bestemmelsene i valgloven. Det framgår av gjeldende rett, jf. valgloven § 13-5 andre ledd, at «[d]ersom det er nødvendig av hensyn til en hensiktsmessig gjennomføring av omvalget, kan departementet gjøre unntak fra bestemmelsene i denne lov». Som redegjort for under gjeldende rett vil bestemmelsen kunne benyttes til å «fastsette kortere frister og iverksette andre foranstaltninger, som ikke nødvendigvis korresponderer med alminnelig prosedyre ved valg». Bestemmelsen kan ikke benyttes til å fravike bestemmelser som er satt til vern for velgernes rettssikkerhet.

Utvalget mener at dagens ordlyd er for vid, selv om det ligger en begrensning i at hjemmelen til å gjøre unntak kan benyttes bare dersom det er *nødvendig* for en hensiktsmessig gjennomføring av omvalget. Utvalget mener at det ikke er behov for en slik vid hjemmel. Etter utvalgets vurdering vil det ved et omvalg være aktuelt å gjøre unntak fra valglovens bestemmelser på bare to områder. For det første vil det kunne være aktuelt å fastsette andre frister for enkelte aktiviteter, for eksempel for hvor lenge velgerne skal kunne forhåndsstemme. For det andre vil det være aktuelt å gjøre ytterligere innskrenkninger i mulighetene til å forhåndsstemme, for eksempel ved at det ikke blir mulig å tidligstemme eller å forhåndsstemme i utlandet. Utvalget foreslår etter dette å begrense departementets hjemmel til i forskrift å fravike loven til disse to områdene.

21.4.5 Hvem som fungerer i vervet inntil et omvalg er gjennomført

Utvalget mener det er viktig at Stortinget, fylkesting og kommunestyre fungerer og er lovlige sammensatt selv om det er klaget på godkjenningen av valget og det eventuelt er bestemt at det skal gjennomføres et omvalg. Dette vil sikre at det ikke kan reises rettslig tvil om gyldigheten av de vedtak som blir truffet, inntil omvalget er gjennomført.

Utvalget viser til at både Finland, Sverige og Danmark har bestemmelser om dette i sitt lovverk.

I alle disse landene (med et lite unntak) er det de nyvalgte representantene som fungerer i vervet inntil omvalget er gjennomført. Slik er også praksisen i dag ved stortingsvalg. Utvalget foreslår at denne praksisen lovfestes, jf. punkt 20.4.2.1. Dette vil være en så grunnleggende bestemmelse om Stortingets sammensetning at den etter utvalgets vurdering bør stå i Grunnloven.

Når det gjelder kommunestyre- og fylkestingsvalg, er det uklart hva som i dag er gjeldende rett på dette området. Utvalget viser også her til omtalen av godkjenning av valget i punkt 20.4.2.2. Det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget kan ikke konstituere seg før det er avklart om det har kommet klager på valget, og før det foreligger vedtak i klagesaken(e). Dersom valget kjennes ugyldig av riksvalgstyret, foreslår utvalget at de sittende fylkestings- eller kommunestyrerepresentantene fortsetter i vervene sine inntil det er gjennomført et nyvalg. Dersom fylkestinget eller kommunestyret selv på det konstituerende møtet kommer til at valget er ugyldig, og dersom riksvalgstyret er enig i at det må gjennomføres omvalg, foreslår utvalget at de nyvalgte representantene skal fungere i vervene inntil et omvalg er gjennomført.

21.4.6 Adgang til å omgjøre godkjenningen av valget

Det følger av Grunnloven § 54 at det skal holdes stortingsvalg hvert fjerde år. Valgloven §§ 9-1 og 9-2 inneholder nærmere regler om valgdagen. Valget skal holdes en mandag i september måned i det siste året av hver stortingsperiode. Valg til kommunestyret og fylkestinget skal holdes en mandag i september måned i det andre året av hver stortingsperiode.

Det er Stortinget selv som avgjør om stortingsvalget er gyldig, jf. grunnloven § 64 og valgloven § 13-3 første ledd. På tilsvarende måte er det kommunestyret og fylkestinget selv som tar stilling til om henholdsvis kommunestyrevalget og fylkestingsvalget er gyldig, jf. valgloven § 13-4 første ledd.

Det kan tenkes at en feil som har påvirket valgresultatet, eller det at noen har endret valgresultatet, først oppdages etter at Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret har godkjent valget og fristen til å klage på godkjenningen er utløpt.

Hverken Grunnloven eller valgloven sier noe om hva som da skal skje.

Å godkjenne valget innebærer å peke ut hvilke kandidater som skal ansees valgt til organet. I relasjon til den enkelte representant er dette å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

I proposisjonen om gjeldende valglov, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 236, uttalte departementet at det alminnelige systemet i forvaltningsloven vil kunne anvendes også når det gjelder lokale valgorganers muligheter til å omgjøre egne enkeltvedtak. Av dette skulle det følge at kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtaket sitt om å godkjenne valget dersom det i ettertid oppdages at godkjenningsvedtaket må ansees ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Forvaltningsloven gjelder ikke for Stortinget, jf. forvaltningsloven § 4 siste ledd. En eventuell omgjøringsadgang må i så fall basere seg på alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Utvalget viser til at det kan stilles spørsmål ved om Grunnloven §§ 54 og 64 sett i sammenheng innebærer et forbud mot å holde omvalg etter at Stortinget har godkjent stortingsvalget. Det følger imidlertid av Grunnloven § 2 at den «skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Det vil samsvare dårlig med denne bestemmelsen om Stortinget ikke skal ha adgang til å oppheve et valg som ikke skulle ha vært godkjent. I så fall vil personer som ikke skulle ha vært valgt, få fortsette i vervet ut valgperioden. Utvalget legger derfor til grunn at Grunnloven ikke er til hinder for at Stortinget kan omgjøre vedtaket sitt om å godkjenne valget dersom det framkommer opplysninger som medfører at valget ikke skulle vært godkjent. Utvalget finner støtte for et slikt syn i Høyesteretts betenkning 20. november 1945 angående det sittende Stortings funksjonstid.¹¹

Høyesterett uttaler blant annet følgende:

Når man skal ta stilling til spørsmålet om det nå sittende Storting, som ble valgt for 9 år siden, har adgang til å erklære sin funksjonstid endt før 10. januar 1946, må det etter Høyesteretts mening være et ledende synspunkt at Grunnloven ved fastsettelsen av valgperioden har villet sørge for at Stortingets sammensetning til enhver tid så vidt mulig svarer til stillingen blant velgerne. Etter at nytt stortingsvalg nå er holdt, antar Høyesterett at det konstitusjonelt riktige er at det nye Storting trer i funksjon snarest mulig, uten å avvente det tidspunkt som er

nevnt i Grunnloven § 68. Grunnlaget for den nødvendiggjorte forlengelse av funksjonstiden for det i 1936 valgte Storting har som nevnt vært at nye stortingsvalg ikke kunne holdes som foreskrevet i Grunnloven. Nå er imidlertid grunnlaget for forlengelsen falt bort.

Utvalget mener det fortsatt bør være adgang til å oppheve godkjenningen av et valg dersom det blir klart at valget ikke skulle ha vært godkjent. Grunnen til dette er at både organet og de avgjørelsene det treffer, vil miste legitimitet i en slik situasjon.

For å unngå at det kan oppstå tvil om Stortinget kan oppheve sin egen godkjenning av valget dersom det i ettertid kommer fram forhold som viser at valget ikke skulle ha vært godkjent, mener utvalget at en grunnlovsfesting bør vurderes. Dette vil sikre at Stortinget ikke vil måtte bygge avgjørelsen om å oppheve godkjenningen av valget på et ulovfestet og noe usikkert rettsgrunnlag.

Samtidig vil en klar hjemmel for Stortinget til å oppheve sin egengodkjenning av valget dersom det kommer fram forhold som viser at valget ikke skulle ha vært godkjent, reise en rekke nye spørsmål. Slike spørsmål er det ikke tilsvarende behov for å besvare og avklare når omgjøringsadgangen er langt mer uklar, slik som i dag. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å utrede alle sider av denne problemstillingen i sin fulle bredde og nøyer seg derfor med å peke på de problemstillingene som en positiv omgjøringshjemmel vil kunne reise. Utvalget foreslår derfor heller ikke en grunnlovstekst om omgjøring.

Dersom Stortinget gis en klar hjemmel for omgjøring eller oppheving av et godkjenningsvedtak, må en for det første ta stilling til om det skal gjelde samme grad av sannsynlighet for at feilen har påvirket mandatfordelingen som ved ugyldighet ellers, eller om det bør stilles krav til kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Sett hen til hvor alvorlig en slik omgjøring vil være for det politiske systemet, kunne en tenke seg samme beviskrav som for domfellelse etter strafferetten – at det er bevist utover enhver rimelig tvil at feilen har gitt uriktig mandatfordeling.

For det andre må en ta stilling til om listestillerne bør gis adgang til å klage i de tilfellene Stortinget ikke vil oppheve sin egen godkjenning av valget selv om det etter klagefristens utløp kommer fram forhold som viser at valget ikke skulle ha vært godkjent. Utvalget viser til at dette spørsmålet fører med seg vanskelige avveininger mellom hensynet til riktig valgresultat på den ene siden og hensynet til stabilitet rundt valgresultatet

¹¹ Dokument nr. 11 (1945).

og vern mot mulig misbruk av klageordningen på den andre siden. Utvalget mener at selv om et riktig valgresultat er vesentlig for tilliten til valgordningen, vil stadige klager med krav om omgjøring av valgresultatet også kunne føre til mistenkeligjøring som kan bryte ned tilliten til valgordningen og legitimiteten til det enhver tid sittende storting.

Det taler for at listestillerne ikke bør ha klagerett etter utløpet av klagefristen. Utvalget viser til at dersom det uriktige valgresultatet skyldes valgjuks som blir kjent etter klagefristens utløp, gir straffeloven sanksjoner som rammer slike forhold uavhengig av om Stortinget opphever godkjenningen av valget eller ikke. Stortingsrepresentanter som har utøvd eller medvirket til valgjuks, kan fradømmes stortingsvervet.

For det tredje må en ta stilling til om de stortingsrepresentantene som får sine fullmakter underkjent dersom Stortinget opphever et tidligere godkjenningsvedtak, skal ha rett til å påklage opphevelsesvedtaket. Klageinstansen vil da, i samsvar med utvalgets øvrige forslag, være Høyesterett, og framgangsmåten vil være søksmål mot Stortinget. Uten en slik klagerett for den enkelte rammede representant vil det kunne være en risiko for at majoriteten på Stortinget – under andre politiske forhold enn i dag – via denne ordningen forsøker å fjerne en eller flere representanter. Mye taler derfor for at det bør innføres en slik klagerett. En slik klagerett kan etter forholdene følge av utvalgets utkast til Grunnloven § 64.

Kapittel 22

Beredskapshjemmel

22.1 Innledning

Valgloven inneholder i dag ingen regler om hvilke konsekvenser en ekstraordinær hendelse skal kunne få for valget. Ved enkelte ekstraordinære hendelser, for eksempel store ulykker, ekstremvær, epidemier eller terrorangrep, kan mange velgere være fysisk avskåret fra å stemme eller lar være å stemme på grunn av hendelsen. Slike hendelser aktualiserer flere spørsmål: for det første hvorvidt valgtinget skal kunne utsettes i forkant av valgtinget, for det andre om valgtinget skal kunne forlenges før eller underveis på valgtinget. Et tredje spørsmål er om det skal kunne vedtas å holde omvalg eller å forlenge valgtinget etter at valgtinget er gjennomført, på grunn av ekstraordinære hendelser som skjedde før eller på valgtinget. Sentrale spørsmål er også hvem som eventuelt skal ha kompetanse til å bestemme at valget skal utsettes, forlenges, eller at det skal gjennomføres omvalg.

22.2 Gjeldende rett

22.2.1 Valgloven

22.2.1.1 Stortingsvalg

Valgloven inneholder ingen bestemmelse om å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg på grunn av ekstraordinære hendelser. Likevel kan slike hendelser få indirekte betydning ved valglovens bestemmelser om omvalg på bakgrunn av ugyldighet. Et eksempel er at det ikke kan gjennomføres valg i et valglokale fordi det må holde stengt på grunn av flom.

Dersom Stortinget kjenner valget ugyldig, skal det påby omvalg, jf. valgloven § 13-3 fjerde ledd. Tredje ledd fastsetter vilkårene for å kjenne et valg ugyldig. Etter bestemmelsen skal Stortinget kjenne stortingsvalget i en kommune eller i et valgdistrikt ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget, og som det ikke er mulig å rette.

Feil etter valgloven § 13-3 tredje ledd omfatter brudd på valgloven eller valglovens forskrifter om hvordan valget skal forberedes og gjennomføres.¹ Eksempler på slike brudd er at stemmesedler er kommet på avveie, at valglokalene ikke er åpne, osv. I tillegg omfatter bestemmelsen brudd på straffelovens bestemmelser om valgfusk. Naturkatastrofer, epidemier eller andre ekstraordinære hendelser kan følgelig ikke direkte begrunne omvalg etter § 13-3. Det er først når slike hendelser fører til at personer som har plikter etter valgloven, begår feil i gjennomføringen eller forberedelsen av valget at det kan bli aktuelt med omvalg på nærmere vilkår.

Vilkåret om at feilen må antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget, innebærer i dag at feilen må ha påvirket mandatfordelingen eller personvalget (kandidatkåringen).

Dersom vilkårene for ugyldighet og dermed omvalg er oppfylt, skal Stortinget i utgangspunktet kun påby omvalg i de kommunene i valgdistriktet som er berørt av feilen. Unntak fra hovedregelen gjelder i særlige tilfeller, og da kan Stortinget påby omvalg i hele valgdistriktet, jf. § 13-3 fjerde ledd.

22.2.1.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Valgloven § 13-2 fjerde ledd og § 13-4 første til fjerde ledd inneholder bestemmelser om godkjenning av kommunestyre- og fylkestingsvalg, om vilkår for når et valg er ugyldig, og om hvem som påbyr omvalg.

Til forskjell fra reglene ved stortingsvalg er det departementet som har myndighet til å påby omvalg etter at kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt at valget ikke er gyldig. Etter § 13-4 første ledd er utgangspunktet at det nyvalgte kommunestyret og fylkestinget treffer vedtak om henholdsvis kommunestyrevalget og fylkestingsvalget er gyldig. Kommunestyret og fylkestinget skal sende melding til departementet dersom de kom-

¹ Se blant annet Innst. S nr. 1 (1993–94) s. 6.

mer til at valget er ugyldig. Vilklårene for å kjenne valget ugyldig er at «det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette», jf. § 13-4 andre og tredje ledd. Det at feil person er valgt inn fra en liste, er dermed ikke en ugyldighetsgrunn ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, slik det i dag er ved stortingsvalg.

Ved fylkestingsvalg skal departementet som hovedregel kun påby omvalg i de kommunene i fylket som er berørt av feilen, men i særlige tilfeller kan det påby omvalg i hele fylket.

Valgloven § 13-2 fjerde ledd regulerer departementets myndighet i klagesaker og fastsetter at departementet skal kjenne fylkestingsvalget i en kommune eller i hele fylket eller kommunestyrevalget i en kommune ugyldig dersom det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene, og som det ikke er mulig å rette.

22.2.2 Stortingsvalg – Grunnloven og konstitusjonell nødrett

Grunnloven § 54 slår fast at «[v]algingene holdes hvert fjerde år. De skal være tilendebrakt innen september måneds utgang».

I tråd med dette framkommer det i valgloven at valg av representanter til Stortinget skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned i det siste året av hver stortingsperiode, jf. § 9-1.

Grunnloven § 54 angir en konkret plikt til å holde stortingsvalg innen utgangen av september. Det er vanskelig å se at det er mulig å innfortolke et unntak fra en såpass konkret og presis angivelse av tidspunktet for valget. Dersom valget skal utsettes eller forlenges til et senere tidspunkt enn 30. september,² må dette derfor ha hjemmel av Grunnlovs rang.³ På samme måte må Grunnloven § 54 ansees å være til hinder for å holde omvalg på grunn av ekstraordinære hendelser fordi valgtinget da holdes oftere enn hvert fjerde år.⁴

² Det kan settes spørsmålsteget ved om det følger av Grunnloven § 68 at valgtinget ikke kan holdes sent i september måned. Årsaken er at bestemmelsen fastsetter at Stortinget trer sammen i alminnelighet den første hverdagen i oktober. Stortingsvalget må dermed holdes tidligere enn 30. september for at Stortinget skal kunne tre sammen den første hverdagen i oktober.

³ Det er Kongen i statsråd som beslutter tidspunktet for stortingsvalget. Hverken Grunnloven eller valgloven kan antakelig ansees til hinder for at Kongen i statsråd beslutter en utsettelse av stortingsvalget til et senere tidspunkt i september måned i valgåret.

Spørsmålet er dermed om de konstitusjonelle reglene om nødrett kan hjemle å utsette eller forlenge stortingsvalget lenger enn til 30. september, eller å holde omvalg, på grunn av ekstraordinære hendelser. Frede Castberg ga en utførlig drøfting av konstitusjonell nødrett i 1953 i en utredning på oppdrag fra Stortingets presidentskap. Castberg oppstiller som en forutsetning for å tilsidesette Grunnloven at den regulære framgangsmåten *må være utelukket på grunn av omstendighetene*.⁵ For å kunne tilsidesette Grunnloven § 54 må altså omstendighetene utelukke at valget holdes etter fire år og innen utgangen av september måned. Vilklåret tilsier at valget ikke kan utsettes bare fordi det er mer beleilig eller passer bedre med valg på et senere tidspunkt.

Et ytterligere vilkår for å kunne sette Grunnloven § 54 til side er at utsettelsen, forlengelsen eller omvalget må være *nødvendig*. Dette innebærer at utsettelse, forlengelse eller omvalg må være nødvendig som et adekvat middel for å virkeliggjøre et nødvendig formål.⁶ Utvalget tolker dette slik at det ikke må være andre, mindre inngripende handlingsalternativer som kan sikre formålet: at flest mulig velgere får reell anledning til å stemme ved stortingsvalget. Det synes ikke å være andre alternativer enn utsettelse, forlengelse eller omvalg for å sikre at stemmeberettigede borgere får stemt, dersom et betydelig antall velgere er avskåret fra å stemme på den opprinnelige valg dagen.

Tilsvarende synes det ikke å være andre alternativer enn å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg dersom det er stor risiko for at et betydelig antall velgere vil avstå fra å stemme grunnet en ekstraordinær hendelse. Vilklåret om nødvendighet setter imidlertid grenser for nødretten.⁷ En utsettelse, forlengelse eller et omvalg kan ikke ha et større omfang i tid eller geografisk utstrekning enn hva som er nødvendig. Myndighetene kan heller ikke holde omvalg dersom det er tilstrekkelig å utsette eller forlenge valget, jf. at det ikke kan være mindre inngripende handlingsalternativer som sikrer at flest mulig velgere får reell anledning til å stemme ved stortingsvalget.

⁴ Grunnloven kan likevel ikke være til hinder for at Stortinget påbyr omvalg på bakgrunn av at stortingsvalget er ugyldig. Det følger av Grunnloven § 64 at Stortinget avgjør om de valgte representantenes fullmakter er lovlige. Forutsetningsvis må det dermed være adgang til å holde omvalg på nærmere vilkår dersom Stortinget ikke har lovlig valgte representanter.

⁵ Dokument nr. 2 (1953) Konstitusjonell nødrett s. 19.

⁶ Dokument nr. 2 (1953) Konstitusjonell nødrett s. 19.

⁷ Dokument nr. 2 (1953) Konstitusjonell nødrett s. 20.

Hvorvidt det er anledning til å utsette eller forlenge valget eller holde omvalg, beror videre på *en avveining mellom de interessene* som står i fare dersom valget avholdes i samsvar med det tidspunktet Grunnloven foreskriver på den ene siden, og de interessene som krenkes ved å sette seg ut over Grunnlovens vanlige bestemmelse på den andre siden. De interessene som taler for å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg, må ha sterk overvekt framfor betenkelighetene ved å tilside sette Grunnloven § 54.⁸ Interessene som taler for å fravike Grunnlovens tidspunkt for stortingsvalg, er å sikre valget legitimitet ved at velgerne får reell anledning til å stemme ved valget. Retten til valg er en sentral demokratisk rettighet og av grunnleggende betydning for vår forfatning. Demokratiets grunnleggende forankring i Grunnloven kommer til uttrykk blant annet i Grunnloven § 2 som angir at Grunnloven skal sikre demokratiet, og i § 49 som fastsetter at folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget, og at Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg. Det er dermed tale om å sikre helt grunnleggende interesser i vår forfatning.

Disse hensynene vil i en krisesituasjon kunne gå foran de interessene som taler for å gjennomføre valget i tråd med Grunnloven § 54, som blant annet vil være knyttet til at valg av demokratiske grunner bør holdes med jevne mellomrom, bør sikres forutsigbarhet, mv. For at hensynet til å sikre at velgerne får reell anledning til å stemme ved valget, skal ha overvekt foran de demokratiske hensynene som taler for å holde valget innen 30. september, må et betydelig antall velgere være påvirket av den ekstraordinære hendelsen. Dette innebærer at et betydelig antall velgere må være avskåret fra å stemme, eller at det må være stor risiko for at et betydelig antall velgere vil avstå fra å stemme grunnet en ekstraordinær hendelse. Det vil ikke være interesseovervekt for å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg dersom velgerne i hovedsak vil ha reell mulighet til å stemme på den opprinnelig fastsatte valgdagen. Da vil Grunnloven §§ 2 og 49 tale for å holde fast ved at stortingsvalget må være gjennomført innen utgangen av september.

Et viktig moment i vurderingen av om valget kan utsettes eller forlenges, eller om det kan holdes omvalg, er også hvorvidt dette *er i samsvar med den rådende rettsoppfatningen i samfunnet*. Det kan antas at folket vil stille seg bak en utsettelse eller forlengelse av valget eller et omvalg

dersom svært mange velgere ikke har fått anledning til å stemme ved valget, eller dersom det er stor risiko for at svært mange velgere vil avstå fra å stemme grunnet en ekstraordinær hendelse.

Utvalget legger med dette som bakteppe til grunn at det på nærmere angitte vilkår kan være hjemmel i konstitusjonell nødrett for å utsette eller å forlenge valget dersom et betydelig antall velgere som følge av ekstraordinære hendelser er avskåret fra å stemme eller vil kunne avstå fra å stemme på grunn av hendelsene. På samme måte kan også en beslutning om omvalg ha dekning i konstitusjonell nødrett, dersom de øvrige vilkårene også er oppfylt. Det er uklart hvor mange velgere som må være berørt av hendelsen. Dette er hverken mulig eller hensiktsmessig å tallfeste. For at interessene bak å utsette valget skal kunne sies å veie tyngre enn interessene for å opprettholde Grunnlovens tidspunkt for valget, må krisesituasjonen antakelig berøre et betydelig antall velgere. De øvrige vilkårene for å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg er for det første at omstendighetene må utelukke at valgtinget holdes etter fire år og innen utgangen av september. For det andre at utsettelsen eller forlengelsen eller omvalget må være nødvendig, og for det tredje at utsettelsen eller forlengelsen eller omvalget må være i samsvar med den rådende rettsoppfatningen i samfunnet. Utsettelsen, forlengelsen eller omvalget kan imidlertid ikke gå lenger enn det som er nødvendig og rimelig. Dette er også av hensyn til demokratiet og til at valg skal holdes ved rimelige mellomrom.

22.2.3 Kommunestyre- og fylkestingsvalg – valgloven og nødrett

Etter valgloven § 9-1 skal valg av representanter til fylkesting og kommunestyre holdes på en og samme dag i september måned hvert fjerde år.

Dersom valget skal utsettes eller forlenges til senere enn 30. september, eller hvis det skal holdes omvalg, krever dette i utgangspunktet hjemmel i lov. Imidlertid må det antas at de samme hensyn som begrunner en adgang for å utsette eller forlenge stortingsvalget eller å holde omvalg etter reglene om konstitusjonell nødrett, kan gi en tilsvarende adgang til dette ved fylkestings- eller kommunestyrevalg på grunnlag av alminnelig nødrett.⁹

⁸ Dokument nr. 2 (1953) Konstitusjonell nødrett s. 20.

⁹ Et annet alternativ er at Stortinget vedtar en ny lovbestemmelse som gir myndighetene hjemmel til å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg.

22.3 Den europeiske menneskerettskonvensjonen

EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 3 forplikter statene til «å holde frie valg med rimelige mellomrom ved hemmelig avstemning, under forhold som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling». Det kan spørres om en stat holder valg i tråd med vilkåret «under forhold som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening» dersom en ekstraordinær hendelse fører til at mange velgere ikke får stemt. Unntak fra denne plikten kan hjemles i EMK artikkel 15, som gir statene mulighet til å fravike fra forpliktelsene i første tilleggsprotokoll artikkel 3. Vilråene for å fravike er imidlertid meget strenge og krever notifikasjon til Europarådets generalsekretær. Bare «war or other public emergency threatening the life of the nation» kan legitimere slik fravikelse. I tillegg stiller bestemmelsen krav om at unntak fra konvensjonsrettighetene må være strengt nødvendige i lys av nødsituasjonen. Utvalget kjenner ikke til saker der stater har fraveket fra forpliktelsene etter første tilleggsprotokoll artikkel 3. Det kan også spørres om artikkel 15 gir hjemmel for å fravike fra forpliktelsene etter EMK for en ekstraordinær hendelse som allerede har medført krenkelse av statens konvensjonsforpliktelser.

22.4 Andre lands rett

I Danmark er det ingen særskilte regler om nasjonale kriser i tilknytning til valg. Men en krise kan føre til feil som medfører ugyldig valg og dermed omvalg.

Finland har heller ikke regler om nasjonale kriser i tilknytning til valg. Derimot finnes det regler om omvalg dersom brudd på regelverket har påvirket valgresultatet. Dette regelverket kan muligens få betydning ved nasjonale kriser.

Utvalget har innhentet informasjon fra andre lands myndigheter om reguleringen av beredskap ved valg. En del land, eksempelvis Belgia, Spania og Storbritannia, har ikke spesielle regler om dette. Andre land igjen har regler om beredskap ved valg, for eksempel Island, Tsjekkia og Tyskland. I Østerrike er regelen at dersom det inntreffer ekstraordinære omstendigheter som forhindrer starten, fortsettelsen eller avslutningen av stemningen, kan valgmyndighetene forlenge stemmeperioden eller forskyve den til neste dag.

22.5 Utvalgets vurdering

22.5.1 Behov for å lovfeste adgang til å utsette eller forlenge valget eller til å holde omvalg

22.5.1.1 Stortingsvalg

Utvalget mener det er behov for å lovfeste en begrenset adgang til ved stortingsvalg å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg i krisesituasjoner.

Når det gjelder stortingsvalg, er det en viss adgang på nærmere vilkår til å utsette eller forlenge valget eller til å holde omvalg med hjemmel i konstitusjonell nødrett. Denne hjemmelen er imidlertid ulovfestet, vilråene er skjønnsmessige, ikke tilpasset krisesituasjoner i forbindelse med valg og dermed vanskelig tilgjengelige. Krisesituasjoner knyttet til valg skiller seg dessuten fra krisesituasjoner der det er snakk om å overføre myndighet til regjeringen, ved at de politiske partiene på Stortinget lett vil kunne ha motstridende egeninteresser knyttet til en utsettelse eller forlengelse av valget eller et omvalg.

Utvalget mener at denne iboende interessekonflikten gjør det særlig viktig å ha klart definerte kompetanseregler, prosedyrer og vilkår for adgangen til å utsette eller forlenge valget eller til å holde omvalg. Videre er det særlig viktig at en beslutning om å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg har legitimitet i befolkningen. I så måte medfører en ulovfestet hjemmel at en eventuell beslutning om omvalg mv. er mer sårbar for kritikk. Utvalget peker i den forbindelse på at en positiv lovhjemmel vil kunne fremme legitimiteten til avgjørelsen ved at lovreglene for krisehåndtering blir gjenstand for åpen debatt. Legitimiteten kan også øke ved at Stortinget som lovgiver har godkjent myndighetenes handlingsrom (dersom andre enn Stortinget gis en eventuell fullmakt), sammenlignet med en situasjon der tilsvarende handlinger utføres direkte på grunnlag av nødretts prinsipper. En konkret beredskapshjemmel er på den måten et bedre grunnlag for å klargjøre de politiske myndighetenes konstitusjonelle ansvar.¹⁰ Alternativet er å avvete en konkret situasjon, hvor avgjørelsen må tas på kort varsel midt i en vanskelig situasjon med mye oppmerksomhet og press og på grunnlag av konstitusjonell nødrett.

Utvalget peker dessuten på at en beredskapsbestemmelse ikke vil binde opp myndighetene, det vil si være et rettslig hinder for at myndighe-

¹⁰ NOU 1995: 31 s. 80.

tene eventuelt handler utenfor rammene av bestemmelsen. Dette vil gjelde så lenge handlingen er i tråd med konstitusjonell nødrett. En slik fleksibilitet er nødvendig i lys av at det er grunnleggende usikkert hvilke situasjoner som kan oppstå, og at det dermed er uforutsigbart hvilke tiltak som vil være nødvendige.¹¹

Utvalget viser til at den generelle begrunnelsen for å ha positive lovbestemmelser om beredskap også har vært knyttet til hensynet til demokratisk legitimitet, forutsigbarhet og klare rammer for myndighetsutøvelse.¹² Videre har Beredskapshjemmelutvalget i NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer* uttalt at

globalisering, klimaendringer, en tilspisset verdensorden og et sammensatt trusselbilde gjør at Norge er mer utsatt enn tidligere for alvorlige ulykker, terror, naturkatastrofer og ulike former for hybride hendelser. Norge er i tillegg sårbart, både fordi samfunnet er åpent, fordi det er store geografiske avstander, og fordi vi tidvis lever under svært røffe værforhold.¹³

På bakgrunn av dette mener utvalget at det nå er behov for en hjemmel til å utsette eller forlenge valget eller til å holde omvalg.

Utvalget har diskutert hvorvidt valglovens regler om ugyldighet er tilstrekkelige for å håndtere spørsmålet om å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg på bakgrunn av ekstraordinære hendelser. Utvalget viser for det første til at valglovens regler om omvalg grunnet ugyldighet bare rammer handlinger og unnlater fra valgmyndighetenes side (eller noen som utfører oppgave/tjeneste for disse) eller andre som har plikter i valgloven som utgjør brudd på valgloven eller valgforskriften. Reglene fanger kun opp enkelte tenkte krisesituasjoner. For eksempel kan det bli omvalg på nærmere vilkår dersom ekstraordinære hendelser som flom eller brann fører til at valglokalene ikke er åpne.

¹¹ NOU 1995: 31 *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser* s. 81.

¹² Dokument nr. 11 (1950) *Om Ot.prp. nr. 78 for 1950 angående lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold* s. 5: «Det kan overhodet ikke nektes at det i det lange løp er lite tilfredsstillende å la kompetanseforhold og myndighetsgrenser være helt ubestemte på forhånd, under henvisning til at man jo kan sette sig ut over lov og grunnlov i kraft av nødrettens prinsipper. Nettopp i et demokratisk rettsstatsamfund er det rimelig at både regjering og borgere skal ha en viss orientering i skrevne rettsbestemmelser om hva det er de må være forberedt på.»

¹³ NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer* s. 54.

I tillegg har utvalget foreslått at valget skal kunne kjennes ugyldig dersom de objektive vilkårene i straffeloven § 151 om stemmekjøp og utilbørlig påvirkning, § 152 om stemmesalg, § 153 om uberettiget valgdeltakelse og § 154 om etterfølgende påvirkning av valgresultatet er oppfylt. For det andre er ekstraordinære hendelser mer perifere fra valget og bør derfor ikke behandles under ugyldighetsreglene. Etter regelsettet om omvalg grunnet ugyldighet er det et krav om sannsynlighetsovervekt for at lovbruddet har påvirket valgresultatet. Det kan være vanskelig eller umulig å beregne sannsynligheten for at mandatfordelingen mellom listene har blitt påvirket, for eksempel dersom enkelte kommuner i et valgdistrikt rammes av flom som avskjærer velgerne fra å stemme. På denne bakgrunnen vil ikke valglovens regler om ugyldighet være tilstrekkelig, og det bør lovfestes en adgang til å utsette eller forlenge valget eller holde omvalg på bakgrunn av ekstraordinære hendelser.

Utvalget mener videre at en adgang til å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg må grunnlovfestes. I den grad en adgang til å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg går utover rammene til den konstitusjonelle nødretten, vil det være nødvendig å grunnlovfeste regelen.

22.5.1.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Når det gjelder kommunestyre- og fylkestingsvalg, mener utvalget at de samme hensynene gjør seg gjeldende som ved stortingsvalg. Utvalget mener derfor at det er nødvendig å lovfeste en adgang til å utsette eller forlenge valget eller til å holde omvalg også ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Det er ikke nødvendig å grunnlovfeste en slik adgang, da Grunnloven § 54 om tidspunktet for valginget kun regulerer stortingsvalg.

22.5.2 Innhold i en beredskapshjemmel

Utvalget mener at det må stilles svært strenge krav for å kunne utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg, og videre at hjemmelen ikke bør gå lenger enn nødvendig for å oppnå formålet om å sikre at flest mulig velgere får reell anledning til å stemme. Det må dermed ikke finnes mindre inngrepene handlingsalternativer enn å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg.¹⁴ Videre må de interessene som taler for å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg, ha overvekt framfor betenkelighetene ved å gå bort fra å holde valget innen utgangen av september. Det vil ikke

være interesseovervekt for å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg dersom velgerne i hovedsak vil ha reell mulighet til å stemme på den opprinnelig fastsatte valgdagen.

Bakgrunnen for dette er at en rekke hensyn taler mot å holde omvalg eller å utsette eller forlenge valget. Utvalget gjør rede for disse hensynene i det følgende. Det er flere hensyn som taler mot å holde omvalg eller å forlenge valget i etterkant av valgdagen, enn å utsette og forlenge valget i forkant.

For det første bør valg av demokratiske grunner og hensynet til forutsigbarhet holdes med jevne mellomrom. For velgerne vil forhold knyttet til den enkelte velgeren kunne gjøre at en del velgere ikke vil kunne stemme på det nye tidspunktet for valget. Det er dermed en risiko for at et omvalg eller utsatt valg i den aktuelle kommunen vil bli mindre representativt enn det opprinnelige valget. En annen ulempe ved omvalg er at preferansene til de velgerne som faktisk stemte i det opprinnelige valget, ikke blir respektert. Et omvalg bør dessuten gjennomføres raskt. Det vil medføre innskrenket mulighet for velgerne til å stemme både innenlands og utenlands. For det andre vil en lovfestet adgang til å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg kunne øke sjansene for misbruk. Det kan nemlig ikke utelukkes at et ønske om å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg vil kunne være politisk motivert. For det tredje åpner utsettelse, forlengelse eller omvalg i enkelte kommuner for at noen velgere har mer informasjon enn andre når de stemmer, og kan utnytte dette til taktisk stemming.¹⁵

Videre er det også kostnadmessige og praktiske ulemper knyttet til omvalg, forlengelse og utsettelse av valget. For partiene er ulempene størst ved omvalg hvor disse må mobilisere og gjennomføre en ny valgkamp. For valgmyndighetene fører et utsatt eller forlenget valg eller et omvalg til utfordringer med å sikre nok personell, lokaler og valgmateriell.

¹⁴ Utvalget foreslår i punkt 22.5.9 å lovfeste at valgstyret kan opprette ekstra valglokaler i en stemmekrets dersom det er nødvendig for å sikre at velgerne har mulighet til å stemme. Dette tiltaket er et eksempel på et mindre inngripende handlingsalternativ som avhengig av forholdene kan oppnå formålet om å sikre at flest mulig velgere får reell anledning til å stemme.

¹⁵ Valgtaktisk stemming ble påvist i Dresden under Bundestags-valget i 2005. Se «Wahlreport: Wahl zum 16. Deutschen Bundestag 18. september 2015» (Berlin: Infratest dimap, 2005), https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/BTW05_Wahlreport_Leseprobe.pdf.

22.5.3 Hvilke handlingsalternativer bør lovfestes

Utvalget mener at myndighetene for det første bør kunne utsette valgtinget før det begynner. På det utsatte valgtinget kan da velgere som ikke har forhåndsstemt, få stemme. Utvalget viser til at dagens regler allerede synes å åpne for å utsette valget innenfor september måned i valgåret, jf. Grunnloven § 54 og valgloven § 9-1. Utvalget mener imidlertid at det er behov for å utvide denne tidsrammen noe.

For det andre mener utvalget at myndighetene bør kunne forlenge valget i forkant av valgtinget samt under selve valgtinget. Å forlenge valgtinget på valgdagen kan enten skje ved at myndighetene avbryter stemmingen og åpner valgtinget på et senere tidspunkt, eller ved at det pågående valgtinget fortsetter over et lengre tidsrom enn opprinnelig fastsatt. Velgere som har stemt før, kan da ikke stemme på nytt. Utvalget mener videre at det er sentralt at velgerne som stemmer ved et utsatt eller forlenget valg, ikke kjenner til det foreløpige valgresultatet i kommunen: Alle velgerne i den samme kommunen bør ha samme demokratiske utgangspunkt og rett til frie og like valg. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at den foreløpige opptellingen av stemmesedler avgitt på forhånd, må stoppes dersom denne er i gang. Opptellingen av forhåndsstemmer kan gjenopptas dagen før det forlengede valgtinget. Det er ikke nødvendig å foreslå egne regler for opptelling av stemmesedler fra valgtinget. Opptellingen av disse kan ikke starte før valgtinget er avsluttet.

Utvalget peker for det tredje på at en krisesituasjon på valgdagen eller i forkant av denne kan arte seg slik at omfanget av krisen først blir kjent i etterkant av valgdagen. Utvalget mener at myndighetene i helt spesielle tilfeller bør kunne beslutte at det skal holdes omvalg i etterkant av et gjennomført valg. Utvalget mener at det ikke vil være aktuelt å forlenge valget i etterkant, og viser til at opptellingen av valgtingsstemmene da vil være i gang. Dette åpner for at store deler av valgresultatet kan være kjent. Altså er det da en risiko for at myndighetene kan ta utenforliggende hensyn i valget mellom om valget skal forlenges, eller om det skal holdes omvalg.

Utvalget presiserer at utsettelse, forlengelse og omvalg kun vil være aktuelt for valgtinget. Forhåndsstemmeperioden er såpass lang at det bør være mulig å stemme i løpet av perioden, eventuelt i en annen kommune. Velgerne har i tillegg mulighet til å stemme på valgtinget.

22.5.4 Vilkår for å holde omvalg eller utsette eller forlenge valgtinget

22.5.4.1 Forhold som kan begrunne omvalg

Utvalget mener at ekstraordinære hendelser som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme, på visse vilkår bør kunne danne grunnlag for å utsette eller forlenge valget eller holde omvalg. Det er imidlertid ikke mulig eller hensiktsmessig å angi en uttømmende liste med forhold som skal regnes som ekstraordinære. Det er grunnleggende usikkert hvilke kriser som vil inntreffe i framtiden.¹⁶ Eksempler på forhold som kan utgjøre en ekstraordinær hendelse, er naturkatastrofer som flom, jordskjelv, kvikkleireskred mv. Andre eksempler er terror, sabotasje på infrastruktur, atomulykke, alvorlige epidemier o.l. Utvalget vil imidlertid avgrense mot krigssituasjoner. I krigssituasjoner vil den konstitusjonelle nødretten og beredskapsloven overta. Etter § 1 er Kongen – når Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet – gitt en generell fullmakt til å treffe alle vedtak som er påkrevd for å ivareta rikets interesser. Situasjonen som bestemmelsen tar sikte på, er at Stortinget er satt helt ut av spill. Dersom Stortinget er samlet eller kan sammenkalles, gjelder en mer begrenset fullmakt for Kongen etter beredskapsloven § 3.

En innvending mot å bruke et såpass ubestemt vilkår som «noe ekstraordinært» er at det kan åpne for misbruk. Til dette vil utvalget bemerke at det i kravet om at hendelsene må være ekstraordinære, ligger en terskel for i hvilke situasjoner myndighetene kan beslutte omvalg, utsettelse og forlengelse av valgtinget. Den ekstraordinære hendelsen må også være egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme. Dessuten vil utvalget foreslå strenge materielle og prosessuelle krav til slike beslutninger.

For omvalg vil kravet være at velgerne er blitt hindret fra å stemme. Det må dreie seg om et stort antall – en vesentlig del av velgerne. Utvalget viser til at den samfunnsmessige betydningen av omvalg eller forlengelse eller utsettelse av valgtinget innebærer mindre forutsigbarhet, blant annet i form av usikkerhet knyttet til sammensetningen av organet, økonomiske og praktiske implikasjoner for partiene, innskrenket mulighet for velgerne til å stemme i en ny og kortere periode, et forsinket valgresultat samt mulighet for taktisk

stemming ved et eventuelt omvalg. Videre er det et tungtveiende hensyn at å holde valget på det opprinnelig fastsatte tidspunktet vil sikre retten til valg for de velgerne som grunnet ulike forhold ikke vil kunne stemme ved et omvalg eller et utsatt valgting. På bakgrunn av dette kan det ikke være tilstrekkelig for å utsette eller forlenge valget eller holde omvalg i en eller flere kommuner at et begrenset antall velgere i disse kommunene rammes av en naturkatastrofe eller andre ekstraordinære hendelser, selv der hendelsen har høy alvorlighetsgrad. Derimot må den ekstraordinære hendelsen ha rammet et betydelig antall velgere – en *vesentlig* del av velgerne. I tillegg til velgere som blir direkte rammet ved for eksempel skade eller sykdom, vil også frykt, uro eller andre sosiale og psykologiske reaksjoner grunnet hendelsen måtte tas i betraktning ved vurderingen av hvorvidt en vesentlig del av velgerne er rammet. Et krav om at hendelsen må ha rammet en vesentlig del av velgerne eller være egnet til dette, samsvarer også best med terskelen for omvalg etter ugyldighetsreglene, hvor det er et krav om sannsynlighetsovervekt for at valgresultatet har blitt påvirket. Prinsippet om konstitusjonell nødrett synes også å stille krav om at velgere av et visst omfang er avskåret fra å stemme.

22.5.4.2 Omvalget, utsettelsen eller forlengelsen må være nødvendig

Utvalget mener det sentrale vilkåret for å kunne utsette eller forlenge valget eller holde omvalg bør være hvorvidt utsettelsen, forlengelsen eller omvalget er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. At velgerne får reell adgang til å stemme, sikrer oppfyllelsen av Grunnloven § 49, som sier at folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget, og at Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg. Å sikre velgerne mulighet til å stemme er også sentralt sett opp mot Grunnloven § 2, som fastsetter at Grunnloven skal sikre demokratiet. Utvalget presiserer at et kriterium om at tiltaket må være nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme, i utgangspunktet ikke vil være oppfylt ved massive påvirkningskampanjer fra eksterne aktører, da slike kampanjer ikke berører velgernes mulighet til å stemme.

Vilkåret om nødvendighet forutsetter at det ikke er mulig med andre mindre inngripende handlingsalternativer for å sikre velgerne reell adgang til å stemme. I en krisesituasjon kan et handlingsalternativ være å holde valget på det opprinnelig fastsatte tidspunktet. Respekt for vel-

¹⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har i sin rapport, *Analysen av krisescenarioer 2019, angitt pandemi og legemiddelmangel som de scenarioene med høyest risiko.*

gerviljen som har kommet til uttrykk i det opprinnelige valget, taler her for at myndighetene er tilbakeholdne med å holde omvalg.

22.5.5 Hvor lenge valget kan utsettes eller forlenges, og tidspunktet for omvalg

Spørsmålet her er om det bør fastsettes absolutte tidsfrister for hvor sent det utsatte eller forlengede valget kan holdes, og hvor sent det kan holdes omvalg.

Utvalget peker på at det utsatte eller forlengede valget i utgangspunktet bør kunne holdes så sent som det er nødvendig for å sikre velgerne reell anledning til å stemme. Hvor lenge dette er, vil avhenge av krisesituasjonen. En lengre utsettelse eller forlengelse vil imidlertid kunne føre til at noen velgere stemmer på et helt annet faktisk grunnlag enn de velgerne som allerede har stemt. Likhets hensynet taler dermed for at det utsatte eller forlengede valget ikke kan holdes etter flere måneder. Utvalget mener derfor at en utsettelse eller forlengelse utover én måned er et såpass stort inngrep i valget at dette tidsrommet bør være skranken. Dette innebærer at dersom Kongen i statsråd har fastsatt 10. september som valgdag, må det utsatte eller forlengede valgtinget holdes senest 10. oktober. Valget kan uansett kun forlenges med inntil én dag. Dersom myndighetene mener at et utsatt eller forlenget valg ikke kan gjennomføres og avsluttes innen én måned etter det opprinnelig fastsatte tidspunktet for valg, vil det være adgang til å beslutte at det skal holdes omvalg.

Når det gjelder omvalg, er det viktig å påpeke at dette bør gjennomføres så raskt som mulig. Dette er fordi valg bør holdes med jevne mellomrom av demokratiske grunner. Dette hindrer at representantene på Stortinget og i fylkestinget og kommunestyret blir sittende lenger enn det som er legitimt. Likevel vil det kunne ta noe tid for myndighetene å forberede et nytt valg. Utvalget antar valgmyndighetene vil kunne gjennomføre og avslutte et omvalg innen seks måneder, men ønsker ikke å lovfeste en absolutt frist. Utvalget har også diskutert hvorvidt selve avgjørelsen om omvalg bør fattes innen en viss frist. Utvalget mener imidlertid at det ikke er nødvendig å fastsette en streng frist for når vedtaket om omvalg må fattes. Vedtaket skal fattes med to tredjedels flertall, og den politiske situasjonen legger opp til at avgjørelsen må tas innen kort tid.

22.5.6 Hvem skal avgjøre spørsmålet om utsettelse, forlengelse eller omvalg

22.5.6.1 Stortingsvalg

I vurderingen av hvem som skal kunne vedta å utsette eller forlenge valget eller at det skal holdes omvalg, er hensynet til å sikre beslutningen legitimitet og hensynet til en rask avgjørelse fremtredende. I tillegg står hensynet til å motvirke misbruk, eller mistanke om misbruk, sentralt. Utvalget har på bakgrunn av disse hensynene tatt utgangspunkt i at det går et skille mellom å utsette valget før valgtinget begynner, eller å forlenge valget før eller under valgtinget på den ene siden og å beslutte omvalg i etterkant av valgtinget på den andre siden.

Utvalget peker på at risikoen for misbruk og for at det tas utenforliggende hensyn, er størst ved en beslutning om omvalg i etterkant av valgtinget. Valgresultatet eller deler av dette vil da være kjent. Dette taler for at kun Stortinget bør kunne ta beslutningen om omvalg. Dette understøttes av at det i utgangspunktet er kun Stortinget som vil ha legitimitet til å beslutte omvalg.

For å ytterligere hindre at adgangen til å beslutte omvalg misbrukes, bør det stilles krav om at Stortinget må avgjøre spørsmålet med to tredjedels flertall. I et slikt tilfelle vil det normalt heller ikke være nødvendig av tidshensyn å legge denne kompetansen til et annet organ. Et slikt vedtak bør likevel treffes så raskt som mulig, da det ikke vil være heldig om det i lang tid hefter usikkerhet ved om det vil bli omvalg. Det vil dessuten normalt være mulig raskt å skaffe seg oversikt over hvilke konsekvenser den ekstraordinære hendelsen har hatt. Det er også et poeng at en beslutning om omvalg etter et beredskapsregelverk bør treffes før Stortinget tar stilling til om valget skal godkjennes etter Grunnloven § 64. Myndigheten til å vedta omvalg etter dette regelverket bør derfor legges til det sittende Stortinget, ikke det nyvalgte. Utvalget foreslår etter dette at det inntas i Grunnloven § 54 at Stortinget med to tredjedels flertall beslutter hvorvidt det skal holdes omvalg. Videre må det presiseres i Grunnloven at det er det utgående Stortinget som beslutter omvalg.

Når det gjelder beslutningen om å utsette eller forlenge valget, mener utvalget at det også her vil være Stortinget som har høyest legitimitet til å avgjøre dette spørsmålet. For å bygge inn garantier mot misbruk bør det også her stilles krav om at Stortinget må avgjøre spørsmålet med to tredjedels flertall.

En rask avgjørelse er nødvendig for å rekke å ta beslutningen om å utsette valget eller å forlenge valget før eller under valgtinget. Utvalget legger til grunn at det i mange ekstraordinære situasjoner vil være mulig å samle Stortinget på kort varsel. I de tilfellene der Stortinget ikke kan samles, eller der regjeringen ikke får kontakt med Stortinget, bør regjeringen få en begrenset adgang til å fatte beslutningen. Faren for misbruk er noe lavere når valgresultatet ikke er kjent. Utvalget mener likevel at regjeringen ikke bør få myndighet til å utsette eller forlenge valget i mer enn sju dager.

Å legge en viss kompetanse til regjeringen vil for øvrig være i samsvar med normalordningen i valgloven, der valgdagen fastsettes av Kongen. Ved en slik ordning gis regjeringen i praksis en adgang til å utsette eller forlenge valget i et begrenset tidsrom. Utvalget understreker at regjeringens beslutning om å utsette eller forlenge valget skjer under konstitusjonelt ansvar.

22.5.6.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalg

Utvalget peker på at hensynet til at avgjørelsen skal ha mest mulig legitimitet, og nærhet til dem avgjørelsen får virkning for, taler for at det er kommunestyret ved kommunestyrevalg og fylkestinget ved fylkestingsvalg som har kompetanse til å utsette eller forlenge valget eller å bestemme at det skal gjennomføres omvalg. Det kan likevel være vanskelig i en krisesituasjon å samle tilstrekkelig antall personer til at kommunestyret eller fylkestinget er beslutningsdyktig. Videre vil krisehendelser oppstå sjelden og ha ulikt innhold, noe som fører til at det kan være vanskelig å holde en lik praksis i de ulike kommunene eller fylkene. I tillegg vil det i mer omfattende krisesituasjoner kunne oppstå vanskelige vurderinger av hvorvidt valget skal avlyses i kommuner hvor hendelsen ikke fysisk fant sted, men hvor hendelsen likevel kan føre til at en stor del av velgermassen ikke benytter seg av stemmeretten. Dette taler for at et organ med oversikt over hele landet fatter avgjørelsen. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at myndigheten til å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg ved kommunestyre- og fylkestingsvalg legges til regjeringen. Utvalget peker på at faren for misbruk reduseres ved at regjeringens beslutning om å utsette eller forlenge valget skjer under konstitusjonelt ansvar.

22.5.7 Omfanget av et omvalg, utsettelse eller forlengelse

Utvalget mener at omfanget av en utsettelse eller forlengelse eller et omvalg bør være så lite som mulig. Utvalget viser til at valgresultatet ved et omvalg trolig ikke vil bli det samme: Noen velgere vil sannsynligvis ikke stemme på samme måte ved et omvalg, og noen av velgerne som stemte ved det ordinære valget, vil trolig ikke ha anledning til å stemme ved omvalget. I tillegg vil et omvalg være krevende for partiene så vel som for velgerne og valgmyndighetene. Utvalget viser videre til sitt forslag om at et omvalg grunnet ugyldighet kun skal gjennomføres i de kommunene hvor feilene påvirket fordelingen av stemmer til de ulike listene. Forslaget gjelder både ved stortingsvalg og ved fylkestingsvalg. På den bakgrunn foreslår utvalget at myndighetene kun kan utsette eller forlenge valget eller holde omvalg grunnet en ekstraordinær hendelse i de kommunene der dette er nødvendig for å sikre formålet, nemlig at velgerne får reell adgang til å stemme ved valget. Dette innebærer at en hendelse som kun berører én kommune, ikke bør påvirke gjennomføringen av valget i andre kommuner. Dersom krisesituasjonen derimot kan sies å ha et nasjonalt omfang, bør utsettelsen, forlengelsen eller omvalget også gjelde hele landet, ikke bare i den kommunen hvor hendelsen skjedde.

22.5.8 Hvem som fungerer i vervet inntil et omvalg er gjennomført

Dersom det skal holdes omvalg som følge av ekstraordinære hendelser, blir spørsmålet om de nyvalgte representantene til Stortinget, fylkestinget og kommunestyret skal fungere i vervet inntil omvalget er gjennomført.

Dersom et stortingsvalg er ugyldig, er det de nyvalgte representantene som fungerer i vervet inntil omvalget er gjennomført. Dette er både gjeldende rett og utvalgets forslag. Utvalget mener at det samme bør gjelde dersom det sittende Stortinget vedtar at det skal holdes omvalg på grunn av en ekstraordinær hendelse.

Også ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg mener utvalget ordningen bør være at dersom det nyvalgte fylkestinget eller kommunestyret har gjennomført sitt konstituerende møte før vedtak om omvalg er truffet, skal de nyvalgte medlemmene av fylkestinget eller kommunestyret fungere i vervet inntil omvalget er gjennomført. Dersom det konstituerende møtet ikke er holdt, foreslår utvalget at valgperioden forlenges

for de sittende medlemmene av fylkestinget eller kommunestyret.

22.5.9 Øvrige tiltak for å sikre velgerne mulighet til å stemme

Utvalget peker på at valgstyrene har et ansvar for å legge til rette for at velgerne kan stemme. Utvalget mener at valgstyret i større grad bør kunne avhjelpe i tilfeller hvor velgerne ikke får stemt på

grunn av en krisesituasjon. Valgstyret bør derfor kunne opprette ekstra valglokaler for en stemmekrets på valgtinget som kommer i tillegg til det ordinære valglokalet. Av hensyn til tilgjengelighet bør valgstyret ha adgang til å opprette ekstra valglokaler ikke bare ved ekstraordinære hendelser, men generelt hvor valgstyret vurderer dette som nødvendig for å sikre at velgerne får stemt. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at valgstyret kan opprette ekstra valglokaler.

Kapittel 23

Økonomiske og administrative konsekvenser

23.1 Innledning

Utvalget foreslår å videreføre hovedtrekkene i gjeldende valglov. Å innføre en ny lov vil imidlertid medføre økonomiske og administrative konsekvenser uavhengig av innholdet i loven. Det vil gå med tid og ressurser til opplæring og veiledning om den nye loven. Gjennomføring av valg er en krevende oppgave der det ikke er rom for feil, og det er viktig at valgmedarbeidere og kommunene har god forståelse for endringene. Den nye loven vil også kreve oppdatering av informasjons- og veiledningsmateriellet som brukes av Valgdirektoratet. I tillegg vil alle instanser som har oppgaver ved gjennomføring av valg, i en overgangsfase måtte bruke ekstra tid og ressurser på å sette seg inn i den nye loven. Dette vil gjelde i forkant av de to første valgene etter at loven blir satt i kraft, da det er en del forskjeller mellom stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Etter hvert vil det ikke være behov for mer ressurser til disse aktivitetene enn det som generelt er nødvendig for å gjennomføre valg. Det at lovutkastet har et enklere og mer brukervennlig språk og en mer hensiktsmessig oppbygning, vil på sikt gjøre det lettere for brukerne av loven å sette seg inn i den, noe som vil medføre mindre ressursbruk på dette området.

I punktene 23.2 til 23.8 blir det redegjort nærmere for de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets lovforslag.

23.2 Stemmerett for 16-åringer ved kommunestyre- og fylkestingsvalg

Det å senke stemmerettsalderen til 16 år ved kommunestyre- og fylkestingsvalg har administrative og økonomiske konsekvenser både for kommunene, fylkeskommunene og staten. Kommunene vil måtte ta imot flere stemmer, og både kommunene og fylkeskommunene får flere stemmesedler

å telle opp. For staten vil kostnadene til valgkort stige. Hvor mye vil avhenge av om det blir brukt digitale valgkort eller papirvalgkort.

23.3 Antall underskrifter på listeforslagene

Utvalget foreslår å øke kravet til antall underskrifter på listeforslag som er fra andre enn registrerte politiske partier som fikk minst 5 000 stemmer i hele landet ved forrige stortingsvalg. Forslaget innebærer at det ved stortingsvalg og fylkestingsvalg gjennomgående må samles inn flere underskrifter enn tidligere. Ved kommunestyrevalg er bildet mer nyansert. I kommuner med mindre enn 30 000 stemmeberettigede ved forrige kommunestyrevalg vil kravet til antall underskrifter reduseres, men det vil øke i kommuner med mer enn 30 000 stemmeberettigede.

For distriktsvalgstyrene og fylkesvalgstyrene vil forslaget innebære at kontrollen av listeforslagene blir mer omfattende. I og med at de fleste kommunene har mindre enn 30 000 stemmeberettigede, vil omfanget av kontrollene for valgstyret bli noe redusert, selv om det vil øke i de største kommunene.

Utvalget foreslår imidlertid at det skal være mulig å samle inn underskriftene på listeforslagene elektronisk. Dette vil i praksis kreve at staten utvikler et elektronisk system for innsamling av underskriftene, som blant annet legger til rette for å bekrefte identiteten til forslagsstillerne. Elektronisk innleverte listeforslag vil innebære en vesentlig forenkling for kommunene og muliggjør effektivisering av det som i dag er en svært arbeidskrevende prosess. Det vil være naturlig å koble en slik løsning til EVA, og det vil dermed bli begrenset med økte driftskostnader. Selve utviklingen av løsningen vil uansett kreve både økonomiske og administrative ressurser.

23.4 Opptelling av stemmer

Etter gjeldende rett telles stemmesedlene to ganger ved kommunestyrevalg og tre ganger ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Utvalget foreslår at stemmesedlene skal telles opp to ganger ved alle valg. Dette innebærer at kommunene heretter skal telle opp stemmesedlene kun én gang ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Samtidig stilles det noe strengere krav til opptellingen, som kretsvis opptelling, tydeligere ansvarsdeling og krav om at tellingen gjøres på to uavhengige måter. For å sikre to uavhengige tellinger skal kommunene opprette et sentralt stemmestyre. Selv om dette innebærer at kommunene må ha et organ til, vil de administrative konsekvensene være minimale. Oppgavene til det sentrale stemmestyret gjøres også i dag, og det er ikke krav om at det sentrale stemmestyret selv skal gjennomføre tellingene.

Samlet sett vil derfor forslaget føre til moderate økonomiske og administrative besparelser for kommunene hovedsakelig knyttet til stortingsvalg og fylkestingsvalg.

23.5 Klagesystemet

Utvalget foreslår flere endringer i klagesystemet som har både økonomiske og administrative konsekvenser. Disse endringene har først og fremst konsekvenser for staten, ved domstolene, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Stortingets administrasjon.

Det skal fortsatt oppnevnes et riksvalgstyre, men det foreslås endringer både i oppnevningen og sammensetningen av riksvalgstyret og dets oppgaver.

Riksvalgstyret skal etter forslaget være et uavhengig klageorgan, hvor flertallet av medlemmene skal være dommere for å sikre en uavhengig klagebehandling. Riksvalgstyret skal behandle klager på forberedelsen og gjennomføringen av stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, og ikke som i dag hvor det bare behandler klager ved stortingsvalg. Utvalget foreslår også å utvide adgangen til å klage på forberedelsen og gjennomføringen av valget noe.

I tillegg foreslår utvalget at det skal være adgang til å klage på Stortingets, fylkestingets og kommunestyrets vedtak om hvorvidt valget er gyldig. Ved stortingsvalg skal klagen behandles av Høyesterett. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal klagen behandles av riksvalgstyret.

Utvalgets forslag innebærer at det vil gå med mer ressurser til å drifte riksvalgstyret, både på

grunn av hvordan det er sammensatt, men også fordi riksvalgstyret skal behandle flere typer klager. Det vil være nødvendig å kjøpe fri medlemmene av riksvalgstyret fra sitt ordinære arbeid i kortere eller lengre perioder rundt valget. Av hensyn til saksbehandlingen i de domstolene som avgir dommere til riksvalgstyret, bør disse domstolene tilføyes ressurser som gjør at de kan erstatte de dommerne som oppnevnes til riksvalgstyret. Dette bør gjøres for at sakene for domstolene ikke skal forsinkes.

Det foreslås at sekretariatet for riksvalgstyret skal legges til Stortingets administrasjon. Dette vil innebære en ny oppgave for Stortingets administrasjon og vil kreve både administrative og økonomiske ressurser. Oppgavene i sekretariatet vil variere gjennom året, men fra listeforslagene skal godkjennes i juni til valget er endelig godkjent, må det påregnes en betydelig innsats. Det må også tas høyde for at det vil kunne komme flere klager på valget i årene framover. Dette er en trend internasjonalt, og et synlig riksvalgstyre og klare klagereregler kan også bidra til at det blir flere klager.

At det skal kunne klages på Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig, vil kunne føre til at Høyesterett hvert fjerde år må behandle slike klager. Forslaget må likevel antas å ha små økonomiske og administrative konsekvenser for Høyesterett.

Videre vil departementet spare noe på ikke å behandle klager ved kommunestyre- og fylkestingsvalg og å ikke være sekretariat for riksvalgstyret ved stortingsvalg. Denne oppgaven er imidlertid tett knyttet til departementets øvrige arbeid på valgområdet, slik at innsparingen vil være forholdsviss ubetydelig.

23.6 Beredskapshjemmel

Utvalget foreslår at valgtinget skal kunne utsettes eller forlenges dersom det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme. Tilsvarende kan det bestemmes at det skal holdes omvalg hvis det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme.

Det å utsette eller forlenge valgtinget eller å holde omvalg vil kunne ha betydelige økonomiske så vel som administrative konsekvenser. Valgmyndighetene må skaffe både personell og valglokaler til å gjennomføre det nye valgtinget. Det vil ved et omvalg dessuten kunne være nødvendig å skaffe mer valgmateriell, blant annet konvolutter og stemmesedler.

Det må kunne legges til grunn at det sjelden vil være aktuelt å benytte beredskapshjemmelen. I tillegg vil det nok allerede i dag være mulig å utsette eller forlenge valgtinget eller å holde omvalg med hjemmel i konstitusjonell nødrett (stortingsvalg) eller alminnelig nødrett (kommunestyre- og fylkestingsvalg). Disse forholdene tilsier at forslagene om å lovfeste en beredskapshjemmel for ekstraordinære hendelser vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

23.7 Endringer i valgordningen

Endringer i valgordningen vil føre til behov for å endre EVA. Dette vil ha administrative og økono-

miske konsekvenser. Samtidig vil direktoratet uansett måtte gjøre tilpasninger i EVA grunnet regionreformen og valget i 2021. Det må likevel antas at de endringene som foreslås, kanskje særlig knyttet til innføring av en ny personvalgordning ved stortingsvalg, vil føre til utviklingsbehov.

23.8 Forsendelse av forhåndsstemmer

Utvalget peker på at det ser ut til å være behov for å fortsette å inngå særavtaler for å sikre at forhåndsstemmene kommer tidsnok fram. Utvalget tar også høyde for at omfanget av hvor mange stemmer som må sendes på en slik måte, øker. Kostnadene til slike avtaler vil kunne øke i årene framover.

Del V
Lovforslag med merknader

Kapittel 24

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

Til § 1-1 Lovens formål og virkeområde

Alminnelige motiver: punkt 2.9.2.

Første ledd viderefører gjeldende rett om at loven ved alle valg skal sikre at de overordnede prinsippene om frie og hemmelige valg overholdes, jf. gjeldende valglov § 1-1. At loven skal sikre at valgene er *direkte*, er tatt ut av formålsbestemmelsen. Dette har ingen materiell betydning, da det følger av andre lovbestemmelser at valgene skal være direkte.

I *andre ledd* videreføres lovens virkeområde, som i dag framgår av valgloven § 1-2.

Kapittel 2. Stemmerett og manntall

Til § 2-1 Stemmerett ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 9.1.11.1, 9.3.3 og 9.5.2.1.

Paragrafen viderefører vilkårene i § 2-1 i gjeldende valglov om 18 års stemmerettsalder, om at det kun er norske statsborgere som har stemmerett ved stortingsvalg, og om at velgeren må være manntallsført for å kunne utøve stemmeretten. Kravet om at vedkommende må være manntallsført i en kommune *på valgdagen*, er ikke videreført.

Bestemmelsen viderefører ikke vilkåret om at vedkommende må være eller ha vært folkeregisterført som bosatt i Norge for å ha stemmerett. Kravet om at vedkommende ikke har mistet stemmeretten etter Grunnloven, videreføres heller ikke, da reglene for tap av stemmerett i Grunnloven ikke foreslås videreført.

Til § 2-2 Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

Alminnelige motiver: punkt 9.1.11.1 og 9.5.2.2.

Paragrafen svarer til § 2-2 i gjeldende valglov.

Paragrafen viderefører ikke gjeldende stemmerettsalder på 18 år, men endrer stemmerettsal-

deren til 16 år ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. I motsetning til ved stortingsvalg videreføres i *første ledd* vilkåret om at norske statsborgere må være eller ha vært folkeregisterført som bosatt i Norge for å ha stemmerett.

Bestemmelsen viderefører i *andre ledd* reglene om stemmerett for personer som ikke er norske statsborgere. Det er kun gjort språklige endringer i bestemmelsen. Botiden for utenlandske statsborgere i bokstav a skal være sammenhengende de siste tre årene før valgdagen. Der som valgdagen er 8. september, har personer som har vært folkeregistrert som bosatt i Norge fra og med 8. september tre år tidligere, stemmerett.

Vilkåret om at velgeren må være manntallsført for å kunne utøve stemmeretten, videreføres i *tredje ledd*, men ikke kravet om at vedkommende må være manntallsført *på valgdagen*.

Til § 2-3 Ansvar for å opprette og oppdatere manntallet

Paragrafen viderefører gjeldende rett som i dag følger av valgloven § 2-3, med en noe endret ordlyd. Departementets ansvar for å sende ut valgkort, jf. valgloven § 2-3 tredje ledd, er imidlertid skilt ut i en egen bestemmelse i utvalgets forslag til § 2-9.

Til § 2-4 Folkeregistermyndighetens ansvar

Bestemmelsen viderefører med noe endret ordlyd gjeldende rett som i dag følger av valgloven §§ 2-5 og 15-6. Folkeregistermyndigheten skal etter *tredje ledd* i tillegg til å overføre oppdateringer til det foreløpige manntallet per 30. juni også overføre oppdateringer til det foreløpige manntallet per 2. januar til departementet.

Til § 2-5 Hvilken kommune velgerne skal manntallsføres i

Alminnelige motiver: 9.4.3.

Bestemmelsens *første, andre og tredje ledd* viderefører gjeldende rett som i dag følger av valgloven § 2-4.

Vilkåret om at utenlandsboende norske statsborgere som ikke har vært folkeregistrert som bosatt i Norge i løpet av de siste ti årene før valg dagen, skal søke valgstyret om å bli innført i manntallet i den kommunen de sist var bosatt, videreføres ikke. I *fjerde ledd* fastslås det i stedet at personer med stemmerett som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i Norge i løpet av de ti siste årene, kan velge hvilken kommune de skal manntallsføres i. Dersom velgeren forhåndsstemmer fra utlandet, må stemmen adresseres til den kommunen hvor velgeren ønsker å bli innført i manntallet. Dersom velgeren forhåndsstemmer i en annen kommune, må forhåndsstemmen sendes til den kommunen hvor velgeren ønsker å bli innført i manntallet. På valgtinget kan velgeren bare stemme i den kommunen hvor han eller hun ønsker å bli innført i manntallet. Regelen gjelder også for utenlandsboende ansatt i diplomatiet eller konsulatvesenet.

Til § 2-6 Utlegging av manntallet til offentlig ettersyn

Bestemmelsen viderefører med enkelte språklige endringer gjeldende rett som i dag følger av valgloven § 2-6.

Til § 2-7 Retting av manntallet

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, jf. dagens valglov § 2-7. Det er kun gjort språklige endringer i bestemmelsen.

Til § 2-8 Melding om endringer i manntallet

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, jf. dagens valglov § 2-8. I tillegg presiserer bestemmelsen at valgstyret også skal gi beskjed dersom krav om retting ikke tas til følge.

Til § 2-9 Valgkort

Bestemmelsen viderefører ordningen med valgkort som i dag framgår av valglov § 2-3 tredje ledd. Nytt er at utvalget legger til grunn at bestemmelsen åpner for at valgkort kan sendes både elektronisk og på papir. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at valgkort kan sendes til personer bosatt i utlandet eller på Svalbard eller Jan Mayen.

Til § 2-10 Forskrift

Bestemmelsen viderefører dagens valglov § 2-9. *Bokstav c* omfatter også valgstyrets plikter i forbindelse med produksjon og utsendelse av valgkort.

Kapittel 3. Valgbarhet og plikt til å ta imot valg

Til § 3-1 Valgbarhet og plikt til å ta imot valg ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 9.1.11.2.

Paragrafen viderefører ombudsplikten ved stortingsvalg som i dag følger av valgloven § 3-1 første ledd. Det er gjort enkelte språklige endringer i bestemmelsen. Hvem som er utelukket fra valg, er skilt ut i en egen bestemmelse i § 3-3 i utkastet.

Til § 3-2 Valgbarhet og plikt til å ta imot valg ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

Alminnelige motiver: punkt 9.1.11.2.

Paragrafen viderefører ombudsplikten ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg som i dag framgår av valgloven § 3-3 første og andre ledd. Det er gjort enkelte språklige og strukturelle endringer i bestemmelsen. Hvem som er utelukket fra valg, er skilt ut i en egen bestemmelse i § 3-3 i utkastet.

Til § 3-3 Hvem som er utelukket fra valg

Alminnelige motiver: punkt 10.7.2.3, 10.7.3.1 og 10.7.3.2.

Paragrafens *første ledd* viderefører gjeldende valglov § 3-1 andre ledd bokstav b om at dommere i Høyesterett er utelukket fra valg til Stortinget. Utvalget foreslår å gjøre ansatte i departementene og i diplomatiet og konsulatvesenet valg bare. Dette innebærer at alle ansatte, både embetsmenn og andre, vil være valg bare. Bestemmelsen om at disse er utelukket fra valg, er derfor ikke videreført.

I *andre og tredje ledd* videreføres reglene for valgbarhet ved kommunestyre- og fylkestingsvalg som i dag framgår av valgloven § 3-3 tredje til femte ledd.

Til § 3-4 Fritak fra å stå på valgliste

Alminnelige motiver: punkt 11.3.4.

Paragrafen viderefører gjeldende valglov § 3-4 om fritak fra å stå på liste ved kommunestyre- og

fylkestingsvalg. Bestemmelsen innfører en tilsvarende regel for fritak fra å stå på valgliste ved stortingsvalg, jf. stortingsvedtak 7. januar 2020 om endring av Grunnloven § 63 om at personer som har avgitt skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stå på en valgliste, ikke plikter å motta valget.

Bestemmelsen gir en generell rett til å kreve seg fritatt fra å stå på valgliste uavhengig av årsak. De øvrige fritaksgrunnene for stortingsvalg opplistet i gjeldende valglov § 3-2 blir dermed overflødige og foreslås ikke videreført, jf. utvalgets forslag til endring av Grunnloven § 63.

Retten til å ikke motta valget etter dagens valglov § 3-2 tredje ledd videreføres ikke. Det innebærer at dersom en kandidat unnlater å benytte seg av retten til ikke å stå på liste, kan vedkommende ikke nekte å ta imot valget.

Kapittel 4. Valgorganer

Til § 4-1 Riksvalgstyre

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.3.

I *første ledd* innføres en ordning med riksvalgstyre som klageorgan. Det er det nye Stortinget som skal oppnevne riksvalgstyret etter at valget er endelig godkjent. Det presiseres at riksvalgstyret skal behandle klager på forberedelsen og gjennomføringen av valget ved alle valg. I tillegg skal riksvalgstyret behandle klager på fylkestingets og kommunestyrets vedtak om hvorvidt fylkestingsvalget eller kommunestyrevalget er gyldig.

I *andre ledd* fastslås det at riksvalgstyret skal ha fem medlemmer. Bestemmelsen presiserer at leder og to andre medlemmer skal være dommere. Dommerne må være fast utnevnt. Også varamedlemmene for medlemmene som skal være dommere, må være dommere. Dersom lederen har forfall, skal et av de andre faste medlemmene som er dommer, fungere som leder. Dersom alle de faste medlemmene som er dommere, har forfall, skal et av varamedlemmene som er dommer, fungere som leder.

Tredje ledd slår fast at riksvalgstyret oppnevnes for fire år, og når perioden starter.

Fjerde ledd har regler for hvem som er utelukket fra å bli oppnevnt som medlemmer og varamedlemmer av riksvalgstyret.

I *femte ledd* slås det fast at medlemmer og varamedlemmer som stiller til valg, trer ut av riksvalgstyret. Når plikten til å fratre inntreffer, følger ikke av ordlyden, men gjelder fra det tidspunktet valglisten er godkjent. Dersom det tidligere medlemmet eller varamedlemmet ikke blir

valgt, kan det på nytt oppnevnes som medlem eller varamedlem av riksvalgstyret.

Sjette, sjuende, åttende og niende ledd inneholder regler for når og hvordan Stortinget kan løse et medlem eller varamedlem av riksvalgstyret fra vervet, og for når nye medlemmer og varamedlemmer skal oppnevnes.

I *tiende ledd* fastslås at medlemmene og varamedlemmene kan gjenoppnevnes. Det er ikke noen begrensninger på hvor mange ganger et medlem eller et varamedlem kan gjenoppnevnes.

Det følger av *ellefte ledd* at Stortingets administrasjon skal fungere som sekretariat for riksvalgstyret. Bestemmelsen oppstiller også et forbud mot at Stortinget instruerer administrasjonen i rollen som sekretariat for riksvalgstyret.

Etter *tolvte ledd* er det Stortinget som fastsetter hvor mye medlemmene og varamedlemmene av riksvalgstyret skal ha i godtgjøring.

Til § 4-2 Distriktsvalgstyre

Bestemmelsen fastslår at hvert valgdistrikt skal ha et distriktsvalgstyre med minst tre medlemmer ved stortingsvalg. I og med at fylkene ikke nødvendigvis er valgdistriktene ved stortingsvalg, foreslås det at det ved stortingsvalg skal velges et distriktsvalgstyre til erstatning for et fylkesvalgstyre. Distriktsvalgstyret er bare et nytt navn på fylkesvalgstyret ved stortingsvalg, jf. gjeldende valglov § 4-3. Distriktsvalgstyret skal velges av fylkestinget i den fylkeskommunen som valgdistriktet ligger i. I Oslo kommune velges distriktsvalgstyret av kommunestyret.

Distriktsvalgstyret er et fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov, jf. kommuneloven § 7-2 bokstav i. Det innebærer at kommunelovens regler for slike organer kommer til anvendelse.

Dersom fylket er delt inn i flere valgdistrikter, kan den samme personen velges som medlem av flere distriktsvalgstyre, jf. kommuneloven § 7-2 tredje ledd, jf. første ledd.

Formuleringen «velger selv» innebærer at fylkestinget eller kommunestyret i Oslo kommune ikke kan delegere myndigheten etter paragrafen her til andre.

Til § 4-3 Fylkesvalgstyre

Paragrafen viderefører gjeldende rett om at det ved fylkestingsvalg skal være et fylkesvalgstyre, jf. valgloven § 4-3. Ved stortingsvalg skal hvert valgdistrikt i stedet ha et distriktsvalgstyre, se merknadene til § 4-2 ovenfor.

Formuleringen «velger selv» innebærer at fylkestinget ikke kan delegere myndigheten etter paragrafen her til andre.

Fylkesvalgstyret er et fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov, jf. kommuneloven § 7-2 bokstav i. Det innebærer at kommunelovens regler for slike organer kommer til anvendelse.

Til § 4-4 Valgstyre

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett om at det skal være et valgstyre i hver kommune, jf. dagens valglov § 4-1.

Formuleringen «velger selv» innebærer at kommunestyret ikke kan delegere myndigheten etter paragrafen her til andre.

Valgstyret er et kommunalt organ hjemlet i særlov, jf. kommuneloven § 7-2 bokstav i. Det innebærer at kommunelovens regler for slike organer kommer til anvendelse.

Til § 4-5 Stemmestyre

Alminnelige motiver: punkt 17.8.2.1, 17.8.2.2 og 17.8.6.

Paragrafen viderefører ordningen med stemmestyre.

Bestemmelsen *første ledd* fastslår at hvert valglokale skal ha et stemmestyre. Etter gjeldende rett er det kun krav om stemmestyre dersom stemmingen foregår flere steder i kommunen, jf. dagens valglov § 4-2.

Det er nytt at hver kommune skal ha et sentralt stemmestyre, jf. *andre ledd*.

Stemmestyret, inkludert det sentrale stemmestyret, er et kommunalt organ hjemlet i særlov, jf. kommuneloven § 7-2 bokstav i. Det innebærer at kommunelovens regler for slike organer kommer til anvendelse.

Kommunestyrets adgang til å delegere oppnevningen av stemmestyrene til valgstyret videreføres i *tredje ledd*.

Kapittel 5. Krav til og behandling av listeforslag

Til § 5-1 Krav til listeforslag

Bestemmelsen viderefører dagens valglov § 6-1 andre og fjerde ledd, men er omarbeidet og endret språklig. Regler om frister etter gjeldende valglov § 6-1 første ledd er flyttet til § 5-7, og regler om tillitsvalgt og tillitsutvalget er skilt ut som en egen bestemmelse, jf. forslag til ny § 5-6.

Andre ledd gir regler for overskrift på listeforslaget og viderefører gjeldende rett. Det inne-

bærer også at dersom to registrerte politiske partier stiller liste sammen, må overskriften på listen inneholde det registrerte navnet til begge partiene.

Tredje ledd viderefører gjeldende rett. Det følger av første punktum at i hvert valgdistrikt kan en kandidat bare stå på ett listeforslag for hvert valg, jf. første punktum. Når det gjelder oppføring av stilling eller bosted, kan forslagsstillerne enten føre opp kandidatens stilling eller kandidatens bosted eller begge deler på listeforslaget, jf. *andre punktum*. De ulike listene trenger ikke å føre opp de samme opplysningene om kandidatene, men det må føres opp de samme opplysningene ved samtlige kandidater på det samme listeforslaget. Det følger av *tredje punktum* at opplysninger om kandidatens stilling og bosted *skal* påføres listeforslaget dersom det er nødvendig for å unngå forveksling. Det er distriktsvalgstyret, fylkesvalgstyret og valgstyret som ved de ulike valgene, bestemmer om det er nødvendig å føre opp denne informasjonen på listeforslaget.

Fjerde ledd viderefører gjeldende rett, jf. valgloven § 6-1 fjerde ledd.

Femte ledd viderefører gjeldende rett, jf. § 6-1 første ledd siste punktum, om at samme parti eller gruppe bare kan stille én liste i hvert valgdistrikt.

Til § 5-2 Antall kandidater på listeforslaget

Alminnelige motiver: punkt 13.3.1.

Bestemmelsen tilsvarer § 6-2 i gjeldende valglov, men endrer kravene til hvor mange kandidatnavn det skal være på listeforslaget. Det er også gjort språklige endringer.

Første ledd regulerer stortingsvalg og slår fast at det som minimum skal være fem kandidatnavn på listeforslag ved stortingsvalg. Når det gjelder maksimumsgrensen, er gjeldende rett videreført. Antall mandater som skal velges fra valgdistriktet, inkluderer både direktemandater og utjevningsmandater.

Andre ledd regulerer fylkestingsvalg og endrer gjeldende rett. Minimumskravet til antall kandidatnavn på listeforslag er differensiert etter antall representanter som skal velges til fylkestinget. Maksimumsgrensen for antall navn på listeforslaget er videreført.

Tredje ledd regulerer kommunestyrevalg og endrer gjeldende rett. Minimumskravet til antall kandidatnavn på listeforslag er differensiert etter antall representanter som skal velges til kommunestyret. Maksimumsgrensen for antall navn på listeforslaget er videreført.

Til § 5-3 Stemmetillegg

Alminnelige motiver: punkt 7.9.1, 7.9.2. og 7.9.3.

Første og tredje ledd er nye og innebærer at det innføres en ny personvalgordning ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. For disse valgene kan stemmetillegg gis til alle, ingen eller det antallet kandidater forslagsstillerne ønsker. Bestemmelsens *andre, fjerde og femte ledd* er en videreføring av § 6-2 tredje ledd i gjeldende valglov. Det er kun gjort språklige endringer.

Til § 5-4 Antall underskrifter på listeforslaget

Alminnelige motiver: punkt 13.3.5. og 13.3.6.

Bestemmelsen er delvis endret og viderefører delvis § 6-3 i dagens valglov. Det er gjort endringer i kravet til de registrerte politiske partienes oppslutning for å levere listeforslag etter de forenklete kravene i *første ledd*. Kravet om 500 stemmer i et valgdistrikt er fjernet, og det kreves dermed at partiet ved forrige stortingsvalg fikk minst 5 000 stemmer i hele landet. For øvrig er første ledd en videreføring av gjeldende rett. Ved tvil om hvem som er styremedlemmer i partiets avdeling med ansvar for det valgdistriktet listen gjelder, skal partiets utøvende organ forespørres, jf. utkast til § 5-6 femte ledd. Som i dag vil partier som er blitt registrert i Partiregisteret etter forrige stortingsvalg, også omfattes av første ledd. Slike partier har nylig hentet inn underskrifter for å kunne bli registrert som politisk parti og har ikke mulighet til å vise til stemmetall ved forrige valg.

Andre ledd regulerer krav til underskrifter for øvrige forslagsstillere og er en endring av gjeldende rett. For alle valg er det innført et krav om antall underskrifter som tilsvarer én prosent av antall personer med stemmerett ved forrige valg i valgdistriktet. Eksempelvis vil det ved stortingsvalg innebære at det for å stille liste i et valgdistrikt må samles inn det antall underskrifter som tilsvarer én prosent av antall stemmeberettigede i valgdistriktet ved forrige stortingsvalg. Ved fylkestingsvalg må det samles inn det antall underskrifter som tilsvarer én prosent av antall stemmeberettigede i fylket ved forrige fylkestingsvalg. Tilsvarende skal det ved kommunestyrevalg samles inn så mange underskrifter som tilsvarer én prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved forrige kommunestyrevalg. Dersom antall valgdistrikter eller kommunene i valgdistriktet er endret, må en legge til grunn det antall stemmeberettigede det var ved siste tilsvarende valg i de kommunene som nå tilhører valgdistriktet.

Maksimumsantallet underskrifter som uansett er tilstrekkelig ved kommunestyrevalg, er hevet fra 300 til 1 000. Det er ikke lenger noe minimumskrav til antall underskrifter. For kommuner der 1 prosent av de stemmeberettigede ved forrige valg er flere enn 1 000, vil det være maksimumsantallet – 1 000 underskrifter – som gjelder.

Kravet om at underskriverne må ha stemmerett i valgdistriktet, er videreført i *tredje ledd* og gjelder alle listeforslag.

Til § 5-5 Vedlegg til listeforslaget

Bestemmelsen viderefører § 6-4 i gjeldende valglov, med mindre endringer. *Bokstav c* fastslår at forsikringen som skal gis av kandidater som ikke er innført i folkeregisteret som bosatt i valgdistriktet, skal inneholde bekreftelse på at kandidaten vil være folkeregistrert i vedkommende valgdistrikt på valgdagen, ikke som etter gjeldende rett at vedkommende vil være valgbar.

Til § 5-6 Tillitsvalgte og tillitsutvalg

Bestemmelsen er delvis ny og samler regler knyttet til tillitsvalgte og tillitsutvalget. Bestemmelsen viderefører i all hovedsak gjeldende rett, men det er gjort språklige endringer, og de ulike reglene har ikke tidligere vært samlet i én paragraf.

Første ledd viderefører gjeldende rett om hvem som er å anse som tillitsvalgte og tillitsutvalg. *Andre ledd* er også en videreføring av gjeldende rett, bortsett fra at det ikke lenger er adgang til å fravike regelverket. Disse forholdene er i dag regulert i valgforskriften § 14.

Tredje og fjerde ledd viderefører § 6-1 andre ledd bokstav e andre punktum og § 6-5 i gjeldende valglov. I tillegg er det presisert at tillitsutvalget har klagerett etter forslag til § 14-2 tredje ledd ved stortingsvalg, § 14-3 tredje ledd ved fylkestingsvalg og § 14-4 tredje ledd ved kommunestyrevalg på vegne av listen.

Femte ledd viderefører gjeldende framgangs måte i tilfeller hvor det er uklart hvem som representerer et registrert politisk parti lokalt, som i dag framgår av valgloven § 6-6 fjerde ledd.

Til § 5-7 Frist for å levere listeforslaget

Alminnelige motiver: punkt 6.3.3.

Første, andre og tredje ledd er i hovedsak en videreføring av § 6-1 første ledd i gjeldende valglov. Dette må sees i sammenheng med at det foreslås å åpne for elektroniske signaturer.

Fjerde og femte ledd er nye bestemmelser og innfører en adgang for kommunestyret til å utsette fristen for å levere listeforslag dersom det er levert inn færre enn to listeforslag. Av hensyn til tidsbruk må listeforslag som er levert etter fjerde ledd, inneholde bekreftelse fra kandidatene på listen om at de samtykker til å stå på listen. Dette er et unntak fra fritaksadgangen i § 3-4 og fra valgstyrets plikt til å informere kandidater på listeforslag om at de er satt opp på et listeforslag, og til å informere om mulighet for fritak, jf. utkast til § 5-10 fjerde ledd. Valgstyret må likevel prøve kandidatenes valgbarhet.

Til § 5-8 Tilbakekalling av listeforslaget

Bestemmelsen er delvis en videreføring av § 6-5 i gjeldende valglov. Fristen for å kalle tilbake listeforslaget er imidlertid endret. I tillegg konkretiseres hvilket organ melding om tilbakekalling skal gis til.

Til § 5-9 Hvem som har ansvaret for å godkjenne listeforslaget

Bestemmelsen viderefører § 6-6 andre ledd i gjeldende valglov, men er språklig omarbeidet.

Til § 5-10 Valgmyndighetenes behandling av listeforslagene

Bestemmelsen viderefører med enkelte språklige endringer gjeldende rett som i dag følger av § 6-6.

Første ledd er «ettersyn» erstattet med «offentlig ettersyn». Dette er kun en språklig endring og innebærer ingen materiell endring av gjeldende rett.

Fjerde ledd omhandler valgmyndighetenes ansvar for å informere kandidater på listeforslag om at de har rett til å bli fritatt. For å bli fritatt må kandidaten gi beskjed om dette innen den fristen valgmyndighetene har satt. Begrepet listeforslag brukes fram til listene blir godkjent, de godkjente listene omtales som valglister.

Til § 5-11 Endring av listeforslaget etter innleveringsfristen

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, jf. valgforskriften § 15, om hvilke endringer det er mulig å gjøre på et listeforslag etter innleveringsfristen.

Til § 5-12 Kunngjøring av godkjente valglister

Bestemmelsen viderefører med enkelte språklige endringer gjeldende rett, jf. dagens valglov § 6-7. Det er ikke regulert hvordan plikten til å kunngjøre overskriftene på de godkjente listeforslagene skal gjøres. Det må imidlertid gjøres på en allment tilgjengelig måte. Med *allment tilgjengelig* menes at alle på en enkel måte skal kunne skaffe seg tilgang til informasjonen, for eksempel ved at overskriftene kunngjøres på kommunens nettside eller i lokalavisen.

Til § 5-13 Trykking av stemmesedler

Bestemmelsen viderefører § 7-1 i gjeldende valglov. Det er gjort mindre språklige endringer, og bestemmelsen er flyttet til kapitlet om krav til og behandling av listeforslag.

Til § 5-14 Forskrift

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett og viderefører forskriftshjemmelen knyttet til listeforslag i dagens valglov § 6-9 og forskriftshjemmelen knyttet til stemmesedler i dagens valglov § 7-3. Nytt er at departementet gis forskriftshjemmel til å fastsette krav til elektroniske underskrifter etter § 5-4.

Kapittel 6. Forhåndsstemming innenlands

Til § 6-1 Når velgerne kan forhåndsstemme

Alminnelige motiver: punkt 17.4.4, 17.6.3 og 17.6.4.

Første ledd viderefører gjeldende rett om den ordinære forhåndsstemmeperioden som i dag er regulert i valgloven § 8-1 første og andre ledd. Det slås i tillegg fast at forhåndsstemmingen skal avsluttes senest klokken 18 fredagen før valgdagen. Bestemmelsen om at velgerne er ansvarlige for å stemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmen kommer fram før klokken 17 dagen etter valgdagen, videreføres ikke ved forhåndsstemming innenlands. Egne ordninger for forsendelse av stemmesedlene skal sikre at stemmene kommer fram i tide.

Andre ledd forkorter formelt stemmeperioden på Svalbard og Jan Mayen med én uke sammenliknet med gjeldende valglov § 8-1 første og andre ledd. Med hjemmel i gjeldende valglov § 8-1 andre ledd andre punktum har sysselmannen tidligere fastsatt at stemmingen skal avsluttes i tråd med utvalgets forslag.

Tredje ledd fastslår at når valglokalet skal stenge, skal de velgerne som har møtt fram før dette tidspunktet, få stemme. Bestemmelsen er ny for forhåndsstemmingen og tilsvarer gjeldende valglov § 9-7 for valgtinget, med noen språklige endringer.

Fjerde ledd viderefører med noen språklige endringer ordningen med såkalt tidligstemming fra 1. juli. Ordningen framkommer i dag av gjeldende valglov § 8-1 fjerde ledd.

Til § 6-2 Antall stemmemottakere

Alminnelige motiver: 17.6.3.

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett om at det skal være to stemmemottakere til stede ved mottak av forhåndsstemmer med unntak for Svalbard og Jan Mayen. Dette framgår i dag av valgloven § 8-1 femte ledd. I tillegg utvides bestemmelsen til å gjelde også ved mottak av forhåndsstemmer før 10. august (tidligstemming).

Til § 6-3 Hvem som oppnevner stemmemottakere

Bestemmelsen viderefører gjeldende valglov § 8-2 første ledd med enkelte språklige endringer.

Til § 6-4 Hvor velgerne kan forhåndsstemme

Alminnelige motiver: 16.6.2.

Første ledd og andre ledd er en videreføring av den gjeldende valgloven § 8-3 andre ledd med hensyn til hvor det skal være mulig å forhåndsstemme. Valgstyrets myndighet etter denne bestemmelsen kan ikke delegeres. Bestemmelsen må sees i sammenheng med utkast til § 9-5 som stiller krav til hvilke lokaler som kan benyttes, jf. gjeldende valglov § 8-3 første ledd. Nytt er at det lovfestes en plikt til å ta imot forhåndsstemmer i fengsler. *Tredje ledd* viderefører den gjeldende valgloven § 8-3 sjette ledd. I *fjerde og femte ledd* videreføres gjeldende valglov § 8-3 tredje og femte ledd.

Til § 6-5 Hvordan velgerne kan forhåndsstemme i egen kommune

Første til tredje ledd viderefører den gjeldende valgloven § 8-4 første til tredje ledd med språklige endringer. Nytt er at det skal settes kryss i manntallet for hvert valg velgeren har stemt ved, jf. andre ledd.

Tredje ledd er mer generelt utformet enn dagens lov. Det innebærer at bestemmelsen også vil omfatte tilfeller hvor stemmemottaker ikke kan

sette kryss i manntallet av andre årsaker enn strømbrudd og kommunikasjonsbrudd. For eksempel innebærer forslag til § 2-5 fjerde ledd at det å stemme nå regnes som en søknad om å bli ført inn i manntallet for personer med stemmerett som ikke har vært folkeregistrert i Norge de siste ti årene. Det vil ikke være mulig å sette kryss ved navnet til en av disse velgerne, da de ikke står oppført i manntallet før de stemmer. Se for øvrig merknadene til § 8-4 femte ledd. Nytt etter tredje ledd er også at ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal stemmesedlene til de to valgene legges i hver sin konvolutt. Etter gjeldende rett skal stemmesedelkonvolutt legges ned i en omslagskonvolutt sammen med et valgkort. Dette er nå endret til *informasjon om velgerens identitet*. Endringen gjøres for å vise at det ikke er nødvendig å legge et fysisk valgkort ned i omslagskonvolutt.

Fjerde ledd viderefører gjeldende valglov § 8-4 fjerde ledd. Bestemmelsen innebærer et unntak fra hovedregelen i andre ledd om å legge stemmeseddelen rett i en urne. Med «særlige tilfeller» siktes det for eksempel til tilfeller hvor det ikke er mulig å ha et stabilt elektronisk manntall tilgjengelig. Det kan også være i fengsler hvor de fleste er manntallsført i andre kommuner og det uansett må benyttes stemmesedelkonvolutt i stort omfang. Vedtak om at det skal benyttes stemmesedelkonvolutt, kan ikke fattes for samtlige stemmemottak i en kommune uten at vilkåret om *særlige tilfeller* er oppfylt for de aktuelle stedene. Valgstyret må foreta en konkret vurdering for hvert enkelt valglokale om vilkåret er oppfylt. Valgstyrets myndighet kan ikke delegeres.

Til § 6-6 Hvordan velgerne kan forhåndsstemme utenfor egen kommune

Denne paragrafen viderefører den gjeldende valgloven § 8-4 første ledd og femte ledd med språklige endringer.

Det følger av *andre ledd* at bestemmelsen gjelder for velgere som er *innført i manntallet* i en annen kommune. Dette omfatter både de som allerede er innført i manntallet i en annen kommune på det tidspunktet velgeren stemmer, og velgere som vil bli innført i manntallet på et senere tidspunkt, jf. utkastet § 2-5 fjerde ledd. Nytt er at ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal stemmesedlene for de to valgene legges i hver sin stemmesedelkonvolutt.

I *tredje ledd* presiseres at det er valgstyret som har ansvaret for å videresende forhåndsstemmen(e) til den kommunen hvor velgeren er innført i manntallet.

Til § 6-7 Hvordan velgerne kan forhåndsstemme på Svalbard og Jan Mayen

Paragrafen viderefører den gjeldende valgloven § 8-4 første og valgforskriften § 27 sjette ledd, om hvordan velgerne kan forhåndsstemme på Svalbard og Jan Mayen. Nytt er at ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal stemmesedlene til de to valgene legges i hver sin stemmeseddelkonvolutt, jf. *andre ledd*. Det er for øvrig gjort enkelte språklige endringer.

Til § 6-8 Hvordan velgerne kan forhåndsstemme før den ordinære forhåndsstemmingen (tidligstemming).

Alminnelige motiver: 17.6.3.

Paragrafen viderefører den gjeldende valgloven § 8-4 første og valgforskriften § 24 a fjerde ledd.

Nytt er at ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal stemmesedlene til de to valgene legges i hver sin stemmeseddelkonvolutt, jf. *andre ledd*. Etter valgforskriften § 24 a fjerde ledd skal valgkort legges sammen med stemmeseddelkonvolutten i en omslagskonvolutt. Dette er endret slik at det er informasjon om velgerens identitet som skal legges sammen med stemmeseddelkonvolutten i en omslagskonvolutt. Det innebærer at informasjon om hvem velgeren er, kan framkomme på annen måte enn ved bruk av valgkort. For øvrig er det kun gjort språklige endringer.

I *tredje ledd* fastslås det at det er valgstyret som har ansvaret for at tidligstemmene blir sendt til riktig kommune.

Kapittel 7. Forhåndsstemming i utlandet

Til § 7-1 Når velgerne kan forhåndsstemme

Alminnelige motiver: punkt 17.4.4, 17.6.4 og 17.6.6.

Første ledd viderefører perioden for forhåndsstemming i utlandet som i dag framgår av valgloven § 8-1 første ledd og § 8-1 andre ledd første punktum. *Andre ledd* viderefører gjeldende rett om velgerens ansvar for å stemme tidsnok til at stemmen kommer inn til valgstyret innen klokken 17 dagen etter valgdagen, som i dag framgår av valgloven § 8-1 tredje ledd. Det er kun gjort språklige endringer.

Til § 7-2 Hvem som kan motta forhåndsstemmer

Første ledd viderefører den gjeldende valgloven § 8-2 andre ledd bokstav a. *Andre ledd* viderefører

den gjeldende valgloven § 8-2 andre ledd bokstav b. Det er kun gjort språklige endringer i bestemmelsen.

Til § 7-3 Hvor velgerne kan forhåndsstemme

Første ledd viderefører med språklige endringer den gjeldende valgloven § 8-3 fjerde ledd, jf. § 8-2 andre ledd bokstav a. *Andre ledd* viderefører gjeldende valglov § 8-3 femte ledd. Selv om departementet beholder retten til å oppnevne stemmottakere andre steder i utlandet, skal dette gjøres etter objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Eventuell forskjellsbehandling må altså være saklig og basert på kriterier slik som antallet norske statsborgere eller avstand til norske utenriksstasjoner.

Til § 7-4 Hvordan velgerne kan forhåndsstemme

Denne paragrafen viderefører gjeldende valglov § 8-4 første ledd og valgforskriften § 27 sjette ledd. Nytt er at ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal stemmesedlene for de to valgene legges i hver sin stemmeseddelkonvolutt, jf. *andre ledd*.

Til § 7-5 Brevstemming

Alminnelige motiver: punkt 17.6.6.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 8-2 fjerde ledd og valgforskriften § 28 med noen omskrivninger.

Kapittel 8. Stemming på valginget

Til § 8-1 Når velgerne kan stemme

Alminnelige motiver: punkt 6.3.4.

Paragrafen viderefører gjeldende rett, jf. dagens valglov §§ 9-1, 9-2 og 9-3. Det er gjort språklige og strukturelle endringer sammenliknet med dagens valglov.

I *tredje ledd* framgår det at Kongen i statsråd fastsetter valgdagen. Dette er i tråd med dagens praksis og innebærer at Kongen ikke lenger kan delegere til departementet å fastsette valgdagen.

Bestemmelsens *fjerde ledd* presiserer at søndagen før valgdagen og valgdagen utgjør valginget.

Til § 8-2 Hvor velgerne kan stemme

Alminnelige motiver: punkt 17.6.1 og 17.6.5.6.

Bestemmelsen viderefører delvis gjeldende rett som i dag framgår av valgloven § 9-3. Det er

også gjort språklige og strukturelle endringer sammenliknet med dagens valglov.

At kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, skal legge særlig vekt på reiseavstander og transporttilbud ved avgjørelsen om inndeling i stemmekretser, lovfestes i *første ledd*. Det innebærer at økonomiske hensyn ikke nødvendigvis vil være avgjørende dersom inndelingen fører til at det blir vesentlig vanskeligere for et større antall velgere å stemme.

Etter *andre ledd første punktum* bestemmer valgstyret i utgangspunktet selv hva som skal benyttes som valglokale, se likevel utkastet til § 9-5 første ledd. Kravet om at valglokalet må være geografisk plassert i stemmekretsen, videreføres ikke, jf. *andre punktum*. Det innebærer at valgstyret kan beslutte at valglokalet ikke skal ligge i stemmekretsen. For eksempel kan samme skole benyttes som valglokale for flere kretser, se likevel første ledd andre punktum.

I tillegg lovfestes at valgstyret kan opprette ekstra valglokaler for en stemmekrets der det er nødvendig, jf. *tredje punktum*. Det klare utgangspunktet er at det skal være ett valglokale for hver stemmekrets. Bestemmelsen kan bare benyttes dersom det inntreffer uventede forhold som gjør det nødvendig å opprette et ekstra valglokale i stemmekretsen for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Dette kan for eksempel være å opprette et ekstra valglokale på en øy dersom broen inn til fastlandet, hvor valglokalet i stemmekretsen ligger, må stenges.

Til § 8-3 Bruk av elektronisk manntall

Paragrafen viderefører gjeldende valglov § 9-5 a første ledd. Bestemmelsen innebærer at kommunene står fritt til å velge mellom papirmanntall eller elektronisk manntall. Hvis elektronisk manntall brukes, må det brukes i alle stemmekretsene i kommunen.

Til § 8-4 Hvordan velgerne kan stemme i valglokaler med elektronisk manntall

Paragrafen viderefører i hovedsak gjeldende rett, jf. dagens valglov § 9-5 a. Det er gjort språklige og strukturelle endringer i bestemmelsen. Bestemmelsens *tredje ledd andre punktum* om at det skal settes kryss for hvert valg velgeren stemmer ved, er ny.

Femte og sjette ledd regulerer tilfeller hvor stemmeseddelen ikke skal legges direkte i urnen, men i en stemmeseddelkonvolutt.

Femte ledd gjelder for de tilfeller hvor stemmemottakeren av ulike årsaker ikke kan sette kryss ved velgerens navn i manntallet, se likevel egen bestemmelse i sjette ledd om de tilfeller hvor det ikke kan settes kryss i manntallet på grunn av manglende kontakt med manntallet. Det er mange årsaker til at stemmemottakeren ikke kan sette kryss ved velgerens navn i manntallet, men hvor velgeren likevel bør få stemme. Det vil som oftest være fordi velgeren ikke står i manntallet. Dette kan skyldes at velgeren har hemmelig adresse, at velgeren ikke har vært folkere registrert som bosatt i landet de siste ti årene før valgdagen, eller at velgeren mener at manntallet er feil, og at han eller hun skulle vært innført i manntallet. Det kan også være at det allerede er krysset av ved velgerens navn i manntallet. I alle disse tilfellene skal velgeren få stemme, men stemmeseddelen skal legges i en stemmeseddelkonvolutt. Stemmeseddelkonvolutten skal legges i en omslagskonvolutt.

Sjette ledd omfatter de tilfeller hvor stemmemottakeren ikke kan sette kryss ved velgerens navn fordi forbindelsen til det elektroniske manntallet er brutt. I disse tilfellene skal stemmeseddelkonvolutten legges i en beredskapskonvolutt.

Til § 8-5 Hvordan velgerne kan stemme i valglokaler med papirmanntall

Paragrafen viderefører i hovedsak gjeldende valglov § 9-5 og valgforskriften § 31. Bestemmelsens *tredje ledd andre punktum* om at det skal settes kryss for hvert valg velgeren har stemt ved, er ny.

Kapittel 9. Fellesbestemmelser for stemming

Til § 9-1 Kunngjøring av når og hvor velgerne kan stemme

Alminnelige motiver: punkt 17.6.1.

Paragrafens *første ledd* viderefører gjeldende rett om valgstyrets ansvar for å kunngjøre tid og sted for å stemme, jf. dagens valglov § 9-3 tredje ledd og valgforskriften § 24.

Bestemmelsens *andre ledd* lovfester en ny plikt for sysselmannen til å kunngjøre når og hvor velgerne kan stemme på Svalbard. På Svalbard er det bare mulig å forhåndsstemme. Andre ledd gjelder derfor, til forskjell fra første ledd, kun for forhåndsstemmingen.

Forskriftshjemmelen i *tredje ledd* er ny. Departementet gis hjemmel til å gi regler i forskrift om kunngjøring av når og hvor velgerne kan stemme, og om endring av tid og sted for hvor og når velgerne kan stemme.

Til § 9-2 Hvem som ikke kan være stemmemottaker eller valgfunksjonær

Alminnelige motiver: punkt 17.6.2.

Paragrafen viderefører gjeldende begrensning i hvem som kan være stemmemottaker og valgfunksjonærer. Innstramningen i hvem som kan delta i opptellingen, er ny.

Til § 9-3 Legitimasjon

Alminnelige motiver: punkt 15.6.

Paragrafen innebærer en prinsipiell, men ikke reell, endring av gjeldende rett. Hovedregelen i *første ledd* er at alle velgere skal vise legitimasjon. Bestemmelsens *andre ledd* viderefører gjeldende rett om at en velger som er kjent for stemmemottaker, likevel får stemme uten å vise legitimasjon, jf. dagens valglov § 8-4 sjette ledd og § 9-5 andre ledd.

I *tredje ledd* videreføres gjeldende rett om at ansatte på institusjon som legitimerer seg, kan bekrefte identiteten til velgere på helse- og omsorgsinstitusjoner, jf. dagens valglov § 8-4 sjette ledd. Det er bare personer som bor eller er pasienter på helse- og omsorgsinstitusjoner og innsatte i fengsler, og ikke andre som oppholder seg disse stedene på tidspunktet for valg gjennomføringen, som kan få identiteten sin bekreftet på denne måten.

Til § 9-4 Endringer på stemmeseddelen

Alminnelige motiver: punkt 7.9.

Adgangen til å endre på stemmeseddelen følger etter gjeldende rett av valgloven § 7-2. Paragrafens *første ledd* viderefører adgangen til å gi personstemme ved fylkestingsvalg og kommuneestyrevalg. Adgangen til å gjøre endringer på stemmeseddelen ved stortingsvalg endres. Etter gjeldende rett kan velgeren ved stortingsvalg endre rekkefølgen på kandidatene og stryke kandidatnavn. Disse reglene videreføres ikke, men erstattes av adgangen til å gi personstemme.

I *andre ledd* videreføres adgangen til å gi personstemme til kandidater på andre valgliste (såkalte slengerstemmer) ved kommunestyrevalg.

I *tredje ledd* videreføres gjeldende rett om at andre endringer på stemmeseddelen ikke teller med i valgoppgjøret.

Til § 9-5 Tilgang til valglokalene

Alminnelige motiver: punkt 16.4.2.

Paragrafens *første ledd* viderefører kravet om at valglokalene skal være egnede og tilgjengelige, som i dag framgår av valgloven §§ 8-3 første ledd og 9-3 andre ledd.

Andre ledd om at valgstyret er pålagt å kunnngjøre hvilke valglokaler som eventuelt ikke oppfyller kravene til egnethet og tilgjengelighet, er nytt. Kravet innebærer også at kommunen må opplyse hvilke konkrete mangler det er ved tilgjengeligheten til lokalet.

Til § 9-6 Tilrettelegging i valglokalene

Alminnelige motiver: punkt 16.5.3.1 og 16.5.3.2.

Bestemmelsen fastsetter krav til tilrettelegging inne i valglokalene. Den viderefører til dels kravene i valgforskriften §§ 26 og 30, men stiller strengere krav til tilrettelegging enn det som følger av gjeldende rett. Kommunene plikter å tilrettelegge slik at alle kan stemme. Det skal ikke bare legges vekt på det, slik det er i dag.

For enkelte velgere med funksjonsnedsettelse vil det likevel i praksis ikke være mulig å tilrettelegge slik at de kan stemme alene. De må da få hjelp til å stemme, jf. utkastet § 9-7 om rett til assistanse.

Til § 9-7 Rett til assistanse

Alminnelige motiver: punkt 16.5.3.3.

Bestemmelsens *første ledd første punktum* viderefører ikke retten til assistanse slik den framgår av dagens valglov §§ 8-4 åttende ledd og 9-4 femte ledd. Etter gjeldende rett har personer som har behov for det, rett til assistanse når de stemmer. Det innføres krav om fysisk eller psykisk nedsatt funksjonsevne for å ha rett til assistanse. Personer som ikke omfattes av retten til assistanse etter bestemmelsen her, vil imidlertid ha krav på veiledning fra en valgmedarbeider om hvordan en stemmer. Slik veiledning vil ikke omfatte bistand til selve valgbehandlingen inne i valgavlukket. Valgmedarbeideren kan imidlertid gi veiledning inne i valgavlukke om hvordan en går fram for å stemme, for deretter å forlate avlukket slik at den som skal stemme, kan foreta sine valg i enerom.

Bestemmelsens *første ledd andre punktum* fastslår at den som har rett til assistanse, selv kan velge om vedkommende vil ha hjelp av en stemmemottaker eller en annen selvvalgt person. Dette er en endring av gjeldende rett. Stemmemottaker må etter dagens valglov være med inn i valgavlukket sammen med velger og selvvalgt hjelper for å sikre at velger ikke blir utsatt for utilbørlig påvirkning.

Andre ledd slår fast at stemmestyret avgjør hvorvidt en person har krav på assistanse i tilfeller hvor et stemmestyremedlem eller en valgfunksjonær på valgtinget mener at vedkommende ikke oppfyller kravene til å motta hjelp etter bestemmelsen. Ved avgjørelsen om hvorvidt den stemmeberettigede har krav på assistanse, skal en eventuell tvil komme vedkommende til gode. Ved forhåndsstemmingen er det tilstrekkelig at en av stemmemottakerne mener at en stemmeberettiget har krav på assistanse.

Til § 9-8 Plassering av stemmesedlene

Bestemmelsen er ny, men er kun en kodifisering av gjeldende praksis.

Til § 9-9 Stemming utenfor valglokalet

Paragrafen viderefører gjeldende rett om rett til å stemme utenfor valglokalet. Denne framgår av gjeldende valglov § 9-6. Retten utvides til å gjelde også når velgeren forhåndsstemmer.

Til § 9-10 Ordensregler

Alminnelige motiver: 14.3.

Paragrafens *første ledd* viderefører gjeldende rett om at påvirkning av velgere ikke er tillatt i lokalet hvor stemmer avgis, som i dag framgår av valgloven §§ 8-5 første ledd og 9-4 første ledd. At begrepet «valgagitasjon» er erstattet med «velgerpåvirkning», innebærer ingen materiell endring.

I *andre ledd* videreføres forbudet mot å utføre handlinger som kan forstyrre valgbehandlingen på valgtinget. Forbudet innskrenkes imidlertid til kun å gjelde i selve valglokalet. I tillegg utvides forbudet til å gjelde i valglokaler som benyttes til forhåndsstemming.

Tredje ledd viderefører forbudet mot at uvedkommende fører kontroll over hvem som stemmer på valgtinget, som i dag framgår av valgloven § 9-4 første ledd andre punktum. I tillegg utvides forbudet til å gjelde i forhåndsstemmelokaler. Forbudet mot å foreta velgerundersøkelser eller liknende utspørring av velgere på valgtinget videreføres ikke. Slike undersøkelser må imidlertid ikke forstyrre gjennomføringen av valget.

Fjerde ledd viderefører gjeldende rett.

I *femte ledd* videreføres gjeldende rett om at stemmestyrets leder eller nestleder kan bortvise personer fra valgtinget som opptrer i strid med reglene i denne paragrafen. Bestemmelsen utvides i forhold til gjeldende rett slik at også stemme-

mottakere i forhåndsstemmelokalene gis adgang til å bortvise personer.

Til § 9-11 Valgurner

Paragrafen viderefører gjeldende rett i dagens valglov §§ 8-4 niende ledd og 9-4 sjette ledd.

Til § 9-12 Oppbevaring og transport av valgmateriell

Paragrafen viderefører gjeldende rett som i dag følger av valgloven § 9-8.

Til § 9-13 Forskrift

Første ledd om at departementet kan gi forskrift om kunngjøring om hvilke valglokaler som ikke oppfyller kravene i utkastet § 9-5 første ledd, er nytt.

Andre ledd viderefører i stor grad gjeldende rett som i dag går fram av valgloven §§ 8-6 og 9-10. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan det blant annet fastsettes bestemmelser om oversending av stemmegivninger og stemmesedler fra stemmestyrene i valglokalene til det sentrale stemmestyret i kommunen.

Kapittel 10. Godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, protokollering m.m.

Til § 10-1 Godkjenning av stemmegivninger hvis stemmeseddelen er lagt direkte i en urne

Alminnelige motiver: punkt 17.8.7.

Reglene om godkjenning av stemmegivninger i §§ 10-1 og 10-2 viderefører i stor grad gjeldende rett, jf. gjeldende valglov §§ 10-1, 10-1 a og 10-2, med enkelte materielle endringer. I tillegg er det gjort språklige og strukturelle endringer i bestemmelsene.

§ 10-1 må sees i sammenheng med de bestemmelsene som regulerer hvordan velgerne kan stemme, jf. §§ 6-5, 8-4 og 8-5. Det følger av disse bestemmelsene at stemmemottakeren skal sette kryss ved velgerens navn dersom velgeren er manntallsført i kommunen og det ikke allerede er krysset av ved velgerens navn i manntallet. Villkåret i gjeldende valglov § 10-1 første ledd bokstav b og § 10 2 første ledd bokstav b om at velgeren har fått anledning til å stemme, er ikke videreført. Dette vilkåret ivaretas ved at stemmemottakeren stempler stemmeseddelen før velgeren legger stemmeseddelen i urnen.

Til § 10-2 Godkjenning av stemmegivninger hvis stemmeseddelen er lagt i en stemmeseddelkonvolutt

Alminnelige motiver: punkt 17.7.2, 17.7.3, 17.8.6.

Denne bestemmelsen gjelder for stemmegivninger hvor stemmeseddelen er lagt i en stemmeseddelkonvolutt. Vilkårene for å godkjenne stemmegivninger hvor stemmeseddelen er lagt i en stemmeseddelkonvolutt, er etter utkastet de samme for forhåndsstemmegivninger og valgtingsstemmegivninger. Dette innebærer en materiell endring fra gjeldende valglov § 10-1 og § 10-2, hvor vilkårene for å godkjenne valgtingsstemmegivninger hvor stemmeseddelen er lagt i en stemmeseddelkonvolutt, er de samme som for stemmegivninger hvor stemmeseddelen er lagt direkte i urnen.

Vilkåret i gjeldende valglov § 10-1 første ledd bokstav c er ikke videreført.

Det følger av *siste ledd* at forhåndsstemmegivninger skal godkjennes før valgtinget så langt det er mulig. Dette er en endring sammenliknet med gjeldende rett, som sier at de skal godkjennes før valgdagen.

Til § 10-3 Godkjenning av stemmesedler

Bestemmelsen viderefører gjeldende valglov § 10-3.

Det er presisert i *tredje ledd* at hvis en *trykt* stemmeseddel avviker fra den godkjente valglisten, skal den regnes som likelydende med listen. Bestemmelsen gjelder dermed ikke for håndskrevne stemmesedler. Dette var kun omtalt i de alminnelige motivene til gjeldende valglov, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 208.

Til § 10-4 Prinsipper for opptelling av stemmesedler

Alminnelige motiver: punkt 17.8.1, 17.8.3 og 17.8.5.

Bestemmelsen er delvis ny og delvis en videreføring av gjeldende valglov § 10-4.

Første ledd første punktum fastsetter at det er distriktsvalgstyret, fylkesvalgstyret og valgstyret som bestemmer hvem som skal foreta de ulike opptellingene, for eksempel stemmestyrene selv eller noen ansatte valgfunksjonærer, og hvordan stemmesedlene skal telles opp (manuell eller maskinell opptelling). *Andre punktum* fastslår at stemmesedlene skal telles opp to ganger, og ikke tre ganger som etter gjeldende rett. Det følger videre av bestemmelsen at opptellingen må foregå på to måter som faktisk er uavhengig av hverandre. De samme personene eller det samme utstyret kan

ikke benyttes i begge opptellingene, jf. *tredje punktum*. Dersom både valgstyret og distriktsvalgstyret/fylkesvalgstyret ønsker å bruke de samme personene eller det samme utstyret, følger det av bestemmelsen at valgstyret må benytte andre personer eller annet utstyr til å telle opp stemmesedlene.

Andre ledd første punktum innebærer at stemmesedler som hovedregel skal telles opp per valglokale. Dette kravet er nytt. Kravet gjelder ikke for forhåndsstemmer som er mottatt i andre kommuner, det vil si at forhåndsstemmer som er avgitt andre steder enn i den kommunen der velgeren er manntallsført, skal telles opp samlet i den kommunen velgerne er manntallsført. Det følger av *andre og tredje punktum* i hvilke tilfeller stemmesedlene for øvrig ikke kan telles opp for hvert enkelt valglokale.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende valglov § 10-4 fjerde ledd.

Det følger av *fjerde ledd* at alle har rett til å være til stede under opptellingen av stemmesedlene. Det samme følger av gjeldende rett i de tilfellene hvor opptellingen foretas av stemmestyret, valgstyret eller fylkesvalgstyret, i og med at opptellingen da foregår i et møte som vil være åpent for allmennheten etter kommuneloven § 11-5. Bestemmelsen innebærer at opptellingen er offentlig, og sikrer allmennhetens rett til å overvære opptellingen uavhengig av hvordan den foregår. Lokalene der stemmene telles, vil nødvendigvis sette fysiske begrensninger på hvor mange som kan være til stede under opptellingen. Valgmyndigheten kan derfor sette begrensninger på antall tilskuere av hensyn til opptellingens framdrift og sikkerhet. Bestemmelsen forutsetter at slike begrensninger er saklige, og at tilgangen til opptellingen håndheves nøytralt og upartisk.

Bestemmelsen i *femte ledd* er ny. Den innebærer for eksempel at når stemmesedlene er telt opp per valglokale ved forhåndsstemmingen eller per stemmekrets på valgtinget, skal resultatet av opptellingen kunngjøres per valglokale eller stemmekrets.

Til § 10-5 Ansvar for opptelling av forhåndsstemmesedler

Alminnelige motiver: punkt 17.8.2.1.

Bestemmelsen er dels ny, dels en videreføring av gjeldende valglov § 10-4 første ledd og § 10-9 første ledd.

Bestemmelsen i *første ledd* er ny. Bestemmelsen fastsetter at det er det sentrale stemmestyret som har ansvaret for den første opptellingen av

forhåndsstemmesedlene. Det sentrale stemmestyret trenger ikke å telle opp stemmesedlene selv, jf. utkastet til § 10-4 første ledd.

Andre, tredje og fjerde ledd fastsetter hvem som har ansvaret for den siste opptellingen av forhåndsstemmesedler ved henholdsvis stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

Til § 10-6 Ansvar for opptelling av valgtingsstemmesedler

Alminnelige motiver: punkt 17.8.2.2.

Bestemmelsen er dels ny, dels en videreføring av gjeldende valglov § 10-4 første ledd og § 10-9 første ledd.

Bestemmelsen i *første ledd* er ny. Det følger av *første punktum* at hovedregelen er at det er stemmestyret i hvert valglokale som har ansvaret for den første opptellingen av valgtingsstemmesedlene. Valgstyret kan likevel bestemme at stemmesedlene ikke skal telles opp i det enkelte valglokalet, jf. *andre punktum*. I så fall er det etter *tredje punktum* det sentrale stemmestyret som skal ha ansvaret for den første opptellingen.

Andre ledd regulerer opptellingen av stemmesedler som blir godkjent etter § 10-8 andre ledd.

Det følger av *tredje, fjerde og femte ledd* at det er distriktsvalgstyret, fylkesvalgstyret og valgstyret som har ansvaret for den siste opptellingen ved henholdsvis stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

Til § 10-7 Første opptelling

Alminnelige motiver: punkt 17.8.4.

Bestemmelsen er dels ny, dels en videreføring av gjeldende valglov § 10-5.

Første ledd første punktum er med visse språklige endringer en videreføring av gjeldende valglov § 10-5 første ledd første del av første punktum. Bestemmelsen fastsetter når opptelling av stemmesedler fra forhåndsstemmingen senest skal starte, jf. likevel unntak i andre ledd.

Andre punktum fastsetter at opptellingen av forhåndsstemmesedler tidligst kan starte dagen før valgdagen, det vil si at opptellingen ikke kan starte tidligere enn søndagen før valgdagen. Dette er en endring sammenliknet med gjeldende valglov, som er tolket slik at den foreløpige opptellingen ikke kan starte før på valgdagen.

Andre ledd inneholder bestemmelser som skal sikre at prinsippet om hemmelig valg ikke blir brutt ved opptelling av forhåndsstemmer. Bestemmelsene er nødvendige fordi forhåndsstemmer avgitt utenfor kommunen kan komme inn til kom-

munen etter at opptellingen har startet. Bestemmelsene tydeliggjør hvordan prinsippet om hemmelig valg i gjeldende valglov § 10-5 første ledd andre del av første punktum og valgforskriften § 37 sikres.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende valglov § 10-5 andre ledd.

Til § 10-8 Godkjenning av stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt i stemmesedelkonvolutt, og godkjenning av tvilsomme stemmesedler

Alminnelige motiver: punkt 17.8.6.

Dersom velgeren forhåndsstemmer i en annen kommune enn den velgeren er bosatt i, skal stemmeseddelen legges i en stemmesedelkonvolutt, som så legges i en omslagskonvolutt. Det samme skjer i enkelte andre tilfeller, for eksempel dersom velgeren har hemmelig adresse eller stemmer fremmed i en stemmekrets med papirmanntall. Det følger av *første ledd* at det er det sentrale stemmestyret som avgjør om slike stemmegivninger skal godkjennes. Det sentrale stemmestyret skal etter bestemmelsen i *andre ledd* avgjøre om stemmesedler fra godkjente stemmegivninger hvor det er benyttet stemmesedelkonvolutt, skal godkjennes, og om tvilsomme stemmesedler som er lagt til side, skal godkjennes.

Til § 10-9 Oversending av materiell til valgstyret

Gjeldende rett regulerer ikke oversending av valgmateriell til valgstyret ved kommunestyrevalg. Etter utvalgets forslag, jf. § 10-5 første ledd og § 10-6 første ledd, er det de lokale stemmestyrene og det sentrale stemmestyret som har ansvaret for den første opptellingen av stemmesedlene. Valgstyret har ansvaret for den siste opptellingen ved kommunestyrevalg. Utvalget foreslår derfor å regulere oversendingen av valgmateriell fra stemmestyrene i valglokalene og det sentrale stemmestyret til valgstyret ved kommunestyrevalg på tilsvarende måte som oversending av valgmateriell til distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret ved stortingsvalget og fylkestingsvalg. Det vises til merknadene til utkastets § 10-11.

Det følger av *andre ledd første punktum* at stemmesedlene skal være sortert i rettede og urettede stemmesedler, noe som er begrunnet i kontroll med personstemmene.

Til § 10-10 Kontroll og siste opptelling ved kommunestyrevalg

Alminnelige motiver: punkt 17.8.2.

Paragrafen viderefører med ett materielt unntak bestemmelsene i gjeldende valglov § 10-6.

Det er i *fjerde ledd* presisert at hvis valgstyret finner feil ved avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger eller stemmesedler, skal valgstyret rette feilene. Dette er nytt sammenliknet med gjeldende rett.

Til § 10-11 Oversending av materiell til distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret

Alminnelige motiver: punkt 17.8.9.

Bestemmelsen er delvis ny samtidig som den stort sett viderefører bestemmelsene i gjeldende valglov § 10-8.

Valgstyret skal ved stortingsvalg sende materialet nevnt i *første ledd* til distriktsvalgstyret. Det samme materialet skal ved fylkestingsvalg sendes til fylkesvalgstyret. Bestemmelsen i gjeldende valglov § 10-8 første ledd bokstav c om at alle valgkortene fra forhåndsstemmingen skal oversendes, er ikke videreført.

Stemmestyrets protokoll i *første ledd bokstav d* omfatter både protokollen til stemmestyret i de enkelte valglokale i kommunen og det sentrale stemmestyret i kommunen. Av pedagogiske hensyn er dette likevel presisert i lovteksten.

Nytt sammenliknet med gjeldende rett er at stemmesedler som har vært lagt til side som tvilsomme, skal være sortert for seg, jf. *andre ledd andre punktum*. Dette skal gjøres for å legge til rette for en reell kontroll av om det sentrale stemmestyret har foretatt en korrekt vurdering av de tvilsomme stemmesedlene, jf. § 10-12 fjerde ledd.

Tredje ledd er hovedsakelig en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen er imidlertid endret språklig for å framheve lovens krav om at valgmaterieell må oversendes på en sikker måte. Valgstyret kan ikke sende valgmaterieell på den hurtigste måten dersom denne ikke er sikker.

Til § 10-12 Kontroll og siste opptelling ved stortingsvalg og fylkestingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 17.8.2.

Paragrafen viderefører bestemmelsene i gjeldende valglov § 10-9 første ledd om fylkesvalgstyrets kontroll ved stortingsvalg og fylkestingsvalg og § 10-6 fjerde ledd om registrering av rettinger på stemmesedlene, med unntak av at fylkesvalgstyrets myndighet ved stortingsvalg nå er lagt til distriktsvalgstyret.

Til § 10-13 Protokoll

Bestemmelsen viderefører innholdet i gjeldende valglov § 10-7 om protokollering, med enkelte tilpasninger som følge av at det skal opprettes et distriktsvalgstyre ved stortingsvalg samt et sentralt stemmestyre i kommunen ved alle valg. Ordet *stemmestyret* i bestemmelsen omfatter både stemmestyrene i valglokalene og det sentrale stemmestyret.

Til § 10-14 Forskrift

Alminnelige motiver: punkt 17.8.3.

Bestemmelsen er en videreføring av § 10-10 i gjeldende valglov. Det innebærer at departementet blant annet kan gi forskrift med regler om hvordan avvik mellom opptellingene av stemmesedler skal håndteres, og krav til utfylling av protokoll ved valg.

Kapittel 11. Mandatfordeling og kåring av representanter

Kapittel 11 er delvis omstrukturert. Først kommer reglene for stortingsvalg. §§ 11-1 til 11-3 omhandler valgdistrikter og fordeling av mandater mellom disse. Dette er bestemmelser som er aktuelle i forkant av et stortingsvalg. Valgoppgjøret ved stortingsvalg er regulert i §§ 11-4 til 11-13. Gjennomgående er det gjort endringer i hvilke organer som har ansvar for de ulike oppgavene ved stortingsvalg. Distriktsvalgstyret er et nytt organ og tar over ansvaret fylkesvalgstyret har for valgoppgjøret ved stortingsvalg i gjeldende rett. For at riksvvalgstyret skal kunne være klagemyndighet også for valgoppgjør for utjevningsmandatene, er oppgavene knyttet til fordeling og kåring av representanter til utjevningsmandatene lagt til departementet.

Deretter kommer reglene for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Fylkestinget og kommunestyret velges direkte fra henholdsvis fylket og kommunen. Valgoppgjøret ved fylkestingsvalg reguleres i §§ 11-14 til 11-18, og §§ 11-19 til 11-23 omhandler valgoppgjøret ved kommunestyrevalg.

Til § 11-1 Valgdistriktene ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 5.2.8.

Bestemmelsen er dels ny, dels en videreføring av gjeldende valglov § 11-1. *Andre ledd* er nytt og tilsvare § 41 a i valgforskriften. Her blir det angitt hvilke kommuner som utgjør valgdistriktet. Det er antallet valgdistrikter og inndelingen av disse som

danner grunnlaget for mandatfordelingen som skal gjøres etter ny § 11-3. Det er også disse valgdistriktene som skal brukes ved valget. Denne bestemmelsen må oppdateres med alle vedtak som angår valgdistriktene, og med eventuelle endringer i kommunenavn som har skjedd før mandatfordelingen etter § 11-3 foretas.

Til § 11-2 Antall stortingsrepresentanter

Alminnelige motiver: punkt 5.5.6.

Bestemmelsen er en videreføring av § 11-2 i gjeldende valglov. Skillet mellom direktemandater som velges fra hvert valgdistrikt, og utjevningsmandater som velges på bakgrunn av stemmetall fra hele landet, er gjennomgående i kapitlet.

Til § 11-3 Antall stortingsmandater fra hvert valgdistrikt

Alminnelige motiver: punkt 5.4.7 og 5.5.6, se også vedlegg 7.

Bestemmelsen erstatter § 11-3 i gjeldende valglov og innebærer på flere punkter en endring av gjeldende rett.

Første ledd slår fast at fordelingen av stortingsmandatene skal gjøres før *hvert* stortingsvalg, ikke hvert åttende år som etter gjeldende rett. Fordelingene skal dermed gjøres hvert fjerde år. Fordelingen tar utgangspunkt i den valgdistriktsinndelingen som følger av § 11-2 andre ledd, og endringer i valgdistriktsgrensene må derfor vedtas før ny mandatfordeling gjennomføres, for å ha virkning ved neste stortingsvalg.

I tillegg er det tatt inn et krav om at alle valgdistrikter skal ha minimum fire mandater. Etter som alle valgdistrikter skal ha ett utjevningsmandat, jf. § 11-1, vil det si at hvert valgdistrikt skal ha minst tre direktemandater.

Andre og tredje ledd omhandler hovedregelen for fordelingen av mandater mellom valgdistriktene og innebærer en endring fra gjeldende rett. Andre ledd slår fast at hvert valgdistrikt først skal få tildelt ett mandat hver. Tredje ledd omhandler fordeling av de resterende mandatene. Areal er tatt ut fra beregningen for fordelingen av mandater, og dette endrer dermed gjeldende rett. Fordelingen gjennomføres ved hjelp av Sainte-Laguës metode. I motsetning til ved valgoppgjøret er det her den rene Sainte-Laguës metode som brukes, det vil si at første deletall er 1. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Innbyggere videreføres som grunnlaget for beregningen. Med innbyggere menes antall personer som er registrert som

bosatt i valgdistriktet, og antallet baseres på opplysninger i det sentrale folkeregisteret.

Fjerde ledd viderefører gjeldende rett om hvordan en situasjon der to eller flere valgdistrikter har samme kvotient, og eventuelt samme innbyggertall, skal håndteres.

Femte ledd forklarer hva som må gjøres for å sikre minimumskravet om at alle valgdistrikter skal ha fire mandater. Dersom et valgdistrikt etter fordelingen har mindre enn fire mandater totalt, må dette valgdistriktet tas ut av fordelingen. Valgdistriktet får så det antall mandater som trengs for at valgdistriktet skal ha totalt fire mandater. Det skal så gjøres en ny mandatfordeling etter andre, tredje og eventuelt fjerde ledd for de øvrige valgdistriktene uten dette valgdistriktet og dets fire mandater.

Sjette ledd viderefører hovedsakelig gjeldende rett, men departementets plikt til å kunngjøre beregningen er presisert. Dette henger sammen med at det er innført klageadgang på fordelingen av mandater mellom valgdistriktene.

Til § 11-4 Fordeling av de direktevalgte mandatene ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 5.5.6 og vedlegg 7.

Bestemmelsen regulerer hvordan direktemandatene fordeles mellom listene, og viderefører i all hovedsak § 11-4 andre og tredje ledd i gjeldende valglov med noen språklige endringer.

Til § 11-5 Kåring av de direktevalgte representantene ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 7.9.1 og boks 7.1.

Bestemmelsens *første, andre og fjerde ledd* viderefører deler av § 11-5 i gjeldende valglov. *Tredje ledd* er nytt som følge av at det innføres en ny personvalgordning ved stortingsvalg. Representantene kåres etter hvor mange personstemmer de har fått, og det stemmetillegget som er gitt. Dersom ingen kandidater har fått personstemmer, eller dersom flere kandidater har fått like mange personstemmer, er det rekkefølgen kandidatene er oppsatt på stemmeseddelen, som avgjør hvem som blir valgt.

Til § 11-6 Kunngjøring av valgoppgjøret ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.4.

Bestemmelsen er ny. Valgoppgjøret skal kunngjøres så snart det er mulig, og kunngjøringen vil ha betydning for når fristen for å klage på valgopp-

gjøret går ut. Utgangspunktet for det som skal kunngjøres, vil være informasjonen i distriktsvalgstyrets møtebok. Valgoppjøret dreier seg både om å finne ut hvor mange representanter den enkelte listen skal ha, og å kåre hvilke representanter som er valgt fra den enkelte listen.

Til § 11-7 Distriktsvalgstyrets oversendelse til Stortinget og departementet

Bestemmelsens *første ledd* er en videreføring av § 10-7 tredje ledd, med den presisering at kopien skal gå til departementet i stedet for til riksvallstyret. Dette skyldes at ansvaret for å fordele utjevningsmandatene er flyttet fra riksvallstyret til departementet.

Andre ledd er nytt og henger sammen med endringen i klageordningen. Kopi av valgoppjøret må sendes så snart som mulig sammen med de klager som på det tidspunktet foreligger. Klager som kommer inn senere, og behandlingen av dem, må ettersendes.

Til § 11-8 Fordeling av utjevningsmandatene mellom partiene ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 5.6.7 og vedlegg 7.

Bestemmelsen viderefører i stor grad gjeldende rett, jf. gjeldende valglov § 11-6, med enkelte materielle endringer. Bestemmelsen omhandler kun fordelingen av utjevningsmandatene mellom partiene. Regler for hvilket valgdistrikt partiene skal få sine utjevningsmandater i, er skilt ut i en egen bestemmelse i § 11-9.

Første ledd slår fast at det nå er departementet som fordeler utjevningsmandatene, istedenfor riksvallstyret. Dette henger sammen med riksvallstyrets rolle i klagebehandlingen.

Andre ledd regulerer hvilke partier som kan få utjevningsmandater. Sperregrensen er senket fra fire til tre prosent. Utgangspunktet for å beregne sperregrensen er imidlertid videreført og er de godkjente stemmesedlene. Det vil si at blanke stemmesedler ikke teller med. I tillegg er det innført et nytt krav for å kunne få utjevningsmandater. Partiet må, i tillegg til å være registrert i Partiregisteret, ha stilt liste i alle landets valgdistrikter.

Tredje til femte ledd viderefører gjeldende rett. Bestemmelsen i femte ledd skal ta hensyn til at utjevningsordningen ikke korrigerer for at partier kan ha fått flere direkte mandater enn det de ville gjort om hele landet var et valgdistrikt. Det kan tenkes at denne prosedyren må gjentas før en kommer fram til den rette fordelingen.

Til § 11-9 Fordeling av utjevningsmandatene mellom valgdistriktene ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 5.6.7.

Bestemmelsen viderefører hovedsakelig gjeldende rett, jf. gjeldende valglov § 11-6. *Første ledd* slår fast at det nå er departementet som fordeler utjevningsmandatene på valgdistriktene, istedenfor riksvallstyret. Dette henger sammen med riksvallstyrets rolle i klagebehandlingen. Resten av bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

Til § 11-10 Kåring av utjevningsmandatene ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 5.6.7.

Bestemmelsen viderefører hovedsakelig gjeldende rett, jf. gjeldende valglov § 11-7, med enkelte språklige endringer. Bestemmelsen fastslår at det er departementet som kårer hvilke representanter som velges gjennom utjevningsmandatordningen. Dette henger sammen med riksvallstyrets rolle i klagebehandlingen. Utjevningsmandatene kåres etter de samme regler som de direktevalgte mandatene. Har et parti allerede fått valgt inn en representant fra valgdistriktet, vil det være første vara som får utjevningsmandatet. En ny kandidat fra listen vil da rykke opp og bli vararepresentant.

Til § 11-11 Kunngjøring om utjevningsmandatene ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.4.

Bestemmelsen er ny. Kunngjøringskravet innebærer at navnet på de kandidatene som får utjevningsmandat, i hvilket valgdistrikt de får mandatet, og deres partitilhørighet skal kunngjøres. I tillegg skal tallene som ligger til grunn for utregningen og for plasseringen av utjevningsmandatene på valgdistriktene, kunngjøres. Dette henger sammen med at det er innført klageadgang på fordelingen av utjevningsmandater mellom valgdistriktene. Kunngjøringen skal gjøres så snart som mulig og vil ha betydning for fristen for å klage på fordelingen og kåringen av utjevningsmandatene.

Til § 11-12 Fullmakter til de valgte stortingsrepresentantene

Bestemmelsen viderefører § 11-8 i gjeldende valglov, med enkelte unntak. Ansvaret for fullmaktene overføres til departementet. Dette henger sammen med departementets endrede ansvar for

utjevningsmandatene. Ettersom kåring av utjevningsmandatene vil få betydning for hvilke kandidater som velges som representanter og vararepresentanter fra de ulike valgdistriktene, er det praktisk å videreføre bestemmelsen om at fullmaktene til samtlige representanter og vararepresentanter utferdiges samlet. Fullmaktene utferdiges per valgdistrikt.

Til § 11-13 Informasjon til de valgte stortingsrepresentantene

Alminnelige motiver: punkt 11.3.4.1.

Bestemmelsen viderefører i stor grad gjeldende rett, jf. gjeldende valglov § 11-9, med enkelte endringer. Det framgår av *første ledd* at departementet har overtatt ansvaret for å utstede fullmakter til de valgte representantene. *Andre ledd* er endret som følge av at det er innført en ubetinget rett til fritak fra å stå på valgliste i forkant av valget. Muligheten til å søke om fritak fra valg i etterkant av valget er derfor fjernet. For kandidater som velges fra mer enn ett valgdistrikt, er det i andre ledd også presisert at melding om hvilket valg som mottas, skal sendes til samtlige berørte distriktsvalgstyrene.

Til § 11-14 Fordeling av mandatene ved fylkestingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 6.3.

Bestemmelsen viderefører § 11-10 første ledd i gjeldende valglov med enkelte språklige endringer. Regler for kandidatkåringen er skilt ut i en egen bestemmelse, § 11-15.

Til § 11-15 Kåring av de valgte representantene ved fylkestingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 7.9.2 og boks 7.1.

Med unntak av bestemmelsens tredje ledd videreføres gjeldende rett, jf. gjeldende valglov § 11-10 andre til fjerde ledd, men det er gjort enkelte språklige endringer.

Tredje ledd innebærer en endring i personvalgordningen ved fylkestingsvalg. Personvalgordningen som innføres, tilsvarer den personvalgordningen som i dag gjelder ved kommunestyrevalg, med unntak av slengerstemmer. Det er ikke begrensninger på hvor mange kandidater som kan få stemmetillegg ved fylkestingsvalg. Kandidatene kåres etter hvor mange personstemmer de har fått, når det er tatt hensyn til stemmetillegget som er gitt. Dersom ingen kandidater har fått personstemme, eller dersom flere kandidater har fått like mange personstemmer, kåres representan-

tene i den rekkefølge de er oppsatt på stemmeseddelen.

Til § 11-16 Informasjon til de valgte fylkestingsrepresentantene

Bestemmelsen viderefører § 11-11 i gjeldende valglov, med enkelte språklige endringer.

Til § 11-17 Kunngjøring av valgoppgjøret ved fylkestingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.4.

Bestemmelsen er ny. Valgoppgjøret skal kunngjøres så snart det er mulig, og kunngjøringen vil ha betydning for når fristen for å klage på valgoppgjøret går ut. Utgangspunktet for det som skal kunngjøres, vil være informasjonen i fylkesvalgstyrets møtebok.

Til § 11-18 Fylkesvalgstyrets oversendelse til fylkestinget

Bestemmelsen er i all hovedsak en kodifisering av gjeldende praksis, men nå er det riksvalegstyrets, ikke departementets, behandling av klagen som skal legges ved. Dette henger sammen med endringen i klageordningen.

Til § 11-19 Fordeling av mandatene ved kommunestyrevalg

Alminnelige motiver: punkt 6.2 og boks 7.1.

Bestemmelsen viderefører § 11-12 første ledd og § 7-2 tredje ledd siste punktum i gjeldende valglov med enkelte språklige endringer. Regler for kandidatkåringen er skilt ut i en egen bestemmelse, § 11-20. Bestemmelsen viderefører prinsippene for utregning av listestemmetallet til listene, som er sentralt i fordelingen av mandatene. Slengerstemmer til kandidater som ikke er valgbare, skal holdes utenfor valgoppgjøret og ikke telle med i fordelingen av mandater mellom listene.

Til § 11-20 Kåring av de valgte representantene ved kommunestyrevalg

Alminnelige motiver: punkt 7.9.3.

Bestemmelsen viderefører med enkelte språklige endringer gjeldende rett som i dag følger av valgloven § 11-12 andre til fjerde ledd. Personstemmer er både kryss ved kandidatens navn på listen og slengerstemmer fra andre lister, jf. utkastet § 9-4, samt stemmetillegg fra listeforslagsstillerne, jf. utkastet § 5-3.

Til § 11-21 Informasjon til de valgte kommunestyre-representantene

Bestemmelsen viderefører med enkelte språklige endringer § 11-12 i gjeldende valglov.

Til § 11-22 Kunngjøring av valgoppgjøret ved kommunestyrevalg

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.4.

Bestemmelsen er ny. Valgoppgjøret skal kunngjøres så snart det er mulig, og kunngjøringen vil ha betydning for når fristen for å klage på valgoppgjøret går ut. Utgangspunktet for det som skal kunngjøres, vil være informasjonen i valgstyrets møtebok.

Til § 11-23 Valgstyrets oversendelse til kommunestyret

Bestemmelsen er i all hovedsak en kodifisering av gjeldende praksis, men nå er det riksvalegstyrets og ikke departementets behandling av klager som skal legges ved. Dette henger sammen med endringen i klageordningen.

Kapittel 12. Flertallsvalg ved kommunestyrevalg

Etter utkastet til § 3-4 har personer som er ført opp på et listeforslag, rett til fritak fra å stå på listen dersom de gir skriftlig melding om det. Denne regelen passer ikke ved flertallsvalg fordi det ved flertallsvalg ikke foreligger noe listeforslag en kan be seg fritatt fra å stå på. Det er heller ikke aktuelt å innføre en regel om at personer som er valgt ved flertallsvalg, kan be om fritak fra valget. Dette kommer av at en slik løsning vil kunne føre til at en ikke får et fulltallig kommunestyre.

Til § 12-1 Når det skal holdes flertallsvalg

Alminnelige motiver: punkt 6.3.3.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 12-1 med noen språklige endringer.

Til § 12-2 Hvordan velgerne kan stemme

Alminnelige motiver: punkt 6.3.3.

Dette er en videreføring av gjeldende valgloven § 12-2 med noen språklige endringer.

Til § 12-3 Valgoppgjør

Alminnelige motiver: punkt 6.3.3.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 12-3 med noen språklige endringer.

Kapittel 13. Godkjenning

Til § 13-1 Godkjenning av stortingsvalget

Alminnelige motiver: punkt 20.4.2, 21.4.1, 21.4.2 og 21.4.3.

Første og andre ledd viderefører gjeldende rett om at det er det nyvalgte Stortinget som avgjør om stortingsvalget er gyldig, og at Stortinget skal sørge for at feil blir rettet så langt det er mulig, jf. gjeldende valglov § 13-3 første og andre ledd. Se likevel § 14-11 fjerde ledd hvoretter riksvalegstyret kan kjenne stortingsvalget ugyldig.

Tredje ledd bokstav a er i stor grad en videreføring av bestemmelsen i gjeldende valglov § 13-3 tredje ledd. Det er gjort store språklige endringer samt enkelte materielle endringer. Vilåret om *sannsynlighetsovervekt* vil være oppfylt dersom det er mer sannsynlig at de begåtte feilene har påvirket valgresultatet, enn at de ikke har gjort det. I vilåret om at feilen må ha påvirket *den samlede fordelingen av mandatene mellom listene*, ligger at valget ikke kan kjennes ugyldig dersom mandatfordelingen mellom listene er korrekt. Dette gjelder selv om det er sannsynlighetsovervekt for at det har skjedd feil som har ført til at det har blitt valgt feil personer fra en liste, det vil si at det er feil ved kandidatkåringen. Ved stortingsvalg må en se fordelingen av de direktevalgte mandatene og utjevningsmandatene i sammenheng. Vilåret er ikke oppfylt så lenge det enkelte partiet totalt sett har fått riktig antall mandater i Stortinget, selv om noen partier har fått tildelt mandater i andre valgdistrikter enn de ville ha fått uten de begåtte feilene.

Et eksempel kan illustrere innholdet i bestemmelsen. Parti A fikk ved stortingsvalget samlet i hele landet 31 mandater, 30 direktemandater og 1 utjevningsmandat. Parti B fikk 7 direktemandater. Det skjedde ulike feil ved valget, og det er sannsynlighetsovervekt for at feilene har medført at parti A har fått ett direktemandat for lite, og at parti B har fått ett for mye. Ved en ny fordeling av utjevningsmandatene basert på den nye fordelingen av direktemandater mister imidlertid parti A sitt utjevningsmandat, mens parti B vinner ett. Samlet sett ville partiene altså ha fått det samme totale antall mandater selv om feilene ikke hadde skjedd. I et slikt tilfelle vil vilåret om at feilene må ha påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene, ikke være oppfylt.

Dersom det skjer en feil som berører en liste som ikke utgår fra et registrert politisk parti, må vurderingen av om mandatfordelingen er blitt påvirket, foretas for det enkelte valgdistriktet, selv om flere ulike lister benytter den samme overskriften på valglisten.

Tredje ledd bokstav b er nytt. Bestemmelsen gjelder der de objektive vilkårene i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt. Det er ikke et krav om at de subjektive straffbarhetsvilkårene foreligger, det vil si subjektiv skyld og skyldevne (tilregnelighet).

Tredje ledd bokstav c dekker kumulasjon av a og b.

Fjerde ledd presiserer at stortingsvalget kan kjennes ugyldig bare i de kommunene hvor det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene, jf. tredje ledd bokstav a og b, har påvirket fordelingen av stemmer til de ulike listene.

Femte ledd fastsetter at det skal holdes omvalg i de kommunene hvor Stortinget har kjent valget ugyldig. Dette skal skje uten at det er nødvendig at Stortinget treffer et eget vedtak om det. Etter gjeldende rett kan Stortinget i særlige tilfeller påby omvalg i hele valgdistriktet, selv om feilen ikke gjelder alle kommunene i fylket. Denne bestemmelsen er ikke videreført.

Sjette ledd er nytt.

Til § 13-2 Godkjenning av fylkestingsvalget

Alminnelige motiver: punkt 20.4.2, 21.4.1, 21.4.2 og 21.4.3.

Første ledd viderefører bestemmelsen i gjeldende valglov § 13-4 første ledd om at det er det nyvalgte fylkestinget som avgjør om valget er gyldig, jf. likevel § 14-11 fjerde ledd hvoretter riksvalegstyret kan kjenne valget ugyldig.

Andre ledd er nytt. Bestemmelsen fastsetter at fylkestinget ikke kan treffe vedtak om hvorvidt valget er gyldig, før klagebehandlingen er ferdig. Det vil si at fylkestinget må vente til klagefristen er gått ut, og dersom det er kommet inn klager, kan ikke vedtak fattes før etter at riksvalegstyret er ferdig med sin behandling. Det følger også av dette leddet at dersom riksvalegstyret har kommet til at valget er ugyldig, kan ikke fylkesvalgstyret treffe vedtak om at valget er gyldig.

Tredje ledd er nytt og presiserer noe som er antatt å følge av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og valglovens system, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 283.

Fjerde ledd er med ett unntak likt § 13-1 tredje ledd. Ved fylkestingsvalg blir alle representantene valgt direkte. Det er ingen utjevningsmandater og

kun ett valgdistrikt. Ved fylkestingsvalg blir derfor vurderingstemaet om det er sannsynlighetsovervekt for at de begåtte feilene har påvirket fordelingen av mandatene mellom listene i fylket, ikke den samlede fordelingen mellom listene landet sett under ett, slik det er ved stortingsvalg. Det vises for øvrig til merknadene til § 13-1 tredje ledd.

Femte ledd er nytt. Det følger av bestemmelsen at fylkestinget er bundet av riksvalegstyrets vedtak i klagesaker, jf. andre ledd. Dette innebærer at dersom riksvalegstyret har behandlet en klage fra en velger på gjennomføringen av valget, så må fylkestinget legge til grunn riksvalegstyrets vurdering av om valget er ugyldig som følge av de faktiske omstendighetene. Fylkesvalgstyret kan ikke overprøve riksvalegstyrets vurdering av det påklagede forholdet.

Sjette ledd presiserer at fylkestingsvalget kan kjennes ugyldig bare i de kommunene hvor det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene har påvirket fordelingen av stemmer til de ulike listene.

Sjuende ledd er nytt. Fylkestinget skal varsle riksvalegstyret dersom fylkestinget kjenner valget i én eller flere kommuner ugyldig, jf. § 15-1 andre ledd om at det er riksvalegstyret som skal bestemme om det skal gjennomføres et omvalg.

Til § 13-3 Godkjenning av kommunestyrevalg

Paragrafen er identisk med § 13-2, med unntak § 13-2 sjette ledd som ikke er aktuelt ved kommunestyrevalg. Det vises derfor til merknadene til § 13-2.

Kapittel 14. Klage

Til § 14-1 Hva det kan klages på

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.4.

Paragrafen viderefører hva det kan klages på etter gjeldende valglov § 6-8, § 13-1 første ledd og § 13-2 første ledd. I tillegg innebærer lovforslaget en betydelig utvidelse av hva det kan klages på.

Det kan etter *bokstav a* klages på brudd på *alle* Grunnlovens bestemmelser om valg og brudd på *alle* valglovens og valgforskriftens bestemmelser om hvordan valg skal *forberedes og gjennomføres*. Bokstav a gir dermed hjemmel til også å klage på forhold som er omtalt i bokstav c og d. Disse bestemmelsene er derfor i utgangspunktet unødvendige. Det er likevel tatt med av pedagogiske hensyn. Når det gjelder klage på departementets

fordeling av stortingsmandater på valgdistriktene, faller dette inn under bokstav a.

Når det gjelder *bokstav b*, vises det til merknadene til § 13-1 tredje ledd bokstav b.

Bokstav c om at det kan klages på distriktsvalgstyrets, fylkesvalgstyrets og valgstyrets valgoppgjør, jf. §§ 11-4, 11-5, 11-14, 11-15, 11-19 og 11-20, er videreføring av gjeldende rett.

Bokstav d er ny. Bestemmelsen åpner for å klage på departementets vedtak om hvordan utjevningsmandatene skal fordeles mellom partiene og valgdistriktene, jf. §§ 11-8 til 11-10.

Bestemmelsene i *bokstavene e til g* er også nye. De åpner for å klage på henholdsvis Stortingets, fylkestingets eller kommunestyrets vedtak, jf. §§ 13-1 til 13-3, om å kjenne valget gyldig, eventuelt ugyldig.

Til § 14-2 Stortingsvalg. Hvem som kan klage på feil ved forberedelsen og gjennomføringen av valget m.m.

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.5.

Bestemmelsen er dels ny, dels en videreføring av gjeldende valglov § 13-1 første ledd og § 6-8.

Det følger av *første ledd første punktum* at det kan klages på forhold nevnt i § 14-1 bokstav a til c. At det kan klages på forhold nevnt i bokstav a og c, er en videreføring av gjeldende valglov § 13-1 første ledd første punktum. Henvisningen til bokstav b presiserer at det også er mulig å klage på at de *objektive vilkårene* i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt. Se merknadene til § 13-1 tredje ledd bokstav b. *Andre punktum* er en videreføring av gjeldende rett.

Andre ledd er nytt.

Tredje ledd er nytt ved at listene gis klagerett som liste. Etter gjeldende rett er klageretten forbeholdt personer med stemmerett. Klageretten omfatter forhold som skjer både i kommunene i valgdistriktet og på valgdistriktsnivå. Det følger av § 5-6 fjerde ledd at det er tillitsutvalget for listen som kan klage etter dette leddet.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* er ny. Klage etter dette leddet skal fremmes av det sentrale leddet i registrerte politiske partier, det vil si det utøvende organet i partiet, jf. partiloven § 3 andre ledd bokstav b.

Femte ledd viderefører § 6-8 i gjeldende valglov. Klage etter dette leddet skal fremmes av det sentrale leddet i registrerte politiske partier, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 239.

Til § 14-3 Fylkestingsvalg. Hvem som kan klage på feil ved forberedelsen og gjennomføringen av valget m.m.

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.5.

Bestemmelsen er dels ny, dels en videreføring av gjeldende valglov § 13-2 første ledd og § 6-8.

Paragrafen er identisk med § 14-2 som omhandler stortingsvalg, med unntak av § 14-2 fjerde ledd som ikke er aktuell ved fylkestingsvalg. Det vises derfor til merknadene til § 14-2.

Til § 14-4 Kommunestyrevalg. Hvem som kan klage på feil ved forberedelsen og gjennomføringen av valget, m.m.

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.5.

Bestemmelsen er dels ny, dels en videreføring av gjeldende valglov § 13-2 første ledd og § 6-8.

Paragrafen er identisk med § 14-2 som omhandler stortingsvalg, med unntak av § 14-2 fjerde ledd som ikke er aktuell ved kommunestyrevalg. Det vises derfor til merknadene til § 14-2.

Til § 14-5 Hvem som kan klage på godkjenning av valg

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.5.

Bestemmelsen er ny og innfører en klageadgang på de folkevalgte organenes vedtak om hvorvidt valget er gyldig.

Første ledd regulerer klagerett ved stortingsvalg. Hovedregelen er at det er lister som har stilt liste ved valget, som kan klage. Hvem som kan klage på vegne av listen, følger av § 5-6 fjerde ledd. I tillegg har kandidater som har stilt til valg, klagerett, men kun dersom klagen er begrunnet med at listen har fått for få mandater. Det er altså ikke mulig å klage på godkjenningen dersom feil person er valgt inn. Dette henger sammen med at kravet for omvalg knytter seg til feil som påvirker fordelingen av mandater mellom listene. Ytterligere betingelser for klageretten følger av fjerde ledd.

Andre og tredje ledd gjelder klagerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg og er innholdsmessig like som første ledd. Det vises derfor til merknadene til dette leddet.

Fjerde ledd fastslår at klageretten er betinget av at klageren har et reelt behov, på egne vegne, for å få avgjort klagen. Dette er følgelig en særlig regulering av den rettslige interessen, som går foran forvaltningslovens og tvistelovens bestemmelser om rettslig klageinteresse og søksmålsinteresse. Det følger av fjerde ledd at en liste kun kan klage på at vedkommende liste er rammet av

den anførte feilen. Det er altså ikke mulig å klage på vegne av andre lister.

På samme måte er klageadgangen for kandidater innskrenket. Det kan kun klages på at en feil har rammet det mandatet kandidaten ville ha fått. Dersom det anføres at en feil har ført til at en liste har fått et mandat for lite, er det bare kandidaten som ville ha fått dette mandatet, som har en individuell klagerett. En kandidat lenger ned på listen vil ikke kunne klage på dette forholdet.

Til § 14-6 Klagefrister

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.6.

Bestemmelsen er delvis ny og erstatter for øvrig § 13-1 andre ledd, § 13-2 andre ledd og § 6-8 i gjeldende valglov. Den generelle klagefristen endres til fire dager, men for enkelte klager er klagefristen likevel sju dager.

Det følger av *første ledd* at klagefristen er fire dager regnet fra valgdagen dersom ikke annet framkommer av andre til sjuende ledd. Klagefristen vil dermed i utgangspunktet være fredag etter valgdagen.

Andre ledd er nytt og gjelder klage på fordelingen av stortingsmandater på valgdistrikter.

Tredje ledd gjelder klage på godkjenning av listeforslag og viderefører gjeldende rett.

Fjerde ledd gjelder klage på vedtak om retting av manntallet. For disse klagenes videreføres klagefristen på sju dager, men klagefristen begynner å løpe fra melding om vedtaket kom fram til klageren, ikke fra valgdagen som etter gjeldende rett.

Femte ledd gjelder klage på valgoppgjøret. Dette omfatter både klager på fordelingen av mandatene mellom listene og klager på kandidatkåringen. Klagefristen er endret til fire dager fra valgoppgjøret er kunngjort.

Sjette ledd er nytt og gjelder fordelingen av utjevningsmandatene. Dette leddet gjelder derfor kun ved stortingsvalg.

Sjuende ledd er nytt og fastsetter klagefristen på vedtaket om hvorvidt valget er gyldig, til sju dager.

Til § 14-7 Krav til klagen

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.3. og 20.4.3.6.

Bestemmelsen er delvis ny og erstatter § 13-1 tredje ledd i gjeldende valglov.

Første ledd fastslår at klagen skal være skriftlig, noe som er i tråd med gjeldende rett. Det blir presisert at klagen også må angi de faktiske forholdene klagen bygger på (klagegrunlaget).

Dette har tidligere ikke vært lovfestet. Klager kan leveres elektronisk.

Andre og tredje ledd angir hvem klagen skal settes fram for. Klager skal settes fram for valgstyret i den kommunen forholdet det klages på, skjedde. Dersom det klages på vedtak, skal klagen likevel settes fram for det organet som traff vedtaket.

Fjerde ledd regulerer tilfeller der det blir klaget på forhold som kan ha betydning både for fylkestingsvalget og kommunestyrevalget. I så fall skal klagen ansees som en klage på begge valgene. I praksis vil det kunne være at forhold ved valget i en kommune også vil kunne ha betydning for fylkestingsvalget. Valgstyret må da informere fylkestingstyret om klagen.

Femte ledd slår fast at klagen skal ansees som å ha kommet fram i tide dersom den er *komet inn* til valgstyret, det organet som traff det påklagede vedtaket, klageinstansen, Valgdirektoratet, departementet eller Stortingets administrasjon. Der er ikke nok at klagen er postlagt i tide. Dersom klagen er sendt til feil organ, skal den straks videresendes til riktig organ.

Sjette ledd er nytt og regulerer hvordan en klage på Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig, skal settes fram. Det er Høyesterett som er klageinstans, og for å klage på Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig, må det tas ut søksmål mot Stortinget. De ordinære reglene for behandling av saker i Høyesterett skal gjelde så langt de passer.

Til § 14-8 Saksbehandling i det organet som klagen settes fram for

Alminnelige motiver: 20.4.3.3.

Det følger av *første ledd første punktum* at dersom klagen gjelder et vedtak, skal det organet som traff vedtaket, omgjøre vedtaket dersom organet er enig i klagen. Det følger videre av *andre punktum* at dersom det organet som traff vedtaket, ikke er enig i klagen, skal det sende klagen til klageinstansen sammen med sin vurdering av klagen. Det er nytt at dette er presisert i valgloven, men for enkeltvedtak følger dette etter gjeldende rett av forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd.

Andre ledd gjelder klager på forhold som ikke er vedtak. Dersom valgstyret er enig i en slik klage, skal det om mulig rettes opp i forholdet, jf. første punktum. Etter *andre punktum* skal valgstyret sende klagen til riksstyret sammen med sin vurdering av klagen dersom valgstyret ikke er

enig i klagen, eller dersom det ikke er mulig å rette forholdet.

Etter forvaltningsloven § 33 andre ledd tredje punktum skal underinstansen avvise en klage dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger. Bestemmelsen gjelder enkeltvedtak. Det følger av *tredje ledd* at dette ikke skal gjelde for klager på enkeltvedtak etter valgloven. Slike klager skal i stedet sendes til klageinstansen sammen med en begrunnelse for hvorfor klagen skal avvises. Også klager som ikke er klager på enkeltvedtak, skal sendes til klageinstansen selv om vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, jf. utkastet § 14-11 første ledd om at riksvalgstyret i slike tilfeller skal avvise klagen.

Det følger av *fjerde ledd* at klagen skal behandles *uten ugrunnet opphold*. Om innholdet i dette begrepet se Ot.prp. nr. 75 (1993–94) *Om lov om endringer i forvaltningsloven m v* s. 59.

Femte ledd fastslår at paragrafen ikke gjelder klage på Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig. Her gjelder utkastets § 14-12.

Til § 14-9 Klageinstanser

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.3.

Paragrafen regulerer hvilke organer som behandler de ulike klagenes ved de ulike valgene. Innholdet er stort sett nytt.

Det følger av *første ledd* at det er Høyesterett i plenum som avgjør klager på Stortingets avgjørelse om hvorvidt stortingsvalget er gyldig. Riksvalgstyret avgjør alle andre klager ved både stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, jf. *andre ledd*. Dette er nytt, selv om riksvalgstyret etter gjeldende valglov avgjør klager ved stortingsvalg. Utvalgets forslag til sammensetning av riksvalgstyret avviker imidlertid i betydelig grad fra hvordan riksvalgstyret sammensettes etter gjeldende rett.

Etter *tredje ledd* kan ikke riksvalgstyrets avgjørelser bringes inn for domstolene. Det er heller ikke i dag adgang til å bringe klageorganets avgjørelse inn for domstolene, jf. gjeldende valglov 13-2 fjerde ledd siste punktum. Høyesterett behandler klager på gyldigheten av Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig, jf. første ledd.

Til § 14-10 Saksbehandlingen i riksvalgstyret

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.3.

Bestemmelsen er ny.

Det følger av *første ledd første punktum* at riksvalgstyret treffer sine avgjørelser basert på de skriftlige innspillene de har mottatt fra klagerne

og valgmyndighetene. Møtene holdes i utgangspunktet for lukkede dører, det vil si at ingen andre enn medlemmene av riksvalgstyret og eventuelt noen fra sekretariatet er til stede under drøftingen og avgjørelsen av klagen. Riksvalgstyret kan likevel etter *andre punktum* bestemme at møtet skal gå for åpne dører. Etter *tredje punktum* kan riksvalgstyret samtykke til at klagerne eller valgmyndighetene får anledning til å legge fram sitt syn i en muntlig høring. Vilåret for å holde slike høringer er at det er *særlige grunner* til det. Dette kan for eksempel være dersom det foreligger forhold som det vil være vanskelig å få fram i et skriftlig innlegg, men som enklere lar seg framføre muntlig. Det kan også være at den offentlige interessen i klagesaken er så stor at det er nødvendig for tilliten til avgjørelsen å ha en muntlig høring. Det følger av *fjerde punktum* at muntlige høringer normalt skal holdes for åpne dører. Terskelen for å lukke en muntlig høring skal være høy, det vil si at høringen skal være åpen med mindre det foreligger tungtveiende hensyn for å lukke høringen. Dette kan for eksempel være at det vil komme fram taushetsbelagte opplysninger i høringen.

Det følger av *andre ledd* at klageren skal gis anledning til å uttale seg om redegjørelsene fra det organet som klagen er satt fram for.

Riksvalgstyret har etter *tredje ledd* hjemmel til å innhente opplysninger og uttalelser fra offentlige organer og enkeltpersoner som har medvirket ved valget. De som blir spurt om å bidra med opplysninger og uttalelser, plikter å besvare riksvalgstyrets henvendelse.

Fjerde ledd er formulert som forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum. Av dette følger at riksvalgstyret har full kompetanse i prøvingen av klagen. Det følger videre av bestemmelsen at riksvalgstyret skal ta stilling til klagen slik den står på tidspunktet for behandlingen av klagen i riksvalgstyret.

Det følger av *femte ledd første punktum* at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for riksvalgstyrets virksomhet så langt de passer. Riksvalgstyret er et organ for Stortinget, og uten en slik bestemmelse vil ikke disse lovene gjelde for riksvalgstyret, jf. forvaltningsloven § 4 fjerde ledd og offentlighetsloven § 2 tredje ledd. *Andre punktum* fastsetter at riksvalgstyrets avgjørelser skal begrunnes etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. For enkeltvedtak følger dette direkte av første punktum. Andre punktum har bare selvstendig betydning der det er klaget på forhold hvor det ikke er truffet et enkeltvedtak.

Etter *sjette ledd* skal riksvalgstyret behandle klagen uten ugrunnet opphold. Det vises til merknadene til § 14-8 fjerde ledd. For riksvalgstyret innebærer bestemmelsen at det ikke kan vente med å behandle klagen til valget er gjennomført. Dersom klagen behandles før resultatet av valget er klart, kan ikke riksvalgstyret ta stilling til om det er sannsynlighetsovervekt for at de påklagede forholdene har påvirket mandatfordelingen mellom listene. Riksvalgstyret må da nøye seg med å ta stilling til om regelverket er brutt. Dersom det er klart at de begåtte feilene alene ikke vil kunne medføre ugyldig valg, skal riksvalgstyret også bemerke dette.

Det følger av *sjuende ledd første punktum* at riksvalgstyrets avgjørelser skal kunngjøres. Det stilles ikke konkrete krav til hvordan kunngjøringen skal gjøres, men for å oppfylle formålet med bestemmelsen må kunngjøringen skje på en allment tilgjengelig måte. Ved stortingsvalg skal riksvalgstyrets avgjørelser meddeles Stortingets presidentskap, jf. *andre punktum*.

Til § 14-11 Riksvalgstyrets avgjørelser

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.5, 21.4.1, 21.4.2 og 21.4.3.

Bestemmelsen er ny.

Første ledd gjelder avvisning av en klage. Dette kan for det første skje dersom vilkårene for å behandle den ikke er oppfylt, for eksempel fordi klageren ikke har klagerett, eller fordi klagen er satt fram for sent. Dette er i tråd med gjeldende rett. En klage kan for det andre avvises hvis det samme klagegrunnlaget allerede er behandlet. Dette er nytt. Dette eksemplet illustrerer regelen: Riksvalgstyret har tidligere behandlet en klage på et forhold og kommet til at vilkårene for å erklære valget ugyldig, ikke er oppfylt. Dersom noen deretter klager på kommunestyrets godkjenning av valget med påstand om at valget ikke skulle ha vært godkjent med et klagegrunnlag som riksvalgstyret allerede har kommet til at ikke har påvirket valgresultatet, skal riksvalgstyret avvise klagen.

Det følger av *andre ledd* at dersom riksvalgstyret kommer til at det har skjedd feil, men at vilkårene for ugyldighet ikke er til stede, skal klageren likevel gis medhold i at det har skjedd feil. Dette er en kodifisering av gjeldende praksis.

Etter *tredje ledd* kan riksvalgstyret pålegge valgorganene å rette feil. Det legges til grunn at klageorganene også etter gjeldende rett kan gjøre dette.

Fjerde ledd angir vilkårene for når et valg skal kjennes ugyldig. Det vises her til merknadene til § 13-1 tredje ledd.

Femte ledd presiserer at valget kan kjennes ugyldig bare i de kommunene hvor det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene har påvirket fordelingen av stemmer til de ulike listene.

Etter at riksvalgstyret har behandlet alle klagen, skal riksvalgstyret ta stilling til om det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene det har kommet til at har skjedd, har påvirket den samlede mandatfordelingen mellom listene, jf. *sjette ledd*. Se merknadene til § 13-1 tredje ledd.

Det følger av *sjuende ledd* at det skal holdes omvalg i kommunen dersom riksvalgstyret kjenner valget i kommunen ugyldig.

Åttende ledd regulerer situasjonen hvor fylkestinget eller kommunestyret har vedtatt at henholdsvis fylkestingsvalget eller kommunestyrevalget er ugyldig. I slike tilfeller skal riksvalgstyret bestemme om det skal holdes omvalg, jf. utkastet til § 15-1 andre ledd. Dersom riksvalgstyret kommer til at vilkårene for omvalg ikke er oppfylt, følger det av *åttende ledd* at riksvalgstyret i så fall skal kjenne valget gyldig.

Det følger av *niende ledd* at riksvalgstyret må være fulltallig for at riksvalgstyret skal kunne fatte avgjørelse. Dette innebærer at dersom et medlem får forfall, må medlemmet erstattes med et varamedlem for at riksvalgstyret skal være beslutningsdyktig.

Til § 14-12 Klagebehandlingen i Høyesterett

Alminnelige motiver: punkt 20.4.3.3, 21.4.1, 21.4.2 og 21.4.3.

Bestemmelsen er ny.

Første ledd fastsetter når et søksmål skal avvises. Det vises til merknadene til utkastet § 14-11 første ledd.

Andre ledd første punktum regulerer når en klage (søksmål) på Stortingets vedtak kan forkastes. Det vises her til tilsvarende bestemmelse i tvisteloven § 30-9 andre ledd. Det følger av *andre punktum* at det er Høyesterett i plenum som skal behandle et søksmål som ankeutvalget henviser til behandling.

Tredje ledd regulerer når Høyesterett skal kjenne stortingvalget ugyldig. Det vises til merknadene til § 13-1 tredje ledd.

Fjerde ledd fastsetter regler for i hvilke kommuner det skal holdes omvalg. Det vises til merknadene til § 13-1 fjerde ledd.

Valget kan ikke kjennes ugyldig på grunnlag av feil som kan rettes, jf. *femte ledd*.

Det skal holdes omvalg i de kommunene hvor Høyesterett kjenner valget ugyldig, jf. *sjette ledd*.

Sjuende ledd regulerer situasjonen hvor Stortinget har vedtatt at stortingsvalget er ugyldig og det er klaget på dette vedtaket. Hvis Høyesterett kommer til at vilkårene for å kjenne valget ugyldig ikke er oppfylt, skal Høyesterett i plenum i dom kjenne valget gyldig.

Kapittel 15. Omvalg

Til § 15-1 Når og hvordan omvalg skal gjennomføres

Alminnelige motiver: punkt 21.4.4.

Første ledd fastsetter at det skal holdes omvalg dersom Stortinget, Høyesterett eller riksvalegstyret kjenner et valg ugyldig, jf. utkastet §§ 13-1, 14-12 og 14-11. Bestemmelsen er dels ny, dels en videreføring av gjeldende valglov § 13-3 fjerde ledd.

Det følger av *andre ledd* at det ikke automatisk skal gjennomføres et omvalg selv om fylkestinget eller kommunestyret kjenner et valg ugyldig. Om det i så all skal gjennomføres et omvalg, avgjøres av riksvalegstyret. Riksvalegstyret kan prøve alle sider av saken.

Tredje ledd fastsetter egne regler for bruk av manntallet ved et omvalg. Bestemmelsen viderefører gjeldende valglov § 13-5 første ledd.

Fjerde ledd er nytt og fastsetter regler for bruk av valglisterne ved et omvalg.

Femte ledd viderefører forskriftshjemmelen i gjeldende valglov § 13-5 andre ledd, men hjemmelen er begrenset til å kunne gjøre unntak fra reglene om frister og adgangen til å forhåndsstemme.

Til § 15-2 Hvem som fungerer som stortingsrepresentanter ved omvalg

Alminnelige motiver: punkt 22.5.8.

Bestemmelsen fastslår at de nyvalgte representantene fungerer i vervet inntil omvalget er endelig godkjent. Dette innebærer en videreføring av Stortingets praksis.

Til §§ 15-3 Hvem som fungerer som fylkestingsmedlemmer eller kommunestyremedlemmer ved omvalg

Alminnelige motiver: punkt 22.5.8.

Bestemmelsen inneholder regler om hvorvidt det er de nye eller de gamle medlemmene av fylkestinget eller kommunestyret som fungerer ved

et omvalg. Det er også foreslått tilsvarende regler for underordnede organer i fylkeskommunene og kommunene, jf. utkastet § 20-2.

Det følger av *første ledd* at valgperioden for de sittende fylkestingsmedlemmene eller kommunestyremedlemmene forlenges inntil et omvalg er endelig godkjent, i tilfeller hvor riksvalegstyret kjenner valget ugyldig før det konstituerende møtet i fylkestinget eller kommunestyret.

Andre ledd regulerer situasjonen hvor det er fylkestinget eller kommunestyret som kjenner valget ugyldig. Hvis riksvalegstyret er enig i at valget er ugyldig, og bestemmer at det skal holdes omvalg, er det de nyvalgte fylkestingsmedlemmene eller kommunestyremedlemmene som skal fungere i vervene inntil et omvalg er endelig godkjent.

Kapittel 16. Beredskap

Til § 16-1 Utsatt eller forlenget valgting eller omvalg ved stortingsvalg

Alminnelige motiver: punkt 22.5.

Bestemmelsen er ny og innfører en beredskapshjemmel ved stortingsvalg. Bestemmelsen lovfester adgang til å utsette eller forlenge valgtinget eller å holde omvalg på bakgrunn av ekstraordinære hendelser. Utvalget foreslår å ta inn en tilsvarende hjemmel som i § 16-1 i Grunnloven § 54. Beredskapsbestemmelsene i valgloven § 16-1 og Grunnloven § 54 vil ikke være et rettslig hinder for at myndighetene handler utenfor rammene av disse bestemmelsene, så lenge tiltakene er i tråd med konstitusjonell nødrett. Konstitusjonell nødrett og beredskapsloven vil fortsatt kunne komme til anvendelse, for eksempel i krigssituasjoner eller dersom det ikke er mulig å samle hverken et beslutningsdyktig Storting eller en beslutningsdyktig regjering.

Første ledd lovfester adgang for Stortinget til å utsette eller forlenge valgtinget. Et første vilkår er at det har hendt *noe ekstraordinært*. Med begrepet ekstraordinært settes en høy terskel for hvilke alvorlige hendelser som omfattes av vilkåret. Forhold som kan oppfylle kravet om noe ekstraordinært, er naturkatastrofer som flom, jordskjelv mv. Andre eksempler er terror, sabotasje på infrastruktur, atomulykke og alvorlige epidemier. Disse eksemplene er ikke uttømmende. Utvalget ønsker å avgrense mot krigssituasjoner, og vilkåret *noe ekstraordinært* innbefatter ikke slike hendelser. I krigssituasjoner vil den konstitusjonelle nødretten og beredskapsloven kunne overta. Etter beredskapsloven § 1 er Kongen – når Stor-

tinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet – gitt en generell fullmakt til å treffe alle vedtak som er påkrevd for å ivareta rikets interesser. Situasjonen som bestemmelsen tar sikte på, er at Stortinget er satt helt ut av spill. Dersom Stortinget er samlet eller kan sammenkalles, gjelder en mer begrenset fullmakt for Kongen etter beredskapsloven § 3.

Videre er det et krav at det ekstraordinære er *egnet til å hindre* en vesentlig del av velgerne fra å stemme. Vilkåret *egnet* uttrykker at det i visse tilfeller kan være tilstrekkelig med en risiko eller et potensial for at velgerne hindres fra å stemme grunnet hendelsen. Det er ikke et krav for å utsette eller forlenge valget at det kan konstateres at velgerne faktisk er hindret fra å stemme. Bakgrunnen for dette er blant annet at omfanget av en ekstraordinær hendelse kan være usikkert på det tidspunktet beslutningen om å utsette eller forlenge valgtinget må tas. Beslutningen om å utsette valgtinget må tas før valgtinget starter, mens beslutningen om å forlenge valgtinget må tas før valgtinget stenger. Vilkåret *hindre* inkluderer ulike konsekvenser av den ekstraordinære hendelsen som kan få velgerne fra å stemme. Dette innbefatter ikke bare en raskt konstaterbar skade, sykdom eller fysisk hindring som stengte veier, men også frykt, uro eller andre sosiale og psykologiske reaksjoner som følge av hendelsen.

Et videre vilkår er kvalifikasjonskravet om at *en vesentlig del av velgerne* potensielt må være forhindret fra å stemme grunnet hendelsen. Det er ikke tilstrekkelig at et begrenset antall velgere i en eller flere kommuner er rammet av en naturkatastrofe eller andre ekstraordinære hendelser, selv der hendelsen har høy alvorlighetsgrad. Derimot må et betydelig antall – en vesentlig del av velgerne – være potensielt forhindret fra å stemme grunnet hendelsen. Til grunn for vilkåret ligger også at det må dreie seg om velgere, med andre ord personer med stemmerett.

Kompetansen til å utsette eller forlenge valgtinget er lagt til Stortinget. For å bygge inn garantier mot misbruk stiller bestemmelsen krav om at Stortinget må avgjøre utsettelsen eller forlengelsen med to tredjedels flertall av Stortingets medlemmer. Dette utgjør et strengere flertallskrav enn det som følger av Grunnloven § 121, jf. § 73, for å behandle grunnlovsforslag. Et såpass strengt flertallskrav reflekterer at det skal være en høy skranke for å benytte denne bestemmelsen.

Å forlenge valgtinget på valgdagen kan enten skje ved at myndighetene avbryter stemmingen og åpner valgtinget på et senere tidspunkt, eller ved at det pågående valgtinget fortsetter over et

lengre tidsrom enn opprinnelig fastsatt. Valgtinget kan kun forlenges med én dag.

Andre ledd fastsetter et vilkår om at *vedtak om utsettelse eller forlengelse kan treffes bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme*. Dette er et krav til forholdsmessighet mellom vedtaket om utsettelse eller forlengelse og formålet om å sikre velgerne mulighet til å stemme. Nødvendighetskravet retter seg for det første mot avgjørelsen av om valgtinget overhodet skal utsettes eller forlenges. Dersom det finnes andre mindre inngripende handlingsalternativer for å oppnå formålet, er ikke utsettelsen eller forlengelsen nødvendig. Valgtinget kan for det andre ikke utsettes eller forlenges i større omfang enn nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Det vil si at valgtinget ikke kan utsettes eller forlenges i flere kommuner eller over et lengre tidsrom enn det som er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Til sist slår andre ledd fast at maksimumsfristen for å utsette eller forlenge valgtinget er én måned etter det opprinnelige fastsatte tidspunktet for valgtinget. Dette innebærer at dersom Kongen i statsråd har fastsatt 10. september som valgdag, må det utsatte eller forlengede valgtinget holdes senest 10. oktober.

Tredje ledd lovfester adgang for Kongen i statsråd til å forlenge eller utsette valgtinget når Stortinget ikke kan samles. En slik beslutning medfører at samtlige statsråder som er til stede, kan holdes konstitusjonelt ansvarlig dersom bestemmelsen misbrukes. Videre er det et vilkår for at Kongen i statsråd skal kunne vedta utsettelse eller forlengelse, at et beslutningsdyktig Storting ikke kan samles. Til forskjell fra Stortingets adgang til å utsette valgtinget i inntil én måned etter første ledd er adgangen for Kongen i statsråd til å utsette valgtinget begrenset til sju dager. For øvrig gjelder de samme begrensningene som følger av første og andre ledd.

Fjerde ledd lovfester adgang for Stortinget til å vedta omvalg. Myndigheten til å vedta omvalg er lagt til det utgående Stortinget. Dette innebærer at vedtak om omvalg må treffes før det nye Stortinget trer sammen. Et omvalg innebærer at hele valget holdes på nytt, og at alle velgerne må stemme på nytt i de kommunene det er omvalg. Når det gjelder tidsfrist for når omvalget må være avsluttet, er det til forskjell fra utsettelse og forlengelse av valgtinget i første, andre og tredje ledd ikke fastsatt noen ytre tidsramme. Det gjelder likevel også her en begrensning i at omvalget ikke kan gjennomføres senere enn det som er nødvendig, jf. *andre punktum* om at vedtak om omvalg kan treffes bare så langt det er nødvendig for å

sikre velgerne mulighet til å stemme. I likhet med utsettelse og forlengelse kan omvalg kun gjennomføres i de kommunene det er nødvendig for å sikre at velgerne får stemt.

Til § 16-2 Utsatt eller forlenget valgting eller omvalg ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

Alminnelige motiver: punkt 22.5.

Paragrafen tilsvare § 16-1, bare at den gjelder ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Det vises derfor til merknadene til § 16-1.

Til § 16-3 Omvalg

Bestemmelsen fastsetter at bestemmelsene om gjennomføring av omvalg på bakgrunn av ugyldighet gjelder tilsvarende med omvalg på bakgrunn av en ekstraordinær situasjon.

Til § 16-4 Første opptelling av forhåndsstemmesedler

Alminnelige motiver: punkt 22.5.3.

Bestemmelsen regulerer opptelling av forhåndsstemmesedler i forbindelse med et utsatt eller forlenget valgting.

Det følger av *første ledd* at dersom valgtinget blir forlenget, kan opptellingen tidligst starte eller fortsette dagen før det forlengede valgtinget. Det er ikke fastsatt særlige regler for det tilfelle at valgtinget blir utsatt. Det vil da følge av utkastets § 10-7 første ledd andre punktum at opptellingen ikke kan begynne før dagen før det utsatte valget.

Andre ledd fastsetter at dersom valgtinget er utsatt eller forlenget, og opptellingen av forhåndsstemmer har startet, skal den stoppes. Opptellingen kan først startes på nytt eller fortsettes dagen før det utsatte eller forlengede valgtinget. Bestemmelsen skal sikre at velgerne som stemmer ved et utsatt eller forlenget valgting, ikke kjenner til det foreløpige resultatet i kommunen.

Til § 16-5 Hvem som fungerer som stortingsrepresentant ved omvalg

Alminnelige motiver: punkt 22.5.8.

Bestemmelsen fastslår at de nyvalgte representantene blir sittende i vervene inntil omvalget er endelig godkjent.

Til § 16-6 Hvem som fungerer som fylkestingsmedlemmer eller kommunestyremedlemmer ved omvalg

Alminnelige motiver: 22.5.8.

Første ledd slår fast at dersom fylkestinget eller kommunestyret ikke har holdt sitt konstituerende møte på det tidspunktet Kongen i statsråd bestemmer at det skal holdes omvalg, skal valgperioden forlenges for de sittende medlemmene av fylkestinget eller kommunestyret.

Andre ledd regulerer den situasjonen at det nyvalgte fylkestinget eller kommunestyret har gjennomført sitt konstituerende møte før vedtak om omvalg er truffet. I en slik situasjon skal de nyvalgte medlemmene av fylkestinget eller kommunestyret bli sittende i vervene inntil omvalget er endelig godkjent.

Kapittel 17. Nytt valgoppgjør i perioden. Kåring av vararepresentanter

Til § 17-1 Nytt valgoppgjør til Stortinget

Alminnelige motiver: 13.3.2.1.

Paragrafen viderefører gjeldende rett om at det skal foretas nytt valgoppgjør dersom en representantplass eller vararepresentantplass blir stående ubesatt, som i dag framgår av valgloven § 14-1. Fullmakten til den valgte representanten eller vararepresentanten, jf. *andre ledd*, skal godkjennes av Stortinget, jf. Grunnloven § 64.

Til § 17-2 Nytt valgoppgjør til fylkestinget eller kommunestyret

Alminnelige motiver: 13.3.2.2.

Paragrafen viderefører gjeldende rett, som i dag framgår av valgloven §§ 14-2, 11-11 og 11-13.

Kapittel 18. Bruk av IKT

Til § 18-1 Elektronisk valg gjennomføringssystem

Alminnelige motiver: punkt 12.1.4.

Bestemmelsen er ny og lovfester bruken av et statlig IKT-system.

Departementet er etter bestemmelsen *første ledd* ansvarlig for å tilby et valg gjennomføringssystem. I dag tilbyr staten et elektronisk valgadministrativt system (EVA) som driftes og utvikles av Valgdirektoratet.

Etter *andre ledd* er kommunene og fylkeskommunene forpliktet til å benytte det systemet som departementet til enhver tid stiller til rådighet.

Bestemmelsen *tredje ledd* inneholder en hjemmel for departementet til i forskrift å gi regler om bruken og sikringen av systemet. Det at det kan stilles krav til sikringen av systemet, innebærer at det kan stilles krav både til tilbyder av systemet, i dag Valgdirektoratet, og til brukerne av systemet.

Det kan også gis forskrift om hvilke opplysninger kommunene må legge inn i systemet, med tilhørende frister for dette.

Kapittel 19. Forskjellige bestemmelser

Til § 19-1 Forsøk i forbindelse med valg

Alminnelige motiver: 4.3.6.4 og 19.1.2.1.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 15-1 med noen språklige endringer.

Til § 19-2 Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell

Alminnelige motiver: 19.1.2.1.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 15-2 med noen språklige endringer.

Til § 19-3 Tilgang til manntallet og det øvrige materiellet

Alminnelige motiver: 19.1.2.1.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 15-3 med noen språklige endringer.

Til § 19-4 Taushetsplikt

Alminnelige motiver: 19.1.2.1.

Første ledd er nytt. Bestemmelsen pålegger alle som utfører et oppdrag i forbindelse med valget, taushetsplikt dersom de som følge av oppdraget får kjennskap til hvordan en velger har stemt.

Andre ledd viderefører bestemmelsen i gjeldende valglov § 15-4 andre ledd. Bestemmelsen i gjeldende valglov § 15-4 første ledd om at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder tilsvarende ved valg, er ikke videreført. Dette innebærer imidlertid ikke en materiell endring, da det følger av forvaltningsloven at den også gjelder i forbindelse med valg.

Til § 19-5 Beregning av frister

Alminnelige motiver: 19.1.2.1.

Paragrafen er en videreføring av gjeldende valgloven § 15-5 første til tredje ledd med noen språklige endringer.

Til § 19-6 Oversittelse av frister

Alminnelige motiver: 19.1.2.1.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 15-5 fjerde ledd med noen språklige endringer. *Melding* omfatter også erklæringer og beskjeder.

Til § 19-7 Opplysninger til valgstatistikk

Alminnelige motiver: 19.1.2.1.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 15-7 med noen språklige endringer.

Til § 19-8 Unntak som gjelder Oslo

Alminnelige motiver: 19.1.2.1.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 15-8 med noen språklige endringer. Siden Oslo er den eneste kommunen som utgjør et eget fylke, har paragrafen blitt endret til å gjelde kun Oslo og ikke generelt for denne typen kommuner.

Til § 19-9 Utgifter som dekkes av staten

Alminnelige motiver: 19.1.2.3.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 15-9 med noen språklige endringer. Utvalget mener det er hensiktsmessig å vise til inntektssystemet her. Dette var ikke spesifisert tidligere, men medfører ikke en realitetsendring.

Til § 19-10 Valgobservasjon

Alminnelige motiver: 19.1.2.1.

Dette er en videreføring av gjeldende valglov § 15-10.

Til § 19-11 Offentliggjøring av valgresultater og prognoser

Alminnelige motiver: 19.3.2.

Dette er dels en ny bestemmelse, dels en videreføring av gjeldende valglov § 9-9.

Første ledd er delvis ny og regulerer adgangen til å *gi ut* informasjon om reelle stemmetall og valgresultater. Her slås det fast at det ikke lenger er tillatt for valgmyndighetene å gi ut informasjon om valgresultater før klokken 21. Dette inkluderer prognoser som er utarbeidet på grunnlag av stemmetall. Dette gjelder også for utlevering til medier som ved tidligere valg har inngått spesialavtale med valgmyndighetene. Dette leddet innebærer også et forbud mot å gi ut informasjon om valgresultatet for kommuner, også for kommuner som avslutter sin stemmegivning før klokken 21. Bestemmelsen viderefører forbudet i gjeldende valglov § 9-9 om at valgresultater ikke kan offentliggjøres før klokken 21 på valgdagen.

Andre ledd viderefører gjeldende rett og knytter seg til offentliggjøring av prognoser som er basert på valgdagsmålinger eller andre typer

undersøkelser som er gjennomført på valgtinget, det vil si valgdagen og søndagen.

Til § 19-12 Overtredelsesgebyr

Alminnelige motiver: 19.1.2.4.

Første til tredje ledd samt *sjette til åttende ledd* viderefører gjeldende valglov § 15-11 første til fjerde ledd, sjette og sjuende ledd med noen språklige endringer.

Fjerde ledd gjør det nå også mulig å ilegge enkeltpersoner overtredelsesgebyr. Dersom en ansatt i et foretak står bak overtredelsen i egen-skap av å være ansatt i et foretak, er det likevel foretaket som skal ilegges overtredelsesgebyret.

Femte ledd viderefører gjeldende valglov § 15-11 femte ledd, men det er nå Klagenemnda for mediasaker som er klageorgan for ilagt overtredelsesgebyr.

Kapittel 20. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Til § 20-1 Ikrafttredelse

Første ledd fastsetter at loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Samtidig oppheves gjeldende valglov.

Det følger av *andre ledd* at Kongen kan bestemme at ulike deler av loven trer i kraft på ulike tidspunkter. Tilsvarende kan ulike deler av gjeldende valglov oppheves på ulike tidspunkter.

Til § 20-2 Endringer i andre lover

Til endringer i sameloven

§ 2-6 a

Bestemmelsen er ny og tilsvarende § 2-4 i utkastet til ny valglov.

§ 2-10 a

Bestemmelsen er ny og tilsvarende § 19-1 i utkastet til ny valglov.

Til endringer i inndelingsloven

§ 4 andre ledd

Alminnelige motiver: punkt 5.7.5.4.

Andre ledd regulerer hvilken konsekvens en kommunesammenslåing som går på tvers av valgdistriktsgrenser, skal ha. I slike tilfeller skal Stortinget fatte et vedtak om hvilket valgdistrikt den

nye kommunen skal høre til. I tillegg innfører bestemmelsen en begrensning om at sammenslåingen ikke kan tre i kraft før dette vedtaket er fattet. Andre ledd kommer kun til anvendelse når to eller flere kommuner som tilhører ulike valgdistrikter, slås sammen.

Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med at det nå foreslås å ta inn navnet på alle kommunene i valgloven § 11-1 for å klargjøre hvilket valgdistrikt de enkelte kommunene tilhører. Stortingsvedtak etter § 4 andre ledd vil i en del tilfeller måtte følges opp av en endring av valgloven § 11-1, men en slik lovendring trenger ikke å være vedtatt før kommunesammenslåingen kan tre i kraft. Det er ikke krav om at sammenslåingen må ha trådt i kraft før den kan benyttes som grunnlag for inndeling i valgdistrikter.

§ 6

Alminnelige motiver: punkt 5.7.5.4.

Første ledd er en videreføring av at Kongen kan gjøre vedtak om justering av grenser mellom kommuner.

Andre ledd er nytt og regulerer hvilken konsekvens en grensejustering som omfatter kommuner i ulike valgdistrikter, skal få. På samme måte som i ny § 4 andre ledd skal Stortinget vedta hvilket valgdistrikt de kommunene som får tilført innbyggere skal tilhøre. Kommunen som avga innbyggere vil forbli i sitt opprinnelige valgdistrikt. Dersom det gjøres en grensejustering der et område med innbyggere flyttes fra kommune A til kommune B, og det samtidig flyttes et annet område med innbyggere fra kommune B til kommune A, vil det måtte avklares hvilket valgdistrikt begge de berørte kommunene skal tilhøre. På samme måte som i § 4, vil ikke slike grensejusteringer tre i kraft før Stortinget har vedtatt hvilke valgdistrikter kommunene skal tilhøre.

Dette gjelder ikke dersom grensejusteringen kun omfatter areal, ettersom areal ikke påvirker mandatfordelingen etter utvalgets forslag.

Tredje ledd endrer hvem som kan beslutte endringer av grenser mellom fylker, og slår fast at slike beslutninger må fattes av Stortinget. Dette erstatter reglen om at Kongen kan flytte inntil én kommune mellom fylker. På samme måte som i andre ledd er det gjort unntak for justeringer som bare gjelder areal. Slike justeringer kan fortsatt gjøres av Kongen.

Kapittel 25

Lovforslag

Utkast til ny lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

§ 1-1 *Lovens formål og virkeområde*

- (1) Loven skal sikre frie og hemmelige valg.
- (2) Loven gjelder ved valg av representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

Kapittel 2. Stemmerett og manntall

§ 2-1 *Stemmerett ved stortingsvalg*

(1) Norske statsborgere som har fylt 18 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved stortingsvalg.

(2) For å få stemme må velgeren være innført i manntallet i en kommune.

§ 2-2 *Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg*

(1) Norske statsborgere som har fylt 16 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg hvis de er eller har vært folkeregistrert som bosatt i Norge.

(2) Personer som ikke er norske statsborgere, har stemmerett hvis de har fylt 16 år innen utgangen av valgåret og oppfyller ett av følgende vilkår:

- a) De har vært folkeregistrert som bosatt i Norge de 3 siste årene før valgdagen.
- b) De er statsborgere i et annet nordisk land og har blitt folkeregistrert som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret.

(3) For å få stemme må velgeren være innført i manntallet i en kommune.

§ 2-3 *Ansvar for å opprette og oppdatere manntallet*

(1) Departementet har ansvaret for å opprette og oppdatere manntall.

(2) Departementet har ansvaret for at alle kommuner får et manntall over personer med stemmerett i kommunen.

(3) Manntallet skal oppdateres til og med lørdagen før valgdagen.

§ 2-4 *Folkeregistermyndighetens ansvar*

(1) Folkeregistermyndigheten skal av eget tiltak og på egnet måte stille følgende til disposisjon for valgmyndighetene:

- a) et foreløpig manntall per 2. januar i valgåret basert på stemmerettsvilkårene, til bruk i valgforberedelsene
- b) opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen per 30. juni.

(2) Taushetsplikt er ikke til hinder for at informasjon kan utleveres etter første ledd.

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

§ 2-5 *Hvilken kommune velgerne skal manntallsføres i*

(1) Personer med stemmerett som er bosatt i Norge, skal manntallsføres i den kommunen der de var folkeregistrert som bosatt 30. juni i valgåret.

(2) Personer med stemmerett som oppholder seg på Svalbard og Jan Mayen, skal manntallsføres i den kommunen der de sist var folkeregistrert som bosatt.

(3) Personer med stemmerett som er bosatt utenfor Norge, men som har vært folkeregistrert som bosatt i Norge i løpet av de siste 10 årene før valgdagen, skal manntallsføres i den kommunen der de sist var folkeregistrert som bosatt.

(4) Personer med stemmerett som ikke har vært folkeregistrert som bosatt i Norge i løpet av de siste 10 årene før valgdagen, skal manntallsføres i den kommunen de stemmer til.

§ 2-6 *Utlegging av manntallet til offentlig ettersyn*

(1) Valgstyret skal legge manntallet ut til offentlig ettersyn så snart det lar seg gjøre. Manntallet skal ligge ute til og med valgdagen.

(2) Valgstyret skal kunngjøre når og hvor manntallet legges ut, og skal samtidig opplyse hvordan velgerne skal gå fram for å få rettet feil i manntallet.

§ 2-7 Retting av manntallet

(1) Personer som mener at de selv eller andre uriktig er blitt innført i eller utelatt fra manntallet i kommunen, kan kreve at feilen skal rettes.

(2) Skriftlig og begrunnet krav om retting av manntallet skal sendes til valgstyret i kommunen.

§ 2-8 Melding om endringer i manntallet

Hvis manntallet blir endret etter krav om retting, eller etter at valgstyret er blitt oppmerksom på feil, skal valgstyret snarest gi melding om endringen til de personene det gjelder. Valgstyret skal også gi melding til personene det gjelder hvis krav om retting ikke blir tatt til følge.

§ 2-9 Valgkort

(1) Alle personer med stemmerett som er manntallsført i en kommune, og som har bostedsadresse innenlands, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, skal motta et valgkort.

(2) Departementet har ansvaret for å sende ut valgkortene.

§ 2-10 Forskrift

Departementet kan gi forskrift om

- manntallsføring, behandling og oppdatering av det foreløpige manntallet og manntallet per 30. juni samt uttrekk av manntallet til testformål
- tilgang til og bruk av manntallseksemplarer
- produksjon, utforming, utsendelse og bruk av valgkort.

Kapittel 3. Valgbarhet og plikt til å ta imot valg

§ 3-1 Valgbarhet og plikt til å ta imot valg ved stortingsvalg

En person er valgbar og plikter å ta imot valg til Stortinget hvis han eller hun har stemmerett ved valget og ikke er utelukket fra valg etter § 3-3.

§ 3-2 Valgbarhet og plikt til å ta imot valg ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

En person er valgbar og plikter å ta imot valg til fylkestinget eller kommunestyret hvis følgende vilkår er oppfylt:

- Han eller hun har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg og har fylt 18 år innen utgangen av valgåret.
- Han eller hun er på valgdagen folkeregistrert som bosatt i kommunen ved kommunestyrevalg eller i en av kommunene i fylket ved fylkestingsvalg.
- Han eller hun er ikke utelukket fra valg etter § 3-3.

§ 3-3 Hvem som er utelukket fra valg

(1) Dommere i Høyesterett er utelukket fra valg til Stortinget. De er likevel valgbare hvis de fratrer embetene før listeforslaget godkjennes.

(2) Utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret er

- fylkesmannen og assisterende fylkesmann
- kommunedirektøren i fylkeskommunen eller kommunen og hans eller hennes stedfortreder
- kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå i fylkeskommunen eller kommunen
- sekretærer for fylkestinget eller kommunestyret
- den som har ansvaret for regnskapsfunksjonen i fylkeskommunen eller kommunen
- de som foretar revisjon av fylkeskommunen eller kommunen
- ansatte i fylkesrådets eller kommunerådets sekretariat som har fått myndighet delegert fra rådet.

(3) Personer som ellers ville ha vært utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret på grunn av sin stilling, er likevel valgbare hvis de fratrer stillingen før fylkestinget eller kommunestyret trer i funksjon.

§ 3-4 Fritak fra å stå på valgliste

Personer som ikke ønsker å stille til valg på en valgliste, skal fritas fra å stå på listen hvis de gir skriftlig melding om det innen den fristen som distriktsvalgstyret, fylkesvalgstyret eller valgstyret setter.

Kapittel 4. Valgorganer

§ 4-1 Riksvalgstyret

(1) Etter hvert stortingsvalg skal Stortinget oppnevne et riksvalgstyret. Riksvalgstyret skal behandle klager på valget, jf. § 14-1 bokstav a til d og f og g.

(2) Riksvalgstyret skal ha 5 medlemmer. Lederen og 2 andre medlemmer skal være dommere. Det skal oppnevnes 3 felles varamedlemmer for de medlemmene som er dommere, og 2 felles varamedlemmer for de andre medlemmene.

(3) Riksvalgstyret fungerer i 4 år fra 1. januar det andre årsskiftet etter stortingsvalget.

(4) Følgende personer kan ikke oppnevnes til riksvalgstyret:

- medlemmer av regjeringen
- medlemmer og varamedlemmer av Stortinget, fylkesting og kommunestyret
- statssekretærer og politisk rådgivere i departementene og på Stortinget.

(5) Medlemmer og varamedlemmer av riksvalgstyret som stiller til valg til Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret, går ut av riksvalgstyret.

(6) Stortinget kan løse et medlem eller varamedlem fra vervet når han eller hun ber om det av personlige grunner eller grovt har krenket plikter som følger med vervet.

(7) I særlige tilfeller kan Stortinget løse ett eller flere medlemmer eller varamedlemmer fra vervet hvis det er nødvendig for at riksvalgstyret skal kunne utføre sine oppgaver.

(8) Vedtak om å løse et medlem eller et varamedlem fra vervet fattes med 2/3 av stemmene, men med vanlig flertall når vedkommende selv ber om å bli løst fra vervet.

(9) Når et medlem eller varamedlem av riksvalgstyret dør eller fratrer etter femte, sjette eller sjuende ledd, skal Stortinget oppnevne et nytt medlem eller varamedlem for resten av stortingsperioden.

(10) Medlemmene og varamedlemmene i riksvalgstyret kan gjenoppnevnes.

(11) Stortingets administrasjon fungerer som sekretariat for riksvalgstyret. Stortinget kan ikke instruere Stortingets administrasjon når den fungerer som sekretariat for riksvalgstyret.

(12) Stortinget fastsetter godtgjøring til riksvalgstyrets medlemmer og varamedlemmer.

§ 4-2 *Distriktsvalgstyre*

Ved stortingsvalg skal hvert valgdistrikt ha et distriktsvalgstyre med minst 3 medlemmer. Fylkestinget i den fylkeskommunen der valgdistriktet ligger, velger selv leder, nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer. I Oslo kommune velger kommunestyret selv leder, nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer.

§ 4-3 *Fylkesvalgstyre*

Ved fylkestingsvalg skal hvert valgdistrikt ha et fylkesvalgstyre med minst 3 medlemmer. Fylkestinget velger selv leder, nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer.

§ 4-4 *Valgstyre*

Hver kommune skal ha et valgstyre med minst 3 medlemmer. Kommunestyret velger selv leder, nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer.

§ 4-5 *Stemmestyre*

(1) På valgtinget skal hvert valglokale ha et stemmestyre med minst 3 medlemmer.

(2) Hver kommune skal i tillegg ha et sentralt stemmestyre med minst 3 medlemmer.

(3) Kommunestyret velger leder, nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til stemmestyrene. Kommunestyret kan delegere til valgstyret å oppnevne stemmestyrene.

Kapittel 5. Krav til og behandling av listeforslag

§ 5-1 *Krav til listeforslag*

(1) Et listeforslag må inneholde opplysninger om

- hvilket valg listeforslaget gjelder for
- overskriften på listeforslaget
- hvilke kandidater som stiller til valg på listeforslaget
- hvem som har skrevet under på listeforslaget.

(2) Hvis listeforslaget er satt fram av et registrert politisk parti, skal overskriften være partiets registrerte navn. Overskriften må ellers ikke kunne forveksles med navnet på et registrert politisk parti eller en registrert samepolitisk enhet eller med overskriften på andre listeforslag i samme valgdistrikt.

(3) Kandidater kan bare stå på ett listeforslag i valgdistriktet. Kandidatene skal være oppført med fornavn, etternavn og fødselsår. Kandidatens stilling eller bosted kan føres på listeforslaget. Dette skal gjøres hvis det er nødvendig for å unngå forveksling av kandidatene.

(4) Listeforslaget skal ikke inneholde annen informasjon til velgerne enn det som framgår av paragrafen her.

(5) Det samme partiet eller den samme gruppen kan bare stille 1 liste i hvert valgdistrikt.

§ 5-2 *Antall kandidater på listeforslaget*

(1) Ved stortingsvalg skal listeforslaget inneholde navnet på minst 5 kandidater. Forslaget kan maksimalt inneholde 6 flere navn enn det skal velges representanter fra valgdistriktet.

(2) Ved fylkestingsvalg skal listeforslaget inneholde navnet på minst 5 kandidater når fylkestinget har fra 35 til 41 medlemmer. Når fylkestinget har fra 43 til 49 medlemmer, skal listeforslaget inneholde navnet på minst 7 kandidater. Når fylkestinget har 51 eller flere medlemmer, skal listeforslaget inneholde navnet på minst 9 kandidater. Forslaget kan maksimalt inneholde 6 flere navn enn det skal velges representanter.

(3) Ved kommunestyrevalg skal listeforslaget inneholde navnet på minst 5 kandidater når kommunestyret har fra 11 til 33 medlemmer. Når kommunestyret har fra 35 til 41 medlemmer, skal listeforslaget inneholde navnet på minst 6 kandidater.

Når kommunestyret har 43 eller flere medlemmer, skal listeforslaget inneholde navnet på minst 7 kandidater. Forslaget kan maksimalt inneholde 6 flere navn enn det skal velges representanter.

(4) Navnene til kandidatene skal settes opp i rekkefølge.

§ 5-3 *Stemmetillegg*

(1) De som setter fram listeforslag kan gi stemmetillegg til kandidatene på listeforslaget.

(2) Kandidater med stemmetillegg får et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av det antallet stemmesedler som listen får ved valget.

(3) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg kan forslagsstillerne gi stemmetillegg til det antall kandidater de ønsker.

(4) Ved kommunestyrevalg kan forslagsstillerne gi et visst antall av de øverste kandidatene på listeforslaget stemmetillegg. Forslagsstillerne kan gi stemmetillegg til følgende antall kandidater:

- a) inntil 4 når kommunestyret har fra 11 til 23 medlemmer
- b) inntil 6 når kommunestyret har fra 25 til 53 medlemmer
- c) inntil 10 når kommunestyret har 55 eller flere medlemmer.

(5) Navnene til kandidater med stemmetillegg skal stå øverst på listeforslaget og med uthevet skrift.

§ 5-4 *Antall underskrifter på listeforslaget*

(1) Listeforslag fra partier i Partiregisteret som ved forrige stortingsvalg fikk minst 5000 stemmer i hele landet, skal være underskrevet av 2 styremedlemmer i partiets avdeling med ansvar for det valgdistriktet listen gjelder. Det samme gjelder for partier som er blitt registrert i Partiregisteret etter forrige stortingsvalg. Hvis et registrert politisk parti stiller listeforslag sammen med en uregistrert gruppe, gjelder likevel bestemmelsene i andre ledd.

(2) Listeforslag fra andre forslagsstillere skal være underskrevet av minst så mange personer som tilsvarer 1 prosent av antall personer med stemmerett ved forrige valg i valgdistriktet. Ved kommunestyrevalg er underskrift fra 1000 personer uansett alltid tilstrekkelig.

(3) Underskriverne må ha stemmerett i valgdistriktet.

§ 5-5 *Vedlegg til listeforslaget*

Listeforslaget skal ha følgende vedlegg:

- a) oversikt over fødselsdato og bostedsadresse til dem som har underskrevet på listeforslaget
- b) oversikt over kandidatenes fødselsdato
- c) forsikring fra kandidater som ikke er folkeregistrert som bosatt i valgdistriktet ved fylkestingsvalg eller i kommunen ved kommunestyrevalg, om at de vil være folkeregistrert der på valgdagen
- d) forsikring fra kandidater som på grunn av sin stilling ikke er valgbar ved fylkestingsvalg eller kommunestyrevalg, om at de vil fratre stillingen før fylkestinget eller kommunestyret trer i funksjon.

§ 5-6 *Tillitsvalgte og tillitsutvalg*

(1) Hvis et listeforslag fra et registrert politisk parti er underskrevet av 2 styremedlemmer i partiets avdeling med ansvar for det valgdistriktet listen gjelder, jf. § 5-4 første ledd, er disse 2 styremedlemmene tillitsvalgt og vararepresentant for listeforslaget. Styret for lokalavdelingen er tillitsutvalg.

(2) For øvrige listeforslag er de 2 øverste underskriverne på listeforslaget henholdsvis tillitsvalgt og vararepresentant. De 5 øverste underskriverne er tillitsutvalg, og de 3 neste er vararepresentanter.

(3) Den tillitsvalgte og vararepresentanten har myndighet til å forhandle med distriktsvalgstyret, fylkesvalgstyret eller valgstyret om endringer på listeforslaget.

(4) Tillitsutvalget har myndighet til å trekke tilbake listeforslaget og til å klage på valget på vegne av valglisten.

(5) Hvis det er uklart hvem som har rett til å representere et registrert politisk parti på lokalt nivå, og dermed rett til å stille liste for dette partiet, skal valgmyndighetene innhente uttalelse fra partiets utøvende organ og legge den til grunn, jf. partiloven § 3 andre ledd bokstav b.

§ 5-7 *Frist for å levere listeforslaget*

(1) Frist for å levere et listeforslag er kl. 12 den 31. mars i valgåret.

(2) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg regnes listeforslaget som levert når det er kommet inn til fylkeskommunen.

(3) Ved kommunestyrevalg regnes listeforslaget som levert når det er kommet inn til kommunen.

(4) Hvis det ved kommunestyrevalg er levert færre enn 2 listeforslag når fristen løper ut, kan kommunestyret selv utsette fristen til kl. 12 den 30. april.

(5) Listeforslag som leveres etter fjerde ledd, må inneholde bekreftelse fra kandidatene på at de samtykker til å stå på listen.

§ 5-8 *Tilbakekalling av listeforslaget*

Tillitsutvalget kan kalle tilbake listeforslaget fram til det er godkjent. Melding om tilbakekalling må gis til distriktsvalgstyret ved stortingsvalg, til fylkesvalgstyret ved fylkestingsvalg og til valgstyret ved kommunestyrevalg. Meldingen må være kommet inn til distriktsvalgstyret, fylkesvalgstyret eller valgstyret før listeforslaget har blitt godkjent.

§ 5-9 *Hvem som har ansvaret for å godkjenne listeforslaget*

(1) Ved stortingsvalg godkjenner eller forkaster distriktsvalgstyret listeforslag og tilbakekallinger av listeforslag.

(2) Ved fylkestingsvalg godkjenner eller forkaster fylkesvalgstyret listeforslag og tilbakekallinger av listeforslag.

(3) Ved kommunestyrevalg godkjenner eller forkaster valgstyret listeforslag og tilbakekallinger av listeforslag.

(4) Vedtak om godkjenning eller forkasting skal fattes senest 1. juni i valgåret.

§ 5-10 *Valgmyndighetenes behandling av listeforslagene*

(1) Listeforslagene skal legges ut til offentlig ettersyn etter hvert som de kommer inn.

(2) Hvis et listeforslag ved innleveringen ikke oppfyller kravene i loven her, skal valgmyndighetene i samarbeid med listeforslagets tillitsvalgte forsøke å bringe forslaget i samsvar med loven.

(3) Hvis en tilbakekalling av et listeforslag ikke oppfyller kravene i loven her, skal valgmyndighetene i samarbeid med listeforslagets tillitsvalg forsøke å bringe tilbakekallingen i samsvar med loven.

(4) Valgmyndighetene skal gi melding til samtlige kandidater på listeforslagene om at de er satt opp på et listeforslag, og opplyse om at kandidatene etter § 3-4 har rett til å bli fritatt fra å stå på valglisten.

(5) Valgmyndighetene skal pålegge underskriverne eller kandidater som står på flere listeforslag i valgdistriktet, å melde fra innen en bestemt frist om hvilket listeforslag de vil stå på. Hvis de ikke svarer innen fristen, skal de settes opp på det listeforslaget som kom inn først.

§ 5-11 *Endring av listeforslaget etter innleveringsfristen*

(1) Etter at fristen for innlevering av listeforslag er utløpt, kan forslagsstillerne bare gjøre de endringene som er nødvendige for å bringe listeforslaget i samsvar med kravene i loven her.

(2) Hvis en kandidat strykes fra listeforslaget, kan listen suppleres med et nytt navn. Listeforslagets tillitsvalgte kan i så fall bestemme om navnet skal settes på den tomme plassen, eller om de etterfølgende kandidatene skal rykke opp i uforandret rekkefølge, og at listen da skal suppleres med et nytt navn nederst. Når det skal settes inn et nytt navn, skal den tillitsvalgte legge ved en erklæring fra den nye kandidaten om at han eller hun er villig til å stå som kandidat på listen.

§ 5-12 *Kunngjøring av godkjente valglister*

Når listeforslagene er godkjent, skal valgmyndighetene legge valglisterne ut til offentlig ettersyn. Valgmyndighetene skal kunngjøre overskriftene på de godkjente valglisterne og stedene der de er lagt ut.

§ 5-13 *Trykking av stemmesedler*

(1) Ved stortingsvalg har distriktsvalgstyret ansvaret for at det trykkes stemmesedler for alle de godkjente valglisterne i valgdistriktet.

(2) Ved fylkestingsvalg har fylkesvalgstyret ansvaret for at det trykkes stemmesedler for alle de godkjente valglisterne i valgdistriktet.

(3) Ved kommunestyrevalg har valgstyret ansvaret for at det trykkes stemmesedler for alle de godkjente valglisterne i kommunen.

(4) Stemmesedlene skal være klare til bruk når den ordinære forhåndsstemningen starter 10. august.

§ 5-14 *Forskrift*

Departementet kan gi forskrift om behandling av listeforslag og om utforming, trykking og utsending av stemmesedler. Departementet kan også gi forskrift om krav til elektroniske underskrifter etter § 5-4.

Kapittel 6. Forhåndsstemming innenlands

§ 6-1 *Når velgerne kan forhåndsstemme*

(1) Velgere innenlands kan forhåndsstemme i perioden fra 10. august til og med fredagen før valgdagen. På fredagen før valgdagen skal forhåndsstemningen avsluttes senest kl. 18.

(2) Velgere på Svalbard og Jan Mayen kan forhåndsstemme i perioden fra 1. juli til og med nest siste fredag før valgdagen.

(3) Valglokalet stenges på det tidspunktet som er fastsatt. Velgere som har møtt fram før stenge- tid, skal få stemme.

(4) Velgere som ikke kan stemme i perioden fra 10. august til og med valgdagen, kan forhånds- stemme i perioden fra 1. juli og fram til den ordi- nære forhåndsstemmingen starter 10. august (tid- ligstemming). Disse velgerne må henvende seg til kommunen og be om å få stemme, jf. § 6-8. Dette leddet gjelder ikke for velgere på Svalbard og Jan Mayen.

§ 6-2 *Antall stemmemottakere*

Minst 2 stemmemottakere skal være til stede når velgeren forhåndsstemmer innenlands. Dette gjelder ikke når velgerne forhåndsstemmer på Svalbard og Jan Mayen.

§ 6-3 *Hvem som oppnevner stemmemottakere*

(1) Valgstyret oppnevner stemmemottakere innenlands.

(2) Sysselmannen oppnevner stemmemotta- kere på Svalbard.

(3) Departementet oppnevner stemmemotta- kere på Jan Mayen.

§ 6-4 *Hvor velgerne kan forhåndsstemme*

(1) Valgstyret bestemmer selv hvor velgerne kan forhåndsstemme innenlands.

(2) Velgere som oppholder seg på helse- og omsorgsinstitusjoner og i fengsler, skal kunne for- håndsstemme der.

(3) Velgere kan etter søknad forhåndsstemme der de oppholder seg, hvis de på grunn av sykdom eller uførhet ikke kan forhåndsstemme på steder som nevnt i første ledd. Valgstyret fastsetter selv fristen for når en søknad om å få forhåndsstemme etter leddet her må være kommet inn til kommu- nen. Fristen kan ikke settes tidligere enn den siste tirsdagen før valgdagen. Søknadsfristen skal kunngjøres. Dette leddet gjelder ikke velgere på Svalbard og Jan Mayen.

(4) Sysselmannen bestemmer hvor på Sval- bard velgerne kan forhåndsstemme.

(5) Departementet bestemmer hvor på Jan Mayen velgerne kan forhåndsstemme.

§ 6-5 *Hvordan velgerne kan forhåndsstemme i egen kommune*

(1) Velgeren skal avskjermet og usett velge stemmeseddel, gjøre eventuelle endringer og brette sammen stemmeseddelen, slik at det ikke er synlig hva velgeren har stemt.

(2) Hvis velgeren er manntallsført i kommu- nen og det ikke allerede er kryssset av ved velge-

rens navn i manntallet, skal stemmemottakeren stemple stemmeseddelen og sette kryss ved vel- gerens navn. Det skal settes kryss for hvert valg velgeren har stemt ved. Velgeren legger selv stemmeseddelen i en urne.

(3) Hvis stemmemottakeren ikke kan sette kryss ved velgerens navn i manntallet, skal stem- memottakeren stemple stemmeseddelen før vel- geren selv legger den i en stemmeseddelkonvo- lutt og limer konvoluttene igjen. Ved fylkestings- valg og kommunestyrevalg legges stemmesedde- len for hvert valg i hver sin stemmeseddelkonvo- lutt. Stemmemottakeren legger stemmeseddel- konvoluttene(e) sammen med informasjon om velgerens identitet i en omslagskonvolutt og limer omslagskonvoluttene igjen. Velgeren legger omslagskonvoluttene i en urne.

(4) Valgstyret kan selv i særlige tilfeller bestemme at det ved enkelte forhåndsstemme- mottak skal brukes stemmeseddelkonvolutt og omslagskonvolutt istedenfor at stemmeseddelen legges rett i en urne. Stemmingen foregår da som beskrevet i tredje ledd.

§ 6-6 *Hvordan velgerne kan forhåndsstemme utenfor egen kommune*

(1) Velgeren skal avskjermet og usett velge stemmeseddel, gjøre eventuelle endringer og brette sammen stemmeseddelen, slik at det ikke er synlig hva velgeren har stemt.

(2) Velgere som er innført i manntallet i en annen kommune, skal bruke stemmeseddelkon- volutt. Etter at stemmeseddelen er stemplet, leg- ger velgeren den i en stemmeseddelkonvolutt og limer konvoluttene igjen. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg legges stemmeseddelen for hvert valg i hver sin stemmeseddelkonvolutt. Stemmemottakeren legger stemmeseddelkonvo- luttene(e) sammen med informasjon om velgerens identitet i en omslagskonvolutt og limer omslags- konvoluttene igjen. Velgeren legger omslagskonvo- luttene i en urne.

(3) Valgstyret skal sørge for at omslagskonvo- luttene blir sendt til kommunen der velgeren er manntallsført.

§ 6-7 *Hvordan velgerne kan forhåndsstemme på Svalbard og Jan Mayen*

(1) Velgeren skal avskjermet og usett velge stemmeseddel, gjøre eventuelle endringer og brette sammen stemmeseddelen, slik at det ikke er synlig hva velgeren har stemt.

(2) Velgeren legger stemmeseddelen i en stemmeseddelkonvolutt og limer den igjen. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg legges

stemmeseddelen for hvert valg i hver sin stemmeseddelskonvolutt. Stemmemottakeren legger stemmeseddelskonvolutten(e) i en omslagskonvolutt og limer omslagskonvolutten igjen. Stemmemottakeren skal deretter påføre omslagskonvolutten

- a) valgstyrets navn og adresse
- b) velgerens navn og fødselsnummer
- c) velgerens adresse på hjemstedet 30. juni i valgåret, eventuelt siste adresse i Norge hvis velgeren har meldt flytting til utlandet
- d) tid og sted for stemmingen.

(3) Stemmemottakeren og velgeren skriver deretter under på omslagskonvolutten.

§ 6-8 *Hvordan velgerne kan forhåndsstemme før den ordinære forhåndsstemmingen (tidligstemming)*

(1) Velgeren skal avskjermet og usett velge stemmeseddel, gjøre eventuelle endringer og brette sammen stemmeseddelen, slik at det ikke er synlig hva velgeren har stemt.

(2) Stemmemottakeren skal stemple stemmeseddelen før velgeren selv legger den i en stemmeseddelskonvolutt og limer konvolutten igjen. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg legges stemmeseddelen for hvert valg i hver sin stemmeseddelskonvolutt. Stemmemottakeren legger stemmeseddelskonvolutten(e) sammen med informasjon om velgerens identitet i en omslagskonvolutt og limer omslagskonvolutten igjen. Velgeren legger omslagskonvolutten i en urne.

(3) Valgstyret skal sørge for at omslagskonvolutten blir sendt til den kommunen der velgeren er manntallsført.

Kapittel 7. Forhåndsstemming i utlandet

§ 7-1 *Når velgerne kan forhåndsstemme*

(1) Velgere i utlandet kan forhåndsstemme i perioden fra 1. juli til og med nest siste fredag før valgdagen.

(2) Velgerne er selv ansvarlige for å forhåndsstemme så tidlig at stemmene kommer inn til valgstyret innen kl. 17 dagen etter valgdagen.

§ 7-2 *Hvem som kan motta forhåndsstemmer*

(1) Utenriktjenestemenn ved norske utenriksstasjoner, unntatt ved honorære utenriksstasjoner, er stemmemottakere i utlandet. Utenriksdepartementet kan oppnevne stemmemottakere ved honorære norske utenriksstasjoner. Stasjonssjefen kan oppnevne en eller flere av stasjonens funksjonærer til stemmemottakere.

(2) Departementet oppnevner stemmemottakere på øvrige steder i utlandet.

§ 7-3 *Hvor velgerne kan forhåndsstemme*

(1) Velgere i utlandet kan forhåndsstemme ved norske utenriksstasjoner, unntatt ved honorære utenriksstasjoner. De kan likevel stemme ved honorære norske utenriksstasjoner hvis Utenriksdepartementet har oppnevnt stemmemottakere der. Stasjonssjefen kan bestemme at velgerne kan forhåndsstemme utenfor stasjonens område.

(2) Departementet bestemmer hvor velgerne ellers kan stemme i utlandet.

§ 7-4 *Hvordan velgerne kan forhåndsstemme*

(1) Velgeren skal avskjermet og usett velge stemmeseddel, gjøre eventuelle endringer og brette sammen stemmeseddelen, slik at det ikke er synlig hva velgeren har stemt.

(2) Velgeren legger stemmeseddelen i en stemmeseddelskonvolutt og limer den igjen. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg legges stemmeseddelen for hvert valg i hver sin stemmeseddelskonvolutt. Stemmemottakeren legger stemmeseddelskonvolutten(e) i en omslagskonvolutt og limer omslagskonvolutten igjen. Stemmemottakeren skal deretter påføre omslagskonvolutten

- a) valgstyrets navn og adresse
- b) velgerens navn og fødselsnummer
- c) velgerens folkeregistrerte adresse i Norge 30. juni i valgåret, eventuelt siste adresse hvis velgeren har meldt flytting til utlandet
- d) tid og sted for stemmingen.

(3) Stemmemottakeren og velgeren skriver deretter under på omslagskonvolutten.

§ 7-5 *Brevstemming*

Hvis en velger som oppholder seg i utlandet, ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, kan velgeren selv stemme ved brev uten at en stemmemottaker er til stede. § 7-4 gjelder tilsvarende så langt den passer. Velgeren fører opplysningene på omslagskonvolutten.

Kapittel 8. Stemming på valginget

§ 8-1 *Når velgerne kan stemme*

(1) Stortingsvalg skal holdes i alle kommuner på den samme mandagen i september måned i det siste året av hver stortingsperiode.

(2) Fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal holdes i alle kommuner på den samme mandagen i september måned hvert fjerde år. Valgene holdes i det andre året av hver stortingsperiode.

(3) Kongen i statsråd fastsetter valgdagen.

(4) Kommunestyret kan selv bestemme at det på ett eller flere steder i kommunen skal holdes

valg også søndagen før valgdagen. Denne søndagen og valgdagen utgjør til sammen valgtinget.

(5) Valgstyret bestemmer selv når valglokale skal åpnes og stenges. Kommunestyret kan selv, med tilslutning fra minst 1/3 av medlemmene, bestemme å holde valglokalene åpne lenger enn det valgstyret har vedtatt. Et slikt vedtak må fattes senest samtidig med budsjettvedtaket for det året da valget skal holdes. På valgdagen stenges valglokalene senest kl. 21.

(6) Valglokalet stenges på det tidspunktet som er fastsatt. Velgere som har møtt fram før stengtid, skal få stemme.

§ 8-2 Hvor velgerne kan stemme

(1) Kommunestyret avgjør hvordan kommunen skal deles inn i stemmekretser. Kommunestyret kan delegere denne myndigheten til valgstyret. Ved avgjørelsen om inndeling i stemmekretser skal det legges særlig vekt på reiseavstander og transporttilbud. Kommunen skal orientere sentral matrikkelmyndighet om endringer i stemmekretsinnndelingen senest 31. mars i valgåret.

(2) Valgstyret bestemmer selv hva som skal være valglokaler. Det skal være ett valglokale for hver stemmekrets. Valgstyret kan opprette ekstra valglokaler for en stemmekrets hvis det er nødvendig for å sikre at velgerne får mulighet til å stemme.

§ 8-3 Bruk av elektronisk manntall

Valgstyret kan selv velge om kommunen skal bruke et elektronisk manntall eller et papirmanntall.

§ 8-4 Hvordan velgerne kan stemme i valglokaler med elektronisk manntall

(1) Når valglokalene åpnes, skal velgere som er innført i manntallet i kommunen, få stemme etter hvert som de møter fram.

(2) Velgeren skal avskjermet og usett velge stemmeseddel, gjøre eventuelle endringer og brette sammen stemmeseddelen, slik at det ikke er synlig hva velgeren har stemt.

(3) Hvis velgeren er innført i manntallet til kommunen og det ikke allerede er krysset av ved velgerens navn i manntallet, skal stemmemottakeren stemple stemmeseddelen og sette kryss ved velgerens navn. Det skal settes kryss for hvert valg velgeren har stemt ved. Velgeren legger selv stemmeseddelen i en urne.

(4) Stemmesedlene skal telles opp i den kretsen der velgeren stemte, selv om velgeren er manntallsført i en annen krets.

(5) Hvis stemmemottakeren ikke kan sette kryss ved velgerens navn i manntallet, skal stemmemottakeren stemple stemmeseddelen før velgeren selv legger den i en stemmesedelkonvolutt og limer konvolutten igjen. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg legges stemmeseddelen for hvert valg i hver sin stemmesedelkonvolutt. Stemmemottakeren legger stemmesedelkonvolutten(e) sammen med informasjon om velgerens identitet i en omslagskonvolutt og limer omslagskonvolutten igjen. Velgeren legger omslagskonvolutten i en urne.

(6) Hvis stemmemottakeren på grunn av manglende forbindelse med manntallet ikke kan sette kryss ved velgerens navn i manntallet, skal stemmemottakeren stemple stemmeseddelen før velgeren selv legger den i en stemmesedelkonvolutt og limer konvolutten igjen. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg legges stemmeseddelen for hvert valg i hver sin stemmesedelkonvolutt. Stemmemottakeren legger stemmesedelkonvolutten(e) i en beredskapskonvolutt sammen med informasjon om velgerens identitet. Velgeren legger beredskapskonvolutten i en urne. I kommuner med todagersvalg skal eventuelle beredskapsstemmer som er mottatt på søndag, behandles og krysses av i det elektroniske manntallet før valglokalene åpnes på mandag.

§ 8-5 Hvordan velgerne kan stemme i valglokaler med papirmanntall

(1) Når valglokalene åpnes, skal velgere som er innført i manntallet i kommunen, få stemme etter hvert som de møter fram.

(2) Velgeren skal avskjermet og usett velge stemmeseddel, gjøre eventuelle endringer og brette sammen stemmeseddelen, slik at det ikke er synlig hva velgeren har stemt.

(3) Hvis velgeren er innført i manntallet til stemmekretsen og det ikke allerede er krysset av ved velgerens navn i manntallet, skal stemmemottakeren stemple stemmeseddelen og sette kryss ved velgerens navn. Det skal settes kryss for hvert valg velgeren har stemt ved. Velgeren legger selv stemmeseddelen i en urne.

(4) Hvis stemmemottakeren ikke kan sette kryss ved velgerens navn i manntallet, skal stemmemottakeren stemple stemmeseddelen før velgeren selv legger den i en stemmesedelkonvolutt og limer konvolutten igjen. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg legges stemmeseddelen for hvert valg i hver sin stemmesedelkonvolutt. Stemmemottakeren legger stemmesedelkonvolutten(e) i en omslagskonvolutt, limer omslagskonvolutten igjen og påfører informasjon om velge-

rens identitet. Velgeren legger omslagskonvolutten i en urne.

(5) Fjerde ledd gjelder også for velgere som stemmer i et valglokale som er opprettet etter § 8-2 andre ledd tredje punktum.

Kapittel 9. Fellesbestemmelser for stemming

§ 9-1 Kunngjøring av når og hvor velgerne kan stemme

(1) Valgstyret skal kunngjøre når og hvor velgerne kan stemme.

(2) Sysselmannen skal kunngjøre når og hvor velgerne kan stemme på Svalbard.

(3) Departementet kan gi forskrift om kunngjøring av tid og sted for stemming og om endring av tid og sted for stemming.

§ 9-2 Hvem som ikke kan være stemmemottaker eller valgfunksjonær

(1) En person som er oppført på en valgliste ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget, kan ikke være stemmemottaker eller valgfunksjonær i kommunene i valgdistriktet. Personen kan heller ikke delta i opptellingen i valgdistriktet eller i en av kommunene i valgdistriktet.

(2) En person som er oppført på en valgliste ved kommunestyrevalget, kan ikke delta i opptellingen eller være stemmemottaker eller valgfunksjonær i kommunen.

§ 9-3 Legitimasjon

(1) Velgere skal vise legitimasjon.

(2) Hvis en velger er kjent for stemmemottakeren, kan stemmemottakeren i stedet bekrefte velgerens identitet.

(3) En ansatt som viser legitimasjon, kan bekrefte identiteten til velgere på helse- og omsorgsinstitusjoner og i fengsler.

(4) Departementet kan gi forskrift om krav til legitimasjon.

§ 9-4 Endringer på stemmeseddelen

(1) Velgerne kan gi kandidater på stemmeseddelen personstemme ved å sette kryss i ruten ved kandidatens navn.

(2) Ved kommunestyrevalg kan velgerne i tillegg gi personstemme til kandidater på andre valglistene ved å føre kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. Slike personstemmer kan gis til inntil så mange kandidater som tilsvarer 1/4 av det antall medlemmer som skal velges til kommunestyret. Velgerne kan likevel alltid gi personstemme til minst 5 kandidater fra andre lister. Når en velger gir personstemme til en valgbar kandi-

dat på en annen liste, overføres én listestemme til den listen som denne kandidaten står oppført på.

(3) Andre endringer på stemmeseddelen teller ikke med ved valgoppgjøret.

§ 9-5 Tilgang til valglokalene

(1) Innenlands skal valglokalene være egnet for stemming og tilgjengelige for velgerne. Velgerne skal kunne ta seg inn i valglokalene uten hjelp. Hvis det er særlige grunner til det, kan stemmingen legges til lokaler som ikke oppfyller kravene i første og andre punktum. Leddet her gjelder ikke for Svalbard og Jan Mayen.

(2) Valgstyret skal kunngjøre hvilke valglokaler som ikke oppfyller kravene i første ledd.

§ 9-6 Tilrettelegging i valglokalene

Valgstyret skal sørge for at valglokalene tilrettelegges slik at alle kan stemme.

§ 9-7 Rett til assistanse

(1) En velger som på grunn av fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse ikke kan stemme alene, kan selv be en stemmemottaker om hjelp til å stemme. En stemmemottaker eller en person som velgeren selv peker ut, kan hjelpe velgeren.

(2) Hvis et stemmestyremedlem eller en valgfunksjonær på valgtinget mener at velgeren ikke oppfyller kravene til å motta hjelp etter første ledd, avgjør stemmestyret om velgeren oppfyller kravene. Ved forhåndsstemmingen er det tilstrekkelig at en av stemmemottakerne mener at velgeren oppfyller kravene.

§ 9-8 Plassering av stemmesedlene

Stemmesedlene skal plasseres slik at det ikke er synlig for uvedkommende hvilken stemmesedel velgeren tar.

§ 9-9 Stemming utenfor valglokalet

Hvis velgeren ikke er i stand til å ta seg inn i valglokalet, kan 2 stemmemottakere ta imot velgerens stemme rett utenfor valglokalet.

§ 9-10 Ordensregler

(1) Velgerpåvirkning er ikke tillatt i valglokalet.

(2) I valglokalet og dets umiddelbare nærhet er det ikke tillatt å utføre handlinger som kan forstyrre valget.

(3) Det er ikke tillatt for uvedkommende å føre kontroll med hvem som stemmer.

(4) Stemmemottakerne og valgfunksjonærene skal hindre at uvedkommende får kunnskap om

forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.

(5) En stemmemottaker ved forhåndsstemningen eller stemmestyrets leder eller nestleder kan bortvise personer som opptrer i strid med reglene i denne paragrafen.

§ 9-11 *Valgurner*

Valgurner som brukes ved stemningen innenlands, skal være forseglet.

§ 9-12 *Oppbevaring og transport av valgmateriell*

Valgstyret skal sørge for at valgmateriell oppbevares og transporteres på sikker måte.

§ 9-13 *Forskrift*

(1) Departementet kan gi forskrift om kunngjøring om hvilke valglokaler som ikke oppfyller kravene i § 9-5 første ledd.

(2) Departementet kan gi forskrift om organiseringen og gjennomføringen av stemningen og om oppbevaring og transport av valgmateriell.

Kapittel 10. Godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, protokollering m.m.

§ 10-1 *Godkjenning av stemmegivninger hvis stemmeseddelen er lagt direkte i en urne*

Hvis stemmeseddelen er lagt direkte i en urne, er stemmegivningen godkjent når stemmemottakeren har krysset av ved velgerens navn i manntallet.

§ 10-2 *Godkjenning av stemmegivninger hvis stemmeseddelen er lagt i en stemmeseddelkonvolutt*

(1) Hvis stemmeseddelen er lagt i en stemmeseddelkonvolutt, skal stemmegivningen godkjennes av det sentrale stemmestyret, som krysser av ved velgerens navn i manntallet, hvis følgende vilkår er oppfylt:

- Velgeren er manntallsført i kommunen.
- Stemmegivningen inneholder tilstrekkelige opplysninger til å fastslå hvem velgeren er.
- Stemmegivningen er levert til rett stemmemottaker.
- Det er ikke grunn til å tro at omslagskonvoluttene er åpnet.
- Velgeren har ikke tidligere fått godkjent en stemmegivning.
- Stemmegivningen er kommet inn til valgstyret innen kl. 17 dagen etter valgdagen.

(2) Vilkåret i første ledd bokstav c gjelder ikke ved brevstemming.

(3) Velgerens stemmegivning er godkjent når velgeren er krysset av i manntallet.

(4) Forhåndsstemmegivninger skal godkjennes før valgtinget så langt det er mulig.

§ 10-3 *Godkjenning av stemmesedler*

- (1) En stemmeseddel skal godkjennes hvis
- den har offentlig stempel
 - det framgår hvilket valg stemmeseddelen gjelder
 - det framgår hvilket parti eller hvilken gruppe velgeren har stemt på
 - partiet eller gruppen stiller liste i valgdistriktet.
- (2) En stemmeseddel for et annet valgdistrikt kan godkjennes bare hvis den gjelder et registrert politisk parti.

(3) Hvis en trykt stemmeseddel avviker fra den godkjente valglisten, skal den regnes som likelydende med valglisten. Det skal da ses bort fra eventuelle rettinger på stemmeseddelen.

§ 10-4 *Prinsipper for opptelling av stemmesedler*

(1) Distriktsvalgstyret, fylkesvalgstyret og valgstyret bestemmer selv hvem som teller opp stemmesedler, og hvordan opptellingen skjer. Stemmesedlene skal telles opp 2 ganger, og på uavhengige måter. Valgstyret kan ikke bruke de samme personene og det samme utstyret som distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret kommer til å bruke.

(2) Stemmesedlene skal som hovedregel telles opp for hvert enkelt valglokale. Ved forhåndsstemming gjelder dette bare hvis det er mottatt minst 60 stemmer i valglokalet. På valgtinget gjelder dette bare hvis den delen eller de delene av manntallet opptellingen gjelder, inneholder minst 100 navn.

(3) Stemmesedler som er avgitt på forhånd, og stemmesedler som er avgitt på valgtinget, skal telles hver for seg.

(4) Alle har rett til å være til stede under opptellingen.

(5) Resultatet av den første og den siste opptellingen skal kunngjøres.

§ 10-5 *Ansvar for opptelling av forhåndsstemmesedler*

(1) Det sentrale stemmestyret har ansvaret for den første opptellingen av forhåndsstemmesedlene.

(2) Distriktsvalgstyret har ansvaret for den siste opptellingen ved stortingsvalg.

(3) Fylkesvalgstyret har ansvaret for den siste opptellingen ved fylkestingsvalg.

(4) Valgstyret har ansvaret for den siste opptellingen ved kommunestyrevalg.

§ 10-6 *Ansvar for opptelling av valgtingsstemmesedler*

(1) Stemmestyret i hvert valglokale har ansvaret for den første opptellingen av valgtingsstemmesedlene. Valgstyret kan selv bestemme at opptellingen ikke skal skje i det enkelte valglokalet. I så fall har det sentrale stemmestyret ansvaret for den første opptellingen.

(2) Det sentrale stemmestyret har ansvaret for den første opptellingen av valgtingsstemmesedler i stemmeseddelkonvolutt og tvilsomme stemmesedler som er lagt til side av stemmestyrene.

(3) Distriktsvalgstyret har ansvaret for den siste opptellingen ved stortingsvalg.

(4) Fylkesvalgstyret har ansvaret for den siste opptellingen ved fylkestingsvalg.

(5) Valgstyret har ansvaret for den siste opptellingen ved kommunestyrevalg.

§ 10-7 *Første opptelling*

(1) Den første opptellingen av forhåndsstemmesedler skal starte senest 4 timer før det siste valglokalet i kommunen stenges. Opptellingen kan tidligst starte dagen før valgdagen.

(2) Opptellingen kan starte bare hvis det har kommet inn minst 60 forhåndsstemmegivninger. Av disse skal 30 forhåndsstemmegivninger holdes utenfor den første opptellingen og blandes sammen med forhåndsstemmegivninger som kommer inn etter at opptellingen er begynt. Hvis det ikke er kommet inn minst 60 forhåndsstemmegivninger, skal opptellingen starte så snart samtlige forhåndsstemmegivninger er godkjent.

(3) Den første opptellingen av stemmesedler fra valgtinget skal starte så snart som mulig etter at stemmingen på valgtinget er avsluttet.

§ 10-8 *Godkjenning av stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt i stemmeseddelkonvolutt, og godkjenning av tvilsomme stemmesedler*

(1) Det sentrale stemmestyret avgjør om stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt i stemmeseddelkonvolutt, skal godkjennes.

(2) Det sentrale stemmestyret avgjør om stemmesedler fra godkjente stemmegivninger der stemmeseddelen er lagt i stemmeseddelkonvolutt, skal godkjennes, og om tvilsomme stemmesedler som er lagt til side av stemmestyrene, skal godkjennes.

§ 10-9 *Oversending av materiell til valgstyret*

(1) Ved kommunestyrevalg skal stemmestyrene og det sentrale stemmestyret så snart som mulig sende følgende materiell til valgstyret:

- a) godkjente stemmesedler
- b) stemmegivninger og stemmesedler som det sentrale stemmestyret har forkastet
- c) omslagskonvolutter fra forhåndsstemmingen utenlands og på Svalbard og Jan Mayen
- d) kopi av stemmestyrets og det sentrale stemmestyrets protokoll
- e) kopi av innkomne klager.

(2) De godkjente stemmesedlene skal være sortert i rettede og urettede stemmesedler som er avgitt på valgtinget, og rettede og urettede stemmesedler som er avgitt på forhånd. Stemmesedler som har vært lagt til side som tvilsomme, skal være sortert for seg.

(3) Materiellet skal pakkes i god orden i forsvarelig forseglet emballasje og sendes på hurtigste mulige sikre måte.

§ 10-10 *Kontroll og siste opptelling ved kommunestyrevalg*

(1) Valgstyret skal kontrollere kommunestyrevalget i kommunen på grunnlag av det materiellet det får tilsendt etter § 10-9.

(2) Valgstyret skal telle stemmesedlene fra den første opptellingen på nytt.

(3) Den siste opptellingen skal starte straks etter at den første opptellingen er avsluttet og alle stemmene er kommet inn til valgstyret.

(4) Hvis valgstyret finner feil ved avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger eller stemmesedler, eller feil i opptelling, skal feilene rettes.

(5) Ved den siste opptellingen av stemmesedlene registrerer valgstyret også rettingene som velgerne har gjort på stemmesedlene. Deretter skal valgstyret finne de enkelte listenes listestemmer. Hver stemmeseddel gir like mange listestemmer som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Tallet korrigeres for listestemmer som er avgitt til og mottatt fra andre lister.

§ 10-11 *Oversending av materiell til distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret*

(1) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal valgstyret så snart som mulig sende følgende materiell til henholdsvis distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret:

- a) godkjente stemmesedler
- b) stemmegivninger og stemmesedler som det sentrale stemmestyret har forkastet
- c) omslagskonvolutter fra forhåndsstemmingen utenlands og på Svalbard og Jan Mayen
- d) kopi av stemmestyrets, det sentrale stemmestyrets og valgstyrets protokoll
- e) kopi av innkomne klager.

(2) De godkjente stemmesedlene skal være sortert i rettede og urettede stemmesedler som er avgitt på valgtinget, og rettede og urettede stemmesedler som er avgitt på forhånd. Stemmesedler som har vært lagt til side som tvilsomme, skal være sortert for seg.

(3) Materiellet skal pakkes i god orden i forsvarlig forseglet emballasje og sendes på hurtigste mulige sikre måte.

§ 10-12 *Kontroll og siste opptelling ved stortingsvalg og fylkestingsvalg*

(1) Distriktsvalgstyret skal kontrollere stortingsvalget i kommunene på grunnlag av det materiellet det får tilsendt etter § 10-11.

(2) Fylkesvalgstyret skal kontrollere fylkestingsvalget i kommunene på grunnlag av det materiellet det får tilsendt etter § 10-11.

(3) Distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret skal telle stemmesedlene fra den første opptellingen på nytt.

(4) Hvis distriktsvalgstyret eller fylkesvalgstyret finner feil ved avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger eller stemmesedler, eller feil i opptellingen, skal feilene rettes.

(5) Ved den siste opptellingen av stemmesedlene registrerer distriktsvalgstyret og fylkesvalgstyret også rettingene som velgerne har gjort på stemmesedlene. Hver listes stemmetall er lik det antallet stemmesedler som hver liste har fått, sammenlagt for alle kommunene i valgdistriktet.

§ 10-13 *Protokoll*

(1) Stemmestyret skal føre protokoll over sin gjennomføring av valget.

(2) Valgstyret skal føre protokoll over sin kontroll med stemmestyrenes gjennomføring av kommunestyrevalget, den siste opptellingen, valgoppgjøret og forberedelser til og gjennomføring av valget. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal valgstyret også føre en samlet protokoll over gjennomføringen av valget i kommunen.

(3) Distriktsvalgstyret skal føre protokoll over sin kontroll med gjennomføringen av stortingsvalget i kommunene og med den siste opptellingen og valgoppgjøret.

(4) Fylkesvalgstyret skal føre protokoll over sin kontroll med gjennomføringen av fylkestingsvalget i kommunene og med den siste opptellingen og valgoppgjøret.

(5) Ved stortingsvalget skal distriktsvalgstyret sende kopi av protokollen til Stortinget og departementet.

§ 10-14 *Forskrift*

Departementet kan gi forskrift om godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler, om opptelling av stemmesedler og om protokollering av valg.

Kapittel 11. Mandatfordeling og kåring av representanter

§ 11-1 *Valgdistriktene ved stortingsvalg*

(1) Landet deles i 19 valgdistrikter.

(2) Ved valg til Stortinget velges representanter med vararepresentanter fra følgende valgdistrikter:

- a) Østfold valgdistrikt, som består av kommunene Aremark, Fredrikstad, Halden, Hvaler, Indre Østfold, Marker, Moss, Rakkestad, Råde, Sarpsborg, Skiptvet og Våler (Viken)
- b) Akershus valgdistrikt, som består av kommunene Asker, Aurskog-Høland, Bærum, Eidsvoll, Enebakk, Frogn, Gjerdrum, Hurdal, Lillestrøm, Lunner, Lørenskog, Nannestad, Nes, Nesodden, Nittedal, Nordre Follo, Rælingen, Ullensaker, Vestby og Ås
- c) Oslo valgdistrikt, som består av Oslo kommune
- d) Hedmark valgdistrikt, som består av kommunene Alvdal, Eidskog, Elverum, Engerdal, Folldal, Grue, Hamar, Kongsvinger, Løten, Nord-Odal, Os, Rendalen, Ringsaker, Stange, Stor-Elvdal, Sør-Odal, Tolga, Trysil, Tynset, Våler (Innlandet), Åmot og Åsnes
- e) Oppland valgdistrikt, som består av kommunene Dovre, Etnedal, Gausdal, Gjøvik, Gran, Lesja, Lillehammer, Lom, Nord-Aurdal, Nord-Fron, Nordre Land, Ringebu, Sel, Skjåk, Søndre Land, Sør-Aurdal, Sør-Fron, Vang, Vestre Slidre, Vestre Toten, Vågå, Østre Toten, Øyer og Øystre Slidre
- f) Buskerud valgdistrikt, som består av kommunene Drammen, Flesberg, Flå, Gol, Hemsedal, Hol, Hole, Jevnaker, Kongsberg, Krødsherad, Lier, Modum, Nesbyen, Nore og Uvdal, Ringerike, Rollag, Sigdal, Øvre Eiker og Ål
- g) Vestfold valgdistrikt, som består av kommunene Færder, Holmestrand, Horten, Larvik, Sandefjord og Tønsberg
- h) Telemark valgdistrikt, som består av kommunene Bamble, Drangedal, Fyresdal, Hjartdal, Kragerø, Kviteseid, Midt-Telemark, Nissedal, Nome, Notodden, Porsgrunn, Seljord, Siljan, Skien, Tinn, Tokke og Vinje
- i) Aust-Agder valgdistrikt, som består av kommunene Arendal, Birkenes, Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Froland, Gjerstad, Grimstad,

- Iveland, Lillesand, Risør, Tvedestrand, Valle, Vegårshei og Åmli
- j) Vest-Agder valgdistrikt, som består av kommunene Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Lyngdal, Sirdal, Vennesla og Åseral
- k) Rogaland valgdistrikt, som består av kommunene Bjerkreim, Bokn, Eigersund, Gjesdal, Haugesund, Hjelmeland, Hå, Karmøy, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Sandnes, Sauda, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand, Suldal, Time, Tysvær, Utsira og Vindafjord
- l) Hordaland valgdistrikt, som består av kommunene Alver, Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Bjørnafjorden, Bømlo, Eidfjord, Etne, Fedje, Fitjar, Kvam, Kvinnherad, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Samnanger, Stord, Sveio, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Voss og Øygarden
- m) Sogn og Fjordane valgdistrikt, som består av kommunene Askvoll, Aurland, Bremanger, Fjaler, Gloppen, Gulen, Hyllestad, Høyanger, Kinn, Luster, Lærdal, Sogndal, Solund, Stad, Stryn, Sunnfjord, Vik og Årdal
- n) Møre og Romsdal valgdistrikt, som består av kommunene Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Herøy (Møre og Romsdal), Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta og Ålesund
- o) Sør-Trøndelag valgdistrikt, som består av kommunene Frøya, Heim, Hitra, Holtålen, Indre Fosen, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Oppdal, Orkland, Osen, Rennebu, Rindal, Røros, Selbu, Skaun, Trondheim, Tydal, Ørland og Åfjord
- p) Nord-Trøndelag valgdistrikt, som består av kommunene Flatanger, Frosta, Grong, Høylandet, Inderøy, Leka, Levanger, Lierne, Meråker, Namsos, Namsskogan, Nærøysund, Overhalla, Røyrvik, Snåsa, Steinkjer, Stjørdal og Verdal
- q) Nordland valgdistrikt, som består av kommunene Alstahaug, Andøy, Beiarn, Bindal, Bodø, Brønnøy, Bø, Dønna, Evenes, Fauske, Flakstad, Gildeskål, Grane, Hadsel, Hamarøy, Hattfjelldal, Hemnes, Herøy (Nordland), Leirfjord, Lurøy, Lødingen, Meløy, Moskenes, Narvik, Nesna, Rana, Rødøy, Røst, Saltdal, Sortland, Steigen, Sømna, Sørfold, Træna, Vefsn, Vega, Vestvågøy, Vevelstad, Værøy, Vågan og Øksnes
- r) Troms valgdistrikt, som består av kommunene Balsfjord, Bardu, Dyrøy, Gratangen, Harstad, Ibestad, Karlsøy, Kvæfjord, Kvænangen,

- Kåffjord, Lavangen, Lyngen, Målselv, Nordreisa, Salangen, Senja, Skjervøy, Storfjord, Sørreisa, Tjeldsund og Tromsø
- s) Finnmark valgdistrikt, som består av kommunene Alta, Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kautokeino, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nesseby, Nordkapp, Porsanger, Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø.

§ 11-2 *Antall stortingsrepresentanter*

(1) Det skal velges 169 representanter til Stortinget.

(2) Fra hvert valgdistrikt velges 1 representant gjennom utjevningsmandatorordningen. De øvrige representantene velges direkte i valgdistriktene.

§ 11-3 *Antall stortingsmandater fra hvert valgdistrikt*

(1) Stortingsmandatene skal fordeles mellom valgdistriktene før hvert stortingsvalg. Alle valgdistriktene skal ha minst 4 mandater.

(2) Alle valgdistriktene får først ett mandat.

(3) De resterende mandatene fordeles med Sainte-Laguës metode etter innbyggertallet hvert valgdistrikt har ved nest siste årsskifte før stortingsvalget. Hvert valgdistrikts innbyggertall deles med 1–3–5–7 osv. Det valgdistriktet som har den største kvotienten, får det første mandatet. Det valgdistriktet som har den nest største kvotienten, får det neste mandatet, osv.

(4) Hvis flere valgdistrikter har samme kvotient, er det det valgdistriktet som har det høyeste innbyggertallet, som får mandatet. Hvis valgdistriktene i tillegg har samme innbyggertall, avgjøres det ved loddtrekning hvilket av valgdistriktene som får mandatet.

(5) Hvis et valgdistrikt får færre enn 4 mandater etter mandatfordelingen i andre, tredje og fjerde ledd, skal valgdistriktet likevel ha 4 mandater. Deretter gjøres mandatfordelingen på nytt uten valgdistriktet og valgdistriktets mandater.

(6) Departementet fordeler mandatene. Departementet informerer Stortinget om utfallet og kunngjør fordelingen.

§ 11-4 *Fordeling av de direktevalgte mandatene ved stortingsvalg*

(1) Distriktsvalgstyret skal fordele valgdistriktets direktevalgte mandater mellom listene.

(2) Mandatene fordeles på grunnlag av listenes stemmetall i valgdistriktet. Ved fordelingen brukes Sainte-Laguës metode med 1,4 som det første delingstallet. Dette innebærer at antallet stemmer som hver liste har fått, deles på 1,4–3–

5–7 osv. Antallet stemmer skal deles så mange ganger som det er mandater i valgdistriktet. Listen som har den største kvotienten, får det første mandatet. Listen som har den nest største kvotienten, får det neste mandatet, osv. Hvis flere lister har samme kvotient, er det den listen som har fått flest stemmer, som får mandatet. Har listene også fått samme antall stemmer, avgjøres det ved loddtrekning hvilken liste som skal få mandatet.

§ 11-5 *Kåring av de direktevalgte representantene ved stortingsvalg*

(1) Når det er avgjort hvor mange direktevalgte mandater en liste skal ha, kårer distriktsvalgstyret de valgte representantene.

(2) Distriktsvalgstyret skal se bort fra kandidater som ikke er valgbare.

(3) Kandidatene gis det antallet personstemmer de har fått fra velgerne. Kandidater med stemmetillegg gis i tillegg det antallet personstemmer de har krav på etter § 5-3. Representantene for hver liste blir så kåret i rekkefølge etter antallet personstemmer de har fått. Hvis flere kandidater har fått like mange personstemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.

(4) Så langt det er mulig, skal hver liste tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av 3. Vararepresentantene kåres på samme måte som representantene.

§ 11-6 *Kunngjøring av valgoppgjøret ved stortingsvalg*

Distriktsvalgstyret skal kunngjøre valgoppgjøret og hvordan det er beregnet.

§ 11-7 *Distriktsvalgstyrets oversendelse til Stortinget og departementet*

(1) Distriktsvalgstyret sender kopi av valgoppgjøret til Stortinget og departementet.

(2) Med oversendelsen skal det følge en oversikt over innkomne klager og behandling av dem i distriktsvalgstyret og rik valgstyret.

§ 11-8 *Fordeling av utjevningsmandatene mellom partiene ved stortingsvalg*

(1) Departementet fordeler utjevningsmandatene mellom partiene på grunnlag av distriktsvalgstyrenes valgoppgjør.

(2) Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene og har fått minst 3 prosent av de godkjente stemmene i hele landet.

(3) Utjevningsmandatene fordeles på bakgrunn av en beregning der alle stortingsmanda-

tene fordeles mellom partiene. Stemmer og mandater til lister som ikke oppfyller kravene i andre ledd, holdes utenfor. Beregningen tar utgangspunkt i partienes samlede stemmetall for hele landet og gjennomføres ved hjelp av Sainte-Laguës metode med 1,4 som det første delingstallet.

(4) Resultatet av beregningen sammenliknes med antallet direktemandater som partiene har fått. Utjevningsmandater går til de partiene som har fått færre direktevalgte mandater enn det som følger av beregningen.

(5) Hvis et parti har fått flere direktemandater enn det som følger av den nasjonale fordelingen, gjennomføres en ny nasjonal fordeling der partiets stemmer og mandater holdes utenfor.

§ 11-9 *Fordeling av utjevningsmandatene mellom valgdistriktene ved stortingsvalg*

(1) Departementet fordeler partienes utjevningsmandater mellom valgdistriktene. Hvert valgdistrikt skal ha ett utjevningsmandat.

(2) For hvert parti som skal få utjevningsmandat, beregnes det en vektet kvotient for hvert valgdistrikt. Den vektete kvotienten beregnes slik:

a) Partiets stemmetall i valgdistriktet deles med et tall som er 1 større enn det dobbelte av antallet direktevalgte mandater som partiet har fått i valgdistriktet.

b) Disse kvotientene vektet ved at de deles på det gjennomsnittlige antallet stemmer per direktevalgte mandat i valgdistriktet.

(3) Det første utjevningsmandatet tildeles det partiet og det valgdistriktet som har den største vektete kvotienten. Det neste utjevningsmandatet tildeles det partiet og det valgdistriktet som har den nest største vektete kvotienten, osv. Hvis to kvotienter er like store, er antallet stemmer i valgdistriktet avgjørende. Hvis partiene i tillegg har fått like mange stemmer, avgjøres rekkefølgen ved loddtrekning.

(4) Fordelingen fortsetter inntil alle partier har fått det antallet utjevningsmandater de skal ha, og hvert valgdistrikt har fått ett utjevningsmandat.

§ 11-10 *Kåring av utjevningsmandatene ved stortingsvalg*

(1) Når det er avgjort hvilke partier som får utjevningsmandater, og i hvilke valgdistrikter partiene får sine utjevningsmandater, skal departementet kåre de valgte representantene i fortsatt rekkefølge etter § 11-5.

(2) Departementet skal også kåre alle vararepresentanter i fortsatt rekkefølge etter § 11-5.

(3) Departementet skal se bort fra kandidater som allerede er valgt som direktevalgte representanter, eller som ikke er valgbare.

§ 11-11 *Kunngjøring om utjevningsmandatene ved stortingsvalg*

Departementet skal kunngjøre hvordan utjevningsmandatene er fordelt, og hvordan representanter til utjevningsmandatene er kåret.

§ 11-12 *Fullmakter til de valgte stortingsrepresentantene*

(1) Departementet utsteder fullmakter for alle valgte stortingsrepresentanter og vararepresentanter. Fullmaktene sendes til Stortinget.

(2) Departementet skal protokollere fordelingen av utjevningsmandater og informere Stortinget og distriktsvalgstyrene om resultatet.

§ 11-13 *Informasjon til de valgte stortingsrepresentantene*

(1) Etter å ha mottatt melding fra departementet skal distriktsvalgstyret informere de valgte representantene og vararepresentantene om valget.

(2) Kandidater som er valgt til representanter eller vararepresentanter fra flere valgdistrikter, avgjør selv hvilket valg de skal motta. Kandidatene skal innen 3 dager etter at de har mottatt informasjon om valget, gi distriktsvalgstyrene skriftlig melding om hvilket valg de mottar. Hvis en kandidat ikke gir slik melding, regnes valget som mottatt i det valgdistriktet der kandidaten har stemmerett, eller – hvis han eller hun ikke har stemmerett i noen av valgdistriktene – i det valgdistriktet som kommer først i alfabetisk rekkefølge. Hvis det valget kandidaten har mottatt, blir kjent ugyldig, kan han eller hun gi ny melding.

§ 11-14 *Fordeling av mandatene ved fylkestingsvalg*

(1) Fylkesvalgstyret skal foreta valgoppgjør ved fylkestingsvalg.

(2) Mandatene fordeles på grunnlag av listenes stemmetall i fylket ved hjelp av Sainte-Laguës metode med 1,4 som det første delingstallet, jf. § 11-4.

§ 11-15 *Kåring av de valgte representantene ved fylkestingsvalg*

(1) Når det er avgjort hvor mange mandater en liste skal ha, kårer fylkesvalgstyret de valgte representantene.

(2) Fylkesvalgstyret skal se bort fra kandidater som ikke er valgbare.

(3) Kandidatene gis det antallet personstemmer de har fått fra velgerne. Kandidater med stemmetillegg gis i tillegg det antallet personstemmer som de har krav på etter § 5-3. Representantene for hver liste blir så kåret i rekkefølge etter antallet personstemmer de har fått. Hvis flere kandidater har fått like mange personstemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.

(4) Så langt det er mulig, skal hver liste tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av 3. Vararepresentantene kåres på samme måte som representantene.

(5) Hvis en liste får flere mandater enn det er valgbare kandidater på listen, fordeles det overskytende antallet mandater mellom de øvrige listene etter § 11-14.

§ 11-16 *Informasjon til de valgte fylkestingsrepresentantene*

Fylkesvalgstyret skal informere de valgte representantene og vararepresentantene om valget.

§ 11-17 *Kunngjøring av valgoppgjøret ved fylkestingsvalg*

Fylkesvalgstyret skal kunngjøre valgoppgjøret og hvordan det er beregnet.

§ 11-18 *Fylkesvalgstyrets oversendelse til fylkestinget*

(1) Fylkesvalgstyret sender kopi av valgoppgjøret til fylkestinget.

(2) Med oversendelsen skal det følge en oversikt over innkomne klager og behandling av dem i fylkesvalgstyret og riksvvalgstyret.

§ 11-19 *Fordeling av mandatene ved kommunestyrevalg*

(1) Valgstyret skal foreta valgoppgjør ved kommunestyrevalg.

(2) Mandatene fordeles på bakgrunn av listenes listestemmetall i kommunen ved hjelp av Sainte-Laguës metode med 1,4 som det første delingstallet, jf. § 11-4.

(3) Hver stemme en liste har fått, teller like mange listestemmer som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Tallet korrigeres for slengerstemmer som er avgitt til og mottatt fra andre lister. En slengerstemme tilsvarer en listestemme.

(4) Slengerstemmer til kandidater som ikke er valgbare, skal ikke regnes med.

§ 11-20 Kåring av de valgte representantene ved kommunestyrevalg

(1) Når det er avgjort hvor mange mandater en liste skal ha, kårer valgstyret de valgte representantene.

(2) Valgstyret skal se bort fra kandidater som ikke er valgbare.

(3) Kandidatene gis det antallet personstemmer de har fått fra velgerne. Kandidater som har stemmetillegg, gis i tillegg det antallet personstemmer som de har krav på etter § 5-3. Representantene for hver liste blir så kåret i rekkefølge etter antallet personstemmer de har fått. Hvis flere kandidater har fått like mange personstemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.

(4) Så langt det er mulig, skal hver liste tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av 3. Vararepresentantene kåres på samme måte som representantene.

(5) Hvis en liste får flere mandater enn det er valgbare kandidater på listen, fordeles det overskytende antallet mandater mellom de øvrige listene etter § 11-19.

§ 11-21 Informasjon til de valgte kommunestyrerepresentantene

Valgstyret skal informere de valgte representantene og vararepresentantene om valget.

§ 11-22 Kunngjøring av valgoppgjøret ved kommunestyrevalg

Valgstyret skal kunngjøre valgoppgjøret og hvordan det er beregnet.

§ 11-23 Valgstyrets oversendelse til kommunestyret

(1) Valgstyret sender kopi av valgoppgjøret til kommunestyret.

(2) Med oversendelsen skal det følge en oversikt over innkomne klager og behandling av dem i valgstyret og riksvalgstyret.

Kapittel 12. Flertallsvalg ved kommunestyrevalg

§ 12-1 Når det skal holdes flertallsvalg

(1) Kommunestyrevalget skal holdes som flertallsvalg hvis det er godkjent færre enn 2 listeforslag.

(2) Valgstyret skal kunngjøre at valget holdes som flertallsvalg, og informere om hvilke regler som gjelder for valget.

§ 12-2 Hvordan velgerne kan stemme

(1) Velgerne bruker samme stemmeseddel for å stemme på representanter og vararepresentanter.

(2) Stemmeseddelen kan inneholde høyst så mange navn som det skal velges representanter til kommunestyret, og like mange vararepresentanter.

§ 12-3 Valgoppgjør

(1) Ved valgoppgjøret telles først stemmene på representanter. Hvis det på stemmeseddelen ikke er skilt mellom representanter og vararepresentanter, anses de først oppførte som representanter i det tillatte antallet, og de følgende som vararepresentanter i det tillatte antallet. Hvis stemmeseddelen inneholder flere navn på representanter eller vararepresentanter enn det som er tillatt, skal de navnene som står sist i rekkefølgen, ikke regnes med.

(2) Et navn kan bare føres opp én gang på hver stemmeseddel.

(3) De som får flest representantstemmer, er valgt i det antallet som det skal velges representanter til kommunestyret.

(4) De som får flest stemmer når representantstemmer og vararepresentantstemmer telles under ett, blir valgt til vararepresentanter i den rekkefølgen stemmetallet viser, og i det antallet som svarer til representantenes antall.

(5) Hvis flere kandidater får like mange stemmer, blir det avgjort ved loddtrekning hvilken kandidat som er valgt.

Kapittel 13. Godkjenning av valg

§ 13-1 Godkjenning av stortingsvalget

(1) Det nyvalgte Stortinget avgjør om stortingsvalget er gyldig.

(2) Stortinget skal sørge for at feil blir rettet så langt det er mulig.

(3) Hvis retting av feil ikke er mulig, skal valget kjennes ugyldig

a) når bestemmelser i Grunnloven, valgloven eller valgforskriften om hvordan valg skal forberedes og gjennomføres, er brutt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene

b) når de objektive vilkårene i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene

c) når det er sannsynlighetsovervekt for at forhold nevnt i bokstav a og b til sammen har

påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene.

(4) Valget kan kjennes ugyldig bare i de kommunene der det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene har påvirket fordelingen av stemmer til de ulike listene.

(5) Hvis Stortinget kjenner valget i én eller flere kommuner ugyldig, skal det holdes omvalg i disse kommunene.

(6) Riksvalgstyrets vedtak i klagesaker skal være kjent for Stortinget før Stortinget avgjør om valget er gyldig. Hvis klagebehandlingen i riksvalgstyret ikke er avsluttet på det tidspunktet da Stortinget avgjør om valget er gyldig, kan stortingsrepresentantenes fullmakter bare godkjennes midlertidig.

§ 13-2 Godkjenning av fylkestingsvalget

(1) Det nyvalgte fylkestinget avgjør om fylkestingsvalget er gyldig.

(2) Fylkestinget kan ikke fatte vedtak om hvorvidt valget er gyldig før det er klart at ingen forhold ved valget er påklaget, eller at riksvalgstyret etter ferdig klagebehandling ikke har truffet vedtak om at valget er ugyldig.

(3) Fylkestinget skal sørge for at feil blir rettet så langt det er mulig.

(4) Hvis retting av feil ikke er mulig, skal valget kjennes ugyldig

- a) når bestemmelser i Grunnloven, valgloven eller valgforskriften om hvordan valg skal forberedes og gjennomføres, er brutt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket fordelingen av mandatene mellom listene
- b) når de objektive vilkårene i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket fordelingen av mandatene mellom listene
- c) når det er sannsynlighetsovervekt for at forhold nevnt i bokstav a og b til sammen har påvirket fordelingen av mandatene mellom listene.

(5) Fylkestinget kan ikke kjenne valget ugyldig på grunnlag av forhold som riksvalgstyret har forkastet som ugyldighetsgrunn.

(6) Valget kan kjennes ugyldig bare i de kommunene der det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene har påvirket fordelingen av stemmer til de ulike listene.

(7) Hvis fylkestinget kjenner valget i én eller flere kommuner ugyldig, skal riksvalgstyret varsles om det.

§ 13-3 Godkjenning av kommunestyrevalget

(1) Det nyvalgte kommunestyret avgjør om kommunestyrevalget er gyldig.

(2) Kommunestyret kan ikke fatte vedtak om hvorvidt valget er gyldig før det er klart at ingen forhold ved valget er påklaget, eller at riksvalgstyret etter ferdig klagebehandling ikke har truffet vedtak om at valget er ugyldig.

(3) Kommunestyret skal sørge for at feil blir rettet så langt det er mulig.

(4) Hvis retting av feil ikke er mulig, skal valget kjennes ugyldig

- a) når bestemmelser i Grunnloven, valgloven eller valgforskriften om hvordan valg skal forberedes og gjennomføres, er brutt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket fordelingen av mandatene mellom listene
- b) når de objektive vilkårene i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket fordelingen av mandatene mellom listene
- c) når det er sannsynlighetsovervekt for at forhold nevnt i bokstav a og b til sammen har påvirket fordelingen av mandatene mellom listene.

(5) Kommunestyret kan ikke kjenne valget ugyldig på grunnlag av forhold som riksvalgstyret har forkastet som ugyldighetsgrunn.

(6) Hvis kommunestyret kjenner valget ugyldig, skal riksvalgstyret varsles om det.

Kapittel 14. Klage

§ 14-1 Hva det kan klages på

Det kan klages på

- a) brudd på bestemmelsene i Grunnloven, valgloven og valgforskriften om hvordan valg skal forberedes og gjennomføres
- b) at de objektive vilkårene i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt
- c) distriktsvalgstyrets, fylkesvalgstyrets og valgstyrets valgoppgjør
- d) departementets fordeling av utjevningsmandater på partier og valgdistrikter, og kåring av kandidater
- e) Stortingets vedtak om hvorvidt stortingsvalget er gyldig
- f) fylkestingets vedtak om hvorvidt fylkestingsvalget er gyldig
- g) kommunestyrets vedtak om hvorvidt kommunestyrevalget er gyldig.

§ 14-2 *Storingsvalg. Hvem som kan klage på feil ved forberedelsen og gjennomføringen av valget m.m.*

(1) Alle med stemmerett kan klage på forhold nevnt i § 14-1 bokstav a til c i det valgdistriktet der de er manntallsført. Også de som ikke er manntallsført, kan klage hvis klagen gjelder stemmerett eller adgang til å stemme.

(2) De som har forhåndsstemt eller har forsøkt å forhåndsstemme utenfor det valgdistriktet de er manntallsført i, kan klage på gjennomføringen av forhåndsstemmingen i den kommunen der de forhåndsstemte eller forsøkte å forhåndsstemme.

(3) Alle som har stilt liste, kan klage på forhold nevnt i § 14-1 bokstav a til c i det valgdistriktet der de stilte liste.

(4) Registrerte politiske partier som ved storingsvalg har stilt liste i alle landets valgdistrikter, kan klage på forhold nevnt i § 14-1 bokstav d.

(5) Registrerte politiske partier kan klage på distriktsvalgstyrets vedtak om å godkjenne et listeforslag hvis klagen er begrunnet med at eneretten til partinavnet er krenket.

§ 14-3 *Fylkestingsvalg. Hvem som kan klage på feil ved forberedelsen og gjennomføringen av valget m.m.*

(1) Alle med stemmerett kan klage på forhold nevnt i § 14-1 bokstav a til c i det fylket der de er manntallsført. Også de som ikke er manntallsført, kan klage hvis klagen gjelder stemmerett eller adgang til å stemme.

(2) De som har forhåndsstemt eller har forsøkt å forhåndsstemme utenfor det fylket de er manntallsført i, kan klage på gjennomføringen av forhåndsstemmingen i den kommunen der de forhåndsstemte eller forsøkte å forhåndsstemme.

(3) Alle som har stilt liste, kan klage på forhold nevnt i § 14-1 bokstav a til c i det fylket der de stilte liste.

(4) Registrerte politiske partier kan klage på fylkesvalgstyrets vedtak om å godkjenne et listeforslag hvis klagen er begrunnet med at eneretten til partinavnet er krenket.

§ 14-4 *Kommunestyrevalg. Hvem som kan klage på feil ved forberedelsen og gjennomføringen av valget m.m.*

(1) Alle med stemmerett kan klage på forhold nevnt i § 14-1 bokstav a til c i den kommunen der de er manntallsført. Også de som ikke er manntallsført, kan klage hvis klagen gjelder stemmerett eller adgang til å stemme.

(2) De som har forhåndsstemt eller har forsøkt å forhåndsstemme utenfor den kommunen de er manntallsført i, kan klage på gjennomføringen av forhåndsstemmingen i den kommunen der de forhåndsstemte eller forsøkte å forhåndsstemme.

(3) Alle som har stilt liste, kan klage på forhold nevnt i § 14-1 bokstav a til c i det fylket der de stilte liste.

(4) Registrerte politiske partier kan klage på valgstyrets vedtak om å godkjenne et listeforslag hvis klagen er begrunnet med at eneretten til partinavnet er krenket.

§ 14-5 *Hvem som kan klage på godkjenning av valg*

(1) Alle som har stilt liste ved storingsvalget, kan klage på Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig. Også kandidater som mener at listen skulle ha hatt flere mandater, kan klage.

(2) Alle som har stilt liste ved fylkestingsvalget, kan klage på fylkestingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig. Også kandidater som mener at listen skulle ha hatt flere mandater, kan klage.

(3) Alle som har stilt liste ved kommunestyrevalget, kan klage på kommunestyrets vedtak om hvorvidt valget er gyldig. Også kandidater som mener at listen skulle ha hatt flere mandater, kan klage.

(4) Klageretten for alle som har stilt liste gjelder bare når klageren påstår at anførte feil har rammet klagerens liste. Klageretten for kandidater gjelder bare når de påstår at anførte feil har rammet deres mandat.

§ 14-6 *Klagefrister*

(1) Hvis ikke annet følger av denne paragrafen andre til sjuende ledd, er den alminnelige klagefristen 4 dager etter valgdagen.

(2) Fristen for å klage på departementets fordeling av storingsmandatene mellom valgdistriktene er 7 dager etter at fordelingen er kunngjort.

(3) Fristen for å klage på distriktsvalgstyrets, fylkesvalgstyrets eller valgstyrets vedtak om å godkjenne eller forkaste et listeforslag er 7 dager etter at overskriftene på de godkjente valglisterne er kunngjort.

(4) Fristen for å klage på vedtak om retting av manntallet er 7 dager fra melding om manntallsvedtaket kom fram til klageren.

(5) Fristen for å klage på distriktsvalgstyrets, fylkesvalgstyrets eller valgstyrets valgoppgjør er 4 dager etter at det er kunngjort.

(6) Fristen for å klage på departementets fordeling av utjevningsmandater er 4 dager etter at fordelingen er kunngjort.

(7) Fristen for å klage på Stortingets, fylkestingets og kommunestyrets vedtak om hvorvidt valget er gyldig, er 7 dager etter at vedtaket er kunngjort.

§ 14-7 *Krav til klagen*

(1) En klage skal være skriftlig og angi de faktiske forholdene som klageren bygger på (klagegrunnlaget).

(2) Klagen skal settes fram for valgstyret i den kommunen der det påklagede forholdet skjedde.

(3) Hvis klagen gjelder et vedtak, skal den settes fram for det organet som traff vedtaket.

(4) Hvis klagen gjelder et klagegrunnlag som har betydning for både fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, skal den anses å gjelde begge valgene.

(5) En klage er satt fram i tide hvis den har kommet inn til valgstyret, det organet som traff det påklagede vedtaket, klageinstansen, departementet, Valgdirektoratet eller Stortingets administrasjon før klagefristen har løpt ut.

(6) En klage på Stortingets vedtak om hvorvidt stortingsvalget er gyldig, skal settes fram for Høyesterett gjennom søksmål mot Stortinget, jf. tvisteloven § 9-2.

§ 14-8 *Saksbehandling i det organet som klagen settes fram for*

(1) Hvis det organet som traff vedtaket, er enig i klagen, skal det omgjøre vedtaket. Hvis organet ikke er enig i klagen, skal det sende klagen til riksvalegstyret sammen med en redegjørelse for sitt syn på klagen.

(2) Hvis klagen gjelder noe annet enn vedtak, og valgstyret er enig i klagen, skal forholdet rettes så langt det er mulig. Hvis forholdet ikke kan rettes, eller valgstyret ikke er enig i klagen, skal valgstyret sende klagen til riksvalegstyret sammen med en redegjørelse for sitt syn på klagen.

(3) Forvaltningsloven § 33 andre ledd tredje punktum gjelder ikke. Klagen skal i stedet sendes til riksvalegstyret sammen med en redegjørelse for hvorfor klagen skal avvises.

(4) Klagen skal behandles uten ugrunnet opphold.

(5) Paragrafen gjelder ikke klage på Stortingets vedtak om hvorvidt valget er gyldig.

§ 14-9 *Klageinstanser*

(1) Høyesterett i plenum avgjør klager på Stortingets avgjørelse om hvorvidt stortingsvalget er gyldig, jf. § 14-1 bokstav e.

(2) Riksvalegstyret avgjør klager etter § 14-1 bokstav a til d og bokstav f og g.

(3) Riksvalegstyrets avgjørelser er endelige og kan ikke bringes inn for domstolene.

§ 14-10 *Saksbehandlingen i riksvalegstyret*

(1) Riksvalegstyret avgjør klagen i møte etter skriftlig behandling. Riksvalegstyret kan bestemme at møtet går for åpne dører. Riksvalegstyret kan samtykke til muntlig høring hvis det er særlige grunner til det. Muntlige høringer holdes normalt for åpne dører.

(2) Riksvalegstyret skal gi klageren mulighet til å uttale seg om redegjørelser som er gitt etter § 14-8 første, andre og tredje ledd.

(3) Riksvalegstyret kan kreve opplysninger og uttalelser fra offentlige organer og enkeltpersoner som har medvirket under valget.

(4) Riksvalegstyret kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter.

(5) Forvaltningsloven og offentleglova gjelder for riksvalegstyret så langt de passer. Riksvalegstyrets avgjørelser skal begrunnes etter reglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven.

(6) Klagen skal behandles uten ugrunnet opphold.

(7) Riksvalegstyrets avgjørelser i klagesaker skal kunngjøres. Når alle klagesakene er ferdigbehandlet, skal riksvalegstyrets avgjørelser i klagesaker som gjelder stortingsvalget, meddeles Stortingets presidentskap.

§ 14-11 *Riksvalegstyrets avgjørelser*

(1) Riksvalegstyret skal avvise en klage hvis vilkårene for å behandle den ikke er oppfylt, eller hvis samme klagegrunnlag allerede er behandlet.

(2) Hvis riksvalegstyret kommer til at det har skjedd feil, men at vilkårene for ugyldighet etter fjerde ledd ikke er oppfylt, skal klageren gis medhold i at det har skjedd feil.

(3) Riksvalegstyret kan pålegge valgorganene å rette feil så langt det er mulig.

(4) Hvis retting av feil ikke er mulig, skal valget kjennes ugyldig

a) når bestemmelser i Grunnloven, valgloven eller valgforskriften om hvordan valg skal forberedes og gjennomføres, er brutt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene

b) når de objektive vilkårene i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene

c) når det er sannsynlighetsovervekt for at forhold nevnt i bokstav a og b til sammen har

påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene.

(5) Valget kan kjennes ugyldig bare i de kommunene der det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene har påvirket fordelingen av stemmer til de ulike listene.

(6) Når riksvalgstyret har behandlet alle klagegene, skal det avgjøre om det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene samlet sett har påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene. Riksvalgstyret kan i denne vurderingen ta hensyn til forhold som det ikke er klaget på.

(7) Hvis riksvalgstyret kjenner valget i en kommune ugyldig, skal det holdes omvalg i kommunen.

(8) Hvis fylkestinget eller kommunestyret har vedtatt at valget er ugyldig, skal riksvalgstyret kjenne fylkestingsvalget eller kommunestyrevalget gyldig hvis vilkårene for ugyldighet ikke er oppfylt.

(9) Riksvalgstyret må være fulltallig for å kunne fatte avgjørelse.

§ 14-12 Klagebehandlingen i Høyesterett

(1) Hvis vilkårene for å behandle et søksmål mot Stortingets vedtak ikke er oppfylt, skal Høyesteretts ankeutvalg i kjennelse avvise søksmålet.

(2) Hvis ankeutvalget enstemmig finner det klart at søksmålet ikke kan føre fram, kan ankeutvalget i kjennelse forkaste søksmålet. I motsatt fall henviser ankeutvalget søksmålet til behandling i Høyesterett i plenum.

(3) Høyesterett i plenum skal i dom kjenne stortingsvalget ugyldig

a) når bestemmelser i Grunnloven, valgloven eller valgforskriften om hvordan valg skal forberedes og gjennomføres, er brutt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene

b) når de objektive vilkårene i straffeloven §§ 151 til 154 er oppfylt, og det er sannsynlighetsovervekt for at dette har påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene

c) når det er sannsynlighetsovervekt for at forhold nevnt i bokstav a og b til sammen har påvirket den samlede fordelingen av mandatene mellom listene.

(4) Valget kan kjennes ugyldig bare i de kommunene der det er sannsynlighetsovervekt for at de ulovlige forholdene har påvirket fordelingen av stemmer til de ulike listene.

(5) Valget skal ikke kjennes ugyldig hvis det er mulig å rette feilene.

(6) Hvis Høyesterett i plenum kjenner valget i én eller flere kommuner ugyldig, skal det holdes omvalg i disse kommunene.

(7) Høyesterett i plenum skal i dom kjenne stortingsvalget gyldig hvis vilkårene for ugyldighet ikke er oppfylt.

Kapittel 15. Omvalg

§ 15-1 Når og hvordan omvalg skal gjennomføres

(1) Det skal holdes omvalg hvis Stortinget, Høyesterett eller riksvalgstyret kjenner et valg ugyldig.

(2) Hvis fylkestinget eller kommunestyret kjenner et valg ugyldig, bestemmer riksvalgstyret om det skal gjennomføres omvalg. Omvalg gjennomføres bare dersom riksvalgstyret etter full prøving kommer til at valget er ugyldig.

(3) Ved omvalg skal manntallet fra det opprinnelige valget brukes. Personer som har dødd eller mistet stemmeretten før omvalget, skal strykes fra manntallet. Personer som feilaktig var innført i eller utelatt fra det opprinnelige manntallet, skal strykes fra eller innføres i manntallet.

(4) Ved omvalg skal valglistene fra det opprinnelige valget brukes. Kandidater som har dødd eller mistet valgbarheten, skal strykes fra valglistene. Hvis kandidater blir strøket fra valglisten, kan den tillitsvalgte for valglisten sette inn nye navn.

(5) Hvis det er nødvendig av hensyn til den praktiske gjennomføringen av omvalget, kan departementet gi forskrift om unntak fra denne lovens bestemmelser om frister og om adgangen til å forhåndsstemme.

§ 15-2 Hvem som fungerer som stortingsrepresentanter ved omvalg

Hvis det skal holdes omvalg, blir de nyvalgte representantene sittende i vervet inntil omvalget er endelig godkjent.

§ 15-3 Hvem som fungerer som fylkestingsmedlemmer eller kommunestyremedlemmer ved omvalg

(1) Hvis riksvalgstyret kjenner fylkestingsvalget eller kommunestyrevalget ugyldig før det nye fylkestingets eller kommunestyrets konstituerende møte, forlenges valgperioden for de sittende fylkestingsmedlemmene eller kommunestyremedlemmene inntil omvalget er endelig godkjent.

(2) Hvis det nyvalgte fylkestinget eller kommunestyret kjenner valget ugyldig, og riksvalgstyret deretter bestemmer at det skal holdes omvalg, blir de nyvalgte fylkestingsmedlemmene eller

kommunestyremedlemmene sittende i vervene inntil omvalget er endelig godkjent.

Kapittel 16. Beredskap

§ 16-1 *Utsatt eller forlenget valgting eller omvalg ved stortingsvalg*

(1) Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan Stortinget med stemmene fra 2/3 av Stortingets medlemmer forlenge valgtinget med inntil 1 dag eller utsette valgtinget.

(2) Vedtak om forlengelse eller utsettelse kan fattes bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Valgtinget skal være avsluttet innen 1 måned etter den dagen Kongen i statsråd har fastsatt som valgdag.

(3) Hvis Stortinget ikke kan samles, kan Kongen i statsråd forlenge valgtinget med inntil 1 dag eller utsette valgtinget i inntil 7 dager. Begrensningene som er nevnt i første og andre ledd, gjelder også for Kongens beslutning.

(4) Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan det sittende Stortinget med stemmene fra 2/3 av Stortingets medlemmer bestemme at det skal holdes omvalg. Vedtak om omvalg kan fattes bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme.

§ 16-2 *Utsatt eller forlenget valgting eller omvalg ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg*

(1) Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan Kongen i statsråd forlenge valgtinget med inntil 1 dag eller utsette valgtinget.

(2) Vedtak om forlengelse eller utsettelse kan fattes bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Valgtinget skal være avsluttet innen 1 måned etter den dagen Kongen i statsråd har fastsatt som valgdag.

(3) Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan Kongen i statsråd bestemme at det skal holdes omvalg. Vedtak om omvalg kan fattes bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme.

§ 16-3 *Omvalg*

Ved omvalg etter §§ 16-1 eller 16-2 gjelder § 15-1 tredje til femte ledd tilsvarende.

§ 16-4 *Første opptelling av forhåndsstemmesedler*

Hvis valgtinget forlenges, kan opptellingen av forhåndsstemmesedler, jf. § 10-7, tidligst starte eller fortsette dagen før det forlengede valgtinget.

Hvis opptellingen har startet, skal den stoppes inntil den kan startes eller fortsettes etter forrige punktum.

§ 16-5 *Hvem som fungerer som stortingsrepresentanter ved omvalg*

Hvis det skal holdes omvalg, blir de nyvalgte representantene sittende i vervet inntil omvalget er endelig godkjent.

§ 16-6 *Hvem som fungerer som fylkestingsmedlemmer eller kommunestyremedlemmer ved omvalg*

(1) Hvis Kongen i statsråd bestemmer at det skal holdes omvalg etter § 16-2 tredje ledd før det nye fylkestinget eller kommunestyret har konstituert seg, forlenges valgperioden for de sittende fylkestingsmedlemmene eller kommunestyremedlemmene inntil omvalget er endelig godkjent.

(2) Hvis Kongen i statsråd bestemmer at det skal holdes omvalg etter § 16-2 tredje ledd etter det nyvalgte fylkestingets eller kommunestyrets konstituerende møte, blir de nyvalgte fylkestingsmedlemmene eller kommunestyremedlemmene sittende i vervene inntil omvalget er endelig godkjent.

Kapittel 17. Nytt valgoppgjør i perioden. Kåring av vararepresentanter

§ 17-1 *Nytt valgoppgjør til Stortinget*

(1) Stortinget skal gi distriktsvalgstyret melding hvis plassen til en representant eller vararepresentant i Stortinget blir stående ubesatt. Distriktsvalgstyret foretar deretter et nytt valgoppgjør.

(2) Distriktsvalgstyret utsteder fullmakt til den nye representanten eller vararepresentanten. Fullmakten skal vise hvilket nummer i rekkefølgen av representanter eller vararepresentanter den valgte skal ha. Hvis fullmakten gjelder en vararepresentant, skal den også oppgi hvilken representant vedkommende skal erstatte. Fullmakten skal sendes til Stortinget.

(3) Distriktsvalgstyret skal informere den nye representanten eller vararepresentanten om valget.

§ 17-2 *Nytt valgoppgjør til fylkestinget eller kommunestyret*

(1) Fylkesordføreren skal gi fylkesvalgstyret melding hvis plassen til en representant i fylkestinget blir stående ubesatt. Ordføreren skal gi valgstyret melding hvis plassen til en representant i kommunestyret blir stående ubesatt. Fylkesvalgstyret eller valgstyret gjennomfører deretter et nytt valgoppgjør.

(2) Hvis fylkesordføreren eller ordføreren mener det er nødvendig, skal fylkesvalgstyret eller valgstyret gjennomføre nytt valgoppgjør også når plassen til en vararepresentant er blitt ledig.

(3) Fylkesvalgstyret eller valgstyret informerer den nye representanten eller vararepresentanten om valget.

(4) Hvis plassen til en vararepresentant er blitt ledig og ikke kan fylles gjennom et nytt valgoppgjør, kan den gruppen som har fått en ledig vararepresentantplass, selv foreslå hvem som skal fylle plassen. Gruppen informerer deretter fylkesvalgstyret eller valgstyret, som velger den foreslåtte personen hvis vedkommende er valgbar og har bekreftet at han eller hun vil la seg velge. Hvis kommunestyrevalget er holdt som flertallsvalg, er det kommunestyret som velger en person til den ledige plassen. Fjerde ledd andre punktum gjelder tilsvarende.

Kapittel 18. Bruk av IKT

§ 18-1 Elektronisk valg gjennomføringssystem

(1) Departementet har ansvaret for å stille til rådighet for kommunene og fylkeskommunene et IKT-system til bruk ved gjennomføring av valg.

(2) Kommunene og fylkeskommunene skal bruke dette systemet.

(3) Departementet kan gi forskrift om bruk og sikring av systemet.

Kapittel 19. Forskjellige bestemmelser

§ 19-1 Forsøk i forbindelse med valg

(1) Kongen i statsråd kan godkjenne forsøk

- a) med gjennomføring av valg som avviker fra bestemmelsene i loven her
- b) med direkte valg av andre folkevalgte organer enn loven her gjelder for.

(2) Kongen i statsråd fastsetter nærmere vilkår for forsøk og bestemmer hvilke bestemmelser som kan fravikes.

§ 19-2 Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell

Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell etter at valget er over, skal skje i henhold til lov 4. desember 1992 nr. 112 om arkiv og forskrift gitt i medhold av den.

§ 19-3 Tilgang til manntallet og det øvrige materialet

(1) Tilgang til manntallet kan bare gis til

- a) offentlig ansatte når det er nødvendig for at de skal kunne utføre sine arbeidsoppgaver
- b) forskere i vitenskapelig øyemed etter samtykke fra folkeregistermyndigheten

c) andre når det følger av loven her eller forskrift til loven.

(2) Tilgang til det øvrige valgmaterialet kan bare gis til forskere i vitenskapelig øyemed etter samtykke fra rette myndighet.

§ 19-4 Taushetsplikt

(1) Alle som gjennom oppdrag i forbindelse med valget får kjennskap til hvordan en velger har stemt, har taushetsplikt om dette.

(2) En person som assisterer en velger ved stemmingen og gjennom det får kjennskap til hvordan velgeren har stemt, har taushetsplikt om dette.

§ 19-5 Beregning av frister

(1) Hvis en dato som er utgangspunktet for en frist, faller på en lørdag eller en helligdag, begynner fristen å løpe nærmeste etterfølgende hverdag.

(2) Hvis fristen ender på en lørdag eller en helligdag, forlenges fristen til nærmeste etterfølgende hverdag.

(3) Hvis en dato som er det tidligste tidspunktet for en handling etter loven her, faller på en lørdag eller en helligdag, kan handlingen først utføres nærmeste etterfølgende hverdag.

(4) Hvis en dato som er det seneste tidspunktet for en handling etter loven her, faller på en lørdag eller helligdag, kan handlingen utføres også nærmeste etterfølgende hverdag.

§ 19-6 Oversittelse av frister

Hvis en melding eller klage gis etter utløpet av en frist etter loven her, kan den tas til behandling bare hvis fristoversittelsen skyldes hindringer som var utenfor melderens eller klagerens kontroll, og som det var uforholdsmessig tyngende å overvinne.

§ 19-7 Opplysninger til valgstatistikk

Distriktsvalgstyrene, fylkesvalgstyrene og valgstyrene plikter å gi departementet eller Statistisk sentralbyrå de opplysningene som departementet eller Statistisk sentralbyrå mener er nødvendige for å kunne offentliggjøre valgresultater eller lage offisiell valgstatistikk.

§ 19-8 Unntak som gjelder Oslo

(1) Bestemmelsene i loven her om fylkestingsvalg gjelder ikke for Oslo kommune.

(2) Velgere som er innført i manntallet i andre kommuner, kan likevel forhåndsstemme i Oslo ved fylkestingsvalget i velgernes eget fylke.

§ 19-9 *Utgifter som dekkes av staten*

Staten dekker utgifter til kommunenes og fylkeskommunenes lovpålagte oppgaver ved stortingsvalg gjennom overføringer via inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

§ 19-10 *Valgobservasjon*

(1) Departementet kan akkreditere nasjonale og internasjonale valgobservatører fra institusjoner eller organisasjoner til å observere gjennomføringen av valg til Stortinget, fylkesting eller kommunestyre.

(2) Kommunene plikter å ta imot akkrediterte valgobservatører og tilrettelegge for valgobservasjon.

§ 19-11 *Offentliggjøring av valgresultater og prognoser*

(1) Det er ikke tillatt å gi ut informasjon om eller offentliggjøre valgresultater før kl. 21 på valgdagen.

(2) Det er ikke tillatt å offentliggjøre prognoser som er laget på grunnlag av undersøkelser på valgdagen eller dagen i forveien, før kl. 21 på valgdagen.

§ 19-12 *Overtredelsesgebyr*

(1) Foretak som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 19-11, kan av Medietilsynet ilegges et overtredelsesgebyr på inntil 28 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Med foretak menes her selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenlutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.

(2) Ved utmålingen av gebyret skal det særlig legges vekt på

- hvor grov overtredelsen er
- om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser
- om foretaket har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- om foretaket har brutt forbudet i § 19-11 tidligere
- foretakets økonomiske evne.

(3) Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

(4) Overtredelsesgebyr etter første ledd kan også ilegges personer som ikke opptrer på vegne av foretak.

(5) Vedtak om ilagt overtredelsesgebyr kan påklages til Klagenemnda for mediesaker.

(6) Kongen kan ikke gi Medietilsynet eller Klagenemnda for mediesaker generelle instruksjoner om håndhevingen av bestemmelsen og kan heller ikke gi pålegg om myndighetsutøvelsen i enkelttilfeller eller omgjøre vedtak.

(7) Klagenemnda kan ikke av eget tiltak omgjøre tilsynsorganets vedtak.

(8) Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av bestemmelsene i denne paragrafen, blant annet om innkreving av og betalingsfrist for gebyr.

Kapittel 20. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 20-1 *Ikrafttredelse*

(1) Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

(2) Kongen kan sette i kraft og oppheve de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 20-2 *Endringer i andre lover*

1. Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) endres slik:

Ny § 2-6 a skal lyde:

§ 2-6 a *Folkeregistermyndighetens ansvar*

Folkeregistermyndigheten skal av eget tiltak og på egnet måte stille følgende til disposisjon for valgmyndighetene:

- et foreløpig manntall per 2. januar i valgåret basert på stemmerettsvilkårene, til bruk i valgforberedelsene
- opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen per 30. juni.

Taushetsplikt er ikke til hinder for at informasjon kan utleveres etter første ledd.

Folkeregistermyndigheten skal overføre oppdateringer til det foreløpige manntallet per 2. januar og manntallet per 30. juni til Sametinget.

Ny § 2-10 a skal lyde:

§ 2-10 a *Forsøk i forbindelse med valg*

Kongen kan godkjenne forsøk der gjennomføringen av valget avviker fra bestemmelsene i loven her.

Kongen fastsetter nærmere vilkår for forsøk og bestemmer hvilke bestemmelser som kan fraviks.

2. Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) endres slik:

§ 4 nytt andre ledd skal lyde:

Dersom ei samanslåing omfattar kommunar i ulike valdistrikt, skal Stortinget vedta kva valdistrikt den nye kommunen skal høyre til. Ei slik samanslåing gjeld ikkje før det er gjort vedtak om kva valdistrikt kommunen skal høyre til.

§ 6 skal lyde:

§ 6 Vedtak om grensejustering

Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar.

Dersom grensejusteringa omfattar kommunar i ulike valdistrikt, og justeringa ikkje berre gjeld areal, skal Stortinget vedta kva valdistrikt kommunar som får ført over innbyggjarar, skal høyre til. Ei slik grensejustering gjeld ikkje før det er gjort vedtak om kva valdistrikt kommunane skal høyre til.

Stortinget gjer vedtak om justering av grenser mellom fylke. Dersom justeringa berre gjeld areal, kan Kongen gjere vedtak.

3. Lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven) endres slik:

§ 3 andre ledd bokstav d første punktum skal lyde:

d) erklæring fra minst 10 000 personer som har stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partinavnet registrert.

4. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) endres slik:

§ 5-5 tredje ledd skal lyde:

Fylkestinget fastsetter selv medlemstallet sitt. Medlemstallet skal være et oddetall, og det skal oppfylle følgende krav til antall medlemmer:

- a) Fylkestinget skal ha minst 35 medlemmer i fylkeskommuner som ikke har over 300 000 innbyggere.
- b) Fylkestinget skal ha minst 43 medlemmer i fylkeskommuner med over 300 000, men ikke over 500 000 innbyggere.
- c) Fylkestinget skal ha minst 51 medlemmer i fylkeskommuner med over 500 000 innbyggere.

§ 7-1 nytt sjettede og sjuende ledd skal lyde:

Hvis valgperioden for de sittende kommunestyremedlemmene eller fylkestingsmedlemmene forlenges ved et omvalg, jf. valgloven § 15-3 første og § 16-6 første ledd, forlenges funksjonstiden tilsvarende for medlemmer av andre folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene, med et tillegg på inntil to måneder.

Hvis de nyvalgte kommunestyremedlemmene eller fylkestingsmedlemmene blir sittende i vervene ved et omvalg, jf. valgloven § 15-3 andre og § 16-6 andre ledd, blir medlemmene av andre folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene sittende i vervene inntil omvalget til kommunestyret eller fylkestinget er endelig godkjent, med et tillegg på inntil to måneder.

§ 27-2 andre ledd skal lyde:

Følgende kan ikke lovlighetskontrolleres:

- a) andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c
- b) vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed
- c) spørsmål om *hvorvidt* et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser
- d) *avgjørelse om hvorvidt kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er gyldig, jf. valgloven § 13-2 første ledd og § 13-3 første ledd.*

Kapittel 26

Forslag til endringer i Grunnloven

§ 14 første ledd

§ 14 første ledd skal lyde:

Kongen kan utnevne statssekretærer til å bistå statsrådets medlemmer under utførelsen av deres gjøremål utenfor statsrådet. Den enkelte statssekretær handler på vegne av det medlem av statsrådet som han eller hun er knyttet til, i den utstrekning dette medlemmet bestemmer.

–

Kongen kan utnemne statssekretærer til å hjelpe medlemmene av statsrådet med gjøremåla deira utanfor statsrådet. Kvar statssekretær handlar på vegner av den medlemmen av statsrådet som ho eller han er knytt til, så langt denne medlemmen fastset.

§ 14 andre ledd

Alternativ 1:

§ 14 andre ledd skal lyde:

Stortingsrepresentanter kan ikke utnevnes til statssekretærer eller ansettes som politiske rådgivere ved statsrådets kontorer.

–

Stortingsrepresentantar kan ikkje utnemnast til statssekretærer eller tilsetjast som politiske rådgjevarar ved statsrådskontora.

Alternativ 2:

§ 14 andre ledd skal lyde:

Stortingsrepresentanter kan ikke ansettes som politiske rådgivere ved statsrådets kontorer.

–

Stortingsrepresentantar kan ikkje tilsetjast som politiske rådgjevarar ved statsrådskontora.

§ 50 første ledd

Alternativ 1:

§ 50 første ledd første punktum skal lyde:

Stemmerett ved stortingsvalg har norske borgere som har fylt 18 år eller fyller 18 år i det året valgtinget holdes.

–

Røysterett ved stortingsval har dei norske borgarane som har fylt 18 år eller fyller 18 år i det året valtinget blir halde.

Alternativ 2:

§ 50 første ledd første punktum skal lyde:

Stemmerett ved stortingsvalg har norske borgere som har fylt 16 år eller fyller 16 år i det året valgtinget holdes.

–

Røysterett ved stortingsval har dei norske borgarane som har fylt 16 år eller fyller 16 år i det året valtinget blir halde.

Alternativ 3:

§ 50 første ledd andre punktum skal lyde:

Personer som ikke er norske borgere, har stemmerett på de samme vilkår hvis de har vært folkeregistrert som bosatt i Norge de siste seks årene før valgdagen.

–

Personar som ikkje er norske borgarar, har røysterett på dei same vilkåra dersom dei har vore folkeregistrerte som busette i Noreg dei siste seks åra før valdagen.

§ 50 andre ledd

§ 50 andre ledd skal lyde

I hvilken utstrekning norske borgere som på valgdagen er bosatt utenfor riket, men oppfyller vilkårene foran, har stemmerett, fastsettes ved lov.

–

I kva mon norske borgarar som på valdagen er busette i utlandet, men som stettar vilkåra ovanfor, skal ha røysterett, blir fastsett i lov.

§ 50 tredje ledd

§ 50 tredje ledd oppheves

§ 53

Alternativ 1:

§ 53 skal lyde:

En representant som dømmes for straffbare handlinger, kan fratas vervet i overensstemmelse med det som fastsettes i lov.

–

Ein representant som blir dømd for strafflagde handlingar, kan bli fråteken ombodet i samsvar med føresegner om dette i lov.

Alternativ 2:

§ 53 oppheves.

§ 54

§ 54 skal lyde:

Stortingsvalg holdes hvert fjerde år innen utgangen av september.

Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan Stortinget med stemmene fra to tredjedeler av Stortingets medlemmer forlenge valgtinget med inntil én dag eller utsette valgtinget.

Forlengelse eller utsettelse kan vedtas bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Valgtinget skal være avsluttet innen én måned etter den dag Kongen i statsråd har fastsatt som valgdag.

Hvis Stortinget ikke kan samles, kan Kongen i statsråd forlenge valgtinget med inntil én dag eller utsette valgtinget i inntil syv dager på de samme vilkår som er nevnt i andre og tredje ledd.

Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan det sittende Stortinget med stemmene fra to tredjedeler av medlemmene bestemme at det skal holdes omvalg. Omvalg kan vedtas bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. De valgte representantene blir sittende i vervet til omvalget er endelig godkjent.

Et nyvalgt storting kan ikke omgjøre et tidligere stortings vedtak om at det skal holdes omvalg.

–

Stortingsval blir halde kvart fjerde år innan utgangen av september.

Har det skjedd noko ekstraordinært som gjer at ein vesentleg del av veljarane kan bli hindra frå å røyste, kan Stortinget med røystene frå to tredjedelar av medlemmene forlengje valtinget med opp til éin dag eller utsetje valtinget.

Det kan berre gjerast vedtak om forlenging eller utsetjing i den mon det er naudsynt for at veljarane skal kunne få røyste. Valtinget skal vere avslutta innan éin månad etter den dagen Kongen i statsråd har fastsett som valdag.

Dersom Stortinget ikkje kan samlast, kan Kongen i statsråd forlengje valtinget med opp til éin dag eller utsetje valtinget i opp til sju dagar på dei same vilkåra som er nemnde i andre og tredje leddet.

Har det skjedd noko ekstraordinært som har hindra ein vesentleg del av veljarane frå å røyste, kan det sitjande Stortinget med røystene frå to tredjedelar av medlemmene vedta at det skal haldast omval. Det kan berre gjerast vedtak om omval i den mon det er naudsynt for at veljarane skal kunne få røyste. Dei valde representantane blir sitjande til omvalet er endeleg godkjent.

Eit nyvalt storting kan ikkje gjere om eit tidlegare stortings vedtak om at det skal haldast omval.

§ 55

§ 55 skal lyde:

Valget skal gjennomføres på den måten som fastsettes ved lov.

–

Valet skal gjennomførast på den måten som blir fastsett i lov.

§ 56 første ledd

Alternativ 1a:

§ 56 første ledd skal lyde

Riket inndeles i 19 valgdistrikter.

–

Riket blir inndelt i 19 valdistrikt.

Alternativ 1b:

§ 56 første ledd skal lyde

Riket inndeles i 13 valgdistrikter.

–

Riket blir inndelt i 13 valdistrikt.

Alternativ 1c:

§ 56 første ledd skal lyde

Riket inndeles i 12 valgdistrikter.

–

Riket blir inndelt i 12 valdistrikt.

Alternativ 1d:

§ 56 første ledd skal lyde

Riket inndeles i 11 valgdistrikter.

–

Riket blir inndelt i 11 valdistrikt.

Alternativ 2:

§ 56 første ledd skal lyde

Antall valgdistrikter fastsettes ved lov. Antall valgdistrikter skal vedtas med to tredjedels flertall, og minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede. Endringer i antall valgdistrikter må vedtas på første eller andre storting etter et valg om de skal få virkning ved neste stortingsvalg.

–

Talet på valdistrikt blir fastsett i lov. Talet på valdistrikt skal vedtakast med to tredjedels fleirtal, og minst to tredjedelar av medlemmene av Stortinget må vere til stades. Endringar i talet på valdistrikt må vedtakast på det fyrste eller andre stortinget etter eit val om dei skal få verknad ved det neste stortingsvalet.

§ 56 andre ledd

Alternativ 1:

§ 56 andre ledd skal lyde:

Grensene mellom valgdistriktene fastsettes ved lov.

–

Grensene mellom valdistrikta blir fastsette i lov.

Alternativ 2:

§ 56 andre ledd skal lyde

Grensene mellom valgdistriktene fastsettes ved lov. Grensene mellom valgdistrikter skal vedtas med to tredjedels flertall, og minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede. Endringer av grensene mellom valgdistriktene må vedtas på første eller andre storting etter et valg om de skal få virkning ved neste stortingsvalg.

–

Grensene mellom valdistrikta blir fastsette i lov. Grensene mellom valgdistrikta skal vedtakast med to tredjedels fleirtal, og minst to tredjedelar av medlemmene av Stortinget må vere til stades. Endringar av grensene mellom valdistrikt må vedtakast på det fyrste eller andre stortinget etter eit val om dei skal få verknad ved det neste stortingsvalet.

§ 57 første ledd

§ 57 første ledd skal lyde:

Det skal velges 169 stortingsrepresentanter.

–

Det skal veljast 169 stortingsrepresentantar.

§ 57 andre ledd

Alternativ 1:

§ 57 andre ledd skal lyde:

Hvert valgdistrikt får ett mandat, og de resterende mandatene fordeles med Sainte-Laguës metode på grunnlag av innbyggertall.

–

Kvart valdistrikt får eitt mandat, og resten av mandata blir utdelte med Sainte-Laguë-metoden på grunnlag av innbyggjartal.

Alternativ 2:

§ 57 andre ledd skal lyde:

Det antall stortingsrepresentanter som skal velges fra hvert valgdistrikt, beregnes på grunnlag av forholdet mellom distriktets antall innbyggere samt areal, og hele rikets antall innbyggere samt areal. I denne beregning gir hver innbygger 1 poeng og hver kvadratkilometer 1,8 poeng.

–

Talet på stortingsrepresentantar som skal veljast frå kvart valdistrikt, blir utrekna på grunnlag av høvet mellom innbyggjartalet og flatevidda i distriktet på den eine sida og innbyggjartalet og flatevidda i heile riket på den andre sida. I denne utrekninga gjev kvar innbyggjar 1 poeng og kvar kvadratkilometer 1,8 poeng.

§ 57 tredje til femte ledd

§ 57 tredje til femte ledd skal lyde:

Alle valgdistrikter skal ha minst fire mandater.

Mandatene skal fordeles mellom valgdistrikterene hvert fjerde år.

Nærmere bestemmelser om hvordan mandatene skal fordeles mellom valgdistriktene, fastsettes ved lov.

–

Alle valdistrikt skal ha minst fire mandat.

Mandata skal delast mellom valdistrikta kvart fjerde år.

Nærare føresegner om korleis mandata skal delast mellom valdistrikta, blir fastsette i lov.

§ 58

§ 58 skal lyde:

Valget holdes særskilt for hver kommune.

–

Valet blir halde særskilt for kvar kommune.

§ 59 første ledd

Alternativ 1:

§ 59 første ledd skal lyde:

I hvert valgdistrikt skal én representant tildeles utjevningsmandat på grunnlag av stemmetallet i hele riket. De andre representantene i valgdistriktet tildeles direktemandater på grunnlag av stemmetallet i valgdistriktet.

–

I kvart valdistrikt skal én representant få tildelt utjanningsmandat på grunnlag av røystetalet i heile riket. Dei andre representantane i valdistriktet får tildelt direktemandat på grunnlag av røystetalet i valdistriktet.

Alternativ 2:

§ 59 første ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene skal velges på grunnlag av stemmetallet i hele riket. Kandidatene kåres i den rekkefølge de står i på partienes nasjonale lister.

–

Utjanningsmandata skal veljast på grunnlag av røystetalet for heile riket. Kandidatane blir kåra i den rekkjefølgja dei står i på dei nasjonale listene til partia.

§ 59 andre ledd

Alternativ 1a:

§ 59 andre ledd første punktum skal lyde:

De direktevalgte representantene velges fra hvert valgdistrikt ved forholdstallsvalg etter Sainte-Laguës metode med 1,4 som det første delingstallet.

–

Dei direktevalde representantane blir valde frå kvart valdistrikt med høvestalsval etter Sainte-Laguë-metoden med 1,4 som det fyrste delingstallet.

Alternativ 1b:

§ 59 andre ledd første punktum skal lyde:

De direktevalgte representantene velges fra hvert valgdistrikt ved forholdstallsvalg etter Sainte-Laguës metode med 1,2 som det første delingstallet.

–

Dei direktevalde representantane blir valde frå kvart valdistrikt med høvestalsval etter Sainte-Laguë-metoden med 1,2 som det fyrste delingstallet.

Alternativ 2a:

§ 59 andre ledd andre punktum skal lyde:

Direktemandatene fordeles mellom de listene som har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i valgdistriktet.

–

Direktemandata blir delte mellom dei listene som har fått minst tre prosent av dei godkjende røystene i valdistriktet.

Alternativ 2b:

§ 59 andre ledd andre punktum skal lyde:

Direktemandatene fordeles mellom de listene som har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i valgdistriktet.

–

Direktemandata blir delte mellom dei listene som har fått minst fire prosent av dei godkjende røystene i valdistriktet.

§ 59 tredje ledd

Alternativ 1a:

§ 59 tredje ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene og har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i hele riket.

–

Utjanningsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har stilt liste i alle valdistrikta og har fått minst tre prosent av dei godkjende røystene i heile riket.

Alternativ 1b:

§ 59 tredje ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene og har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i hele riket.

–

Utjammingsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har stilt liste i alle valdistrikta og har fått minst fire prosent av dei godkjende røystene i heile riket.

Alternativ 1c:

§ 59 tredje ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene og har fått minst fem prosent av de godkjente stemmene i hele riket.

–

Utjammingsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har stilt liste i alle valdistrikta og har fått minst fem prosent av dei godkjende røystene i heile riket.

Alternativ 2:

§ 59 tredje ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i hele riket.

–

Utjammingsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har fått minst fire prosent av dei godkjende røystene i heile riket.

Alternativ 3:

§ 59 tredje ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene, og som har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i hele riket eller har vunnet minst ett direktemandat.

–

Utjammingsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har stilt liste i alle valdistrikta, og som har fått minst tre prosent av dei godkjende røystene i heile riket eller har vunne minst eitt direktemandat.

Alternativ 4a:

§ 59 tredje ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i hele riket eller har vunnet minst ett direktemandat.

–

Utjammingsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har fått minst tre prosent av dei godkjende røystene i heile riket eller har vunne minst eitt direktemandat.

Alternativ 4b:

§ 59 tredje ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i hele riket eller har vunnet minst ett direktemandat.

–

Utjammingsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har fått minst fire prosent av dei godkjende røystene i heile riket eller har vunne minst eitt direktemandat.

§ 59 fjerde ledd

Alternativ 1:

§ 59 fjerde ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles på grunnlag av partienes samlede stemmetall i hele riket. Stemmer og mandater til lister som ikke oppfyller kravene i tredje ledd, holdes utenfor. Det gjennomføres en beregning ved hjelp av Sainte-Laguës metode med 1,4 som det første delingstallet. Utjevningsmandatene går til de partiene som har fått færre direktevalgte mandater enn det som følger av denne beregningen.

–

Utjammingsmandata blir delte mellom partia på grunnlag av røystetala for heile riket. Røyster og mandat til lister som ikkje stettar krava i tredje leddet, blir haldne utanfor. Det blir gjort ei utrekning etter Sainte-Laguë-metoden med 1,4 som det fyrste delingstalet. Utjammingsmandata går til dei partia som har fått færre direktevalde mandat enn det som følgjer av denne utrekninga.

Alternativ 2:

§ 59 fjerde ledd skal lyde:

Utjevningsmandatene fordeles på grunnlag av partienes samlede stemmetall i hele riket. Stemmer og mandater til lister som ikke oppfyller kra-

vene i tredje ledd, holdes utenfor. Det gjennomføres en beregning ved hjelp av Sainte-Laguës metode med 1,2 som det første delingstallet. Utjevningsmandatene går til de partiene som har fått færre direktevalgte mandater enn det som følger av denne beregningen.

–
Utjammingsmandata blir delte mellom partia på grunnlag av røystetala for heile riket. Røyster og mandat til lister som ikkje stettar krava i tredje leddet, blir haldne utanfor. Det blir gjort ei utrekning etter Sainte-Laguë-metoden med 1,2 som det fyrste delingstalet. Utjammingsmandata går til dei partia som har fått færre direktevalde mandat enn det som følgjer av denne utrekninga.

§ 59 femte ledd

Alternativ 1:

§ 59 femte ledd skal lyde:

Nærmere bestemmelser om i hvilke valgdistrikter partiene skal få utjevningsmandatene, fastsettes ved lov.

–
Nærare føresegner om kva valdistrikt partia skal få utjammingsmandata i, blir fastsette i lov.

Alternativ 2:

§ 59 femte ledd skal lyde:

Nærmere bestemmelser om kåring av utjevningsmandater fra partienes nasjonale lister fastsettes ved lov.

–
Nærare føresegner om kåring av utjammingsmandat frå dei nasjonale listene til partia blir fastsette i lov.

§ 59 sjette ledd

§ 59 sjette ledd skal lyde:

Listeforbund er ikke tillatt.

–
Listesamband er ulovleg.

§ 60

§ 60 oppheves

§ 61

Alternativ 1:

§ 61 skal lyde:

Ingen kan velges til representant uten å ha stemmerett.

–
Ingen kan veljast til representant utan å ha røysterett.

Alternativ 2:

§ 61 skal lyde:

Ingen kan velges til representant uten å ha stemmerett og uten å ha fylt 18 år eller fylle 18 år i det året valgtinget holdes.

–
Ingen kan veljast til representant utan å ha røysterett og utan å ha fylt 18 år eller fylle 18 år i det året valtinget blir halde.

§ 62 første ledd

Alternativ 1:

§ 62 første ledd skal lyde:

Høyesteretts medlemmer kan ikke stille til valg.

–
Medlemmene av Høgsterett kan ikkje stille til val.

Alternativ 2:

§ 62 første ledd skal lyde:

De tjenestemenn som er ansatt ved statsrådets kontorer, bortsett fra statssekretærer og politiske rådgivere, kan ikke stille til valg. Heller ikke Høyesteretts medlemmer eller tjenestemenn som er ansatt i utenrikstjenesten, kan stille til valg.

–
Tenestemenn som er tilsette ved statsrådskontora, bortsett frå statssekretærar og politiske rådgjevarar, kan ikkje stille til val. Heller ikkje medlemmene av Høgsterett eller tilsette i utanrikstene-
nasta, kan stille til val.

§ 62 andre ledd

§ 62 andre ledd skal lyde:

Statsrådets medlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere ved statsrådets kontorer kan ikke møte som representanter på Stortinget.

–
Medlemmer av statsrådet, statssekretærar og politiske rådgjevarar ved statsrådskontora kan ikkje møte som representantar på Stortinget.

§ 63

§ 63 skal lyde:

Alle plikter å la seg føre opp på en valgliste, med mindre de gir skriftlig melding om at de ikke ønsker å bli ført opp på den aktuelle valglisten. Regler for når og hvordan slik melding skal gis, fastsettes ved lov.

Alle som velges til representanter, plikter å motta valget.

De som velges til representanter for to eller flere valgdistrikter, skal gi melding om hvilket valg de vil motta. Regler for når og hvordan slik melding skal gis, fastsettes ved lov.

–

Alle har plikt til å la seg føre opp på ei valliste, med mindre dei melder skriftleg frå at dei ikkje vil stå på lista. Reglar for når og korleis meldinga skal gjevast, blir fastsette i lov.

Alle som blir valde til representantar, har plikt til å ta imot valet.

Dei som blir valde til representantar for to eller fleire valdistrikt, skal gje melding om kva val dei vil ta imot. Reglar for når og korleis meldinga skal gjevast, blir fastsette i lov.

§ 64

§ 64 skal lyde:

De valgte representantene får tildelt fullmakter. Stortinget avgjør om fullmaktene er lovlige.

Alle som har stilt liste ved stortingsvalget, kan klage på Stortingets avgjørelse. Nærmere bestemmelser om klagerett og klagegrunner fastsettes ved lov. Høyesterett avgjør klagen.

Hvis Stortinget, Høyesterett eller riksvalegstyret kjenner valget ugyldig, blir de valgte representantene sittende i vervet inntil et omvalg er endelig godkjent.

–

Dei valde representantane får tildelt fullmakter. Stortinget avgjer om fullmaktene er lovlege.

Alle som har stilt liste ved stortingsvalet, kan klage på avgjerda frå Stortinget. Nærare føresegner om klagerett og klagegrunnar blir fastsette i lov. Høyesterett avgjør klagen.

Dersom Stortinget, Høgsterett eller riksvalegstyret kjenner valet ugyldig, blir dei valde representantane sitjande til eit omval er endeleg godkjent.

§ 71

§ 71 skal lyde:

De valgte representantene er medlemmer av Stortinget i fire sammenhengende år.

Stortinget kan gi nærmere regler om velferdspermisjon og om kortvarig permisjon på annet grunnlag.

En representant kan bare få permisjon for resten av valgperioden hvis det er for å utføre andre oppgaver av nasjonal interesse.

Representanten må selv søke om permisjon.

–

Dei valde representantane er medlemmer av Stortinget i fire år på rad.

Stortinget kan gje nærare reglar om velferdspermisjon og om kortvarig permisjon på anna grunnlag.

Ein representant kan berre få permisjon for resten av valperioden om det er for å utføre andre oppgaver av nasjonal interesse.

Representanten må sjølv søkje om permisjon.

§ 72

§ 72 skal lyde:

Etter hvert stortingsvalg oppnevner Stortinget et riksvalegstyre med fem medlemmer. Lederen og to andre medlemmer skal være dommere. Det skal oppnevnes tre felles varamedlemmer for de medlemmene som er dommere, og to felles varamedlemmer for de andre medlemmene.

Riksvalegstyret fungerer i fire år fra 1. januar det andre årsskiftet etter stortingsvalget.

Følgende personer kan ikke oppnevnes til riksvalegstyret:

- a) medlemmer av regjeringen
- b) medlemmer og varamedlemmer av Stortinget, fylkesting og kommunestyre
- c) statssekretærer og politiske rådgivere ved statsrådets kontorer og på Stortinget.

Medlemmer og varamedlemmer av riksvalegstyret som stiller til valg til Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret, går ut av riksvalegstyret.

Stortinget kan løse et medlem eller varamedlem fra vervet når han eller hun ber om det av personlige grunner eller grovt har krenket plikter som følger med vervet.

I særlige tilfeller kan Stortinget løse ett eller flere medlemmer eller varamedlemmer fra vervet hvis det er nødvendig for at riksvalegstyret skal ivareta sine oppgaver.

Vedtak om å løse et medlem eller et varamedlem fra vervet fattes med to tredjedeler av stemmene, men med vanlig flertall når vedkommende selv ber om å bli løst fra vervet.

Nærmere bestemmelser om riksvalegstyret fastsettes ved lov.

–

Etter kvart stortingsval nemner Stortinget opp eit riksstyre med fem medlemmer. Leiaren og to andre medlemmer skal vere dommarar. Det skal nemnast opp tre sams varamedlemmer for dei medlemmene som er dommarar, og to sams varamedlemmer for dei andre medlemmene.

Riksstyret sit i fire år frå 1. januar det andre årsskiftet etter stortingsvalet.

Desse kan ikkje nemnast opp til riksstyret:

- a) medlemmer av regjeringa
- b) medlemmer og varamedlemmer av Stortinget, fylkesting og kommunestyre
- c) statssekretærar og politiske rådgjevarar ved statsrådskontora og på Stortinget.

Medlemmer og varamedlemmer av riksstyret som stiller til val til Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret, går ut av riksstyret.

Stortinget kan løyse ein medlem eller varamedlem frå ombodet når ho eller han ber om det av personlege grunnar eller grovt har krenkt plikter som følgjer med ombodet.

I særlege høve kan Stortinget løyse ein eller fleire medlemmer eller varamedlemmer frå ombodet dersom det må til for at riksstyret skal kunne ta seg av oppgåvene sine.

Vedtak om å løyse ein medlem eller varamedlem frå ombodet blir gjort med to tredjedelar av røystene, men med vanleg fleirtal når vedkommande sjølv ber om å bli løyst frå ombodet.

Nærare føresegner om riksstyret blir fastsette i lov.

Kapittel 27

Merknader til forslagene til endringer i Grunnloven

§ 14 første ledd

Kongen kan utnevne statssekretærer til å bistå statsrådets medlemmer under utførelsen av deres gjøremål utenfor statsrådet. Den enkelte statssekretær handler på vegne av det medlem av statsrådet som han eller hun er knyttet til, i den utstrekning dette medlemmet bestemmer.

–

Kongen kan utnemne statssekretærer til å hjelpe medlemmene av statsrådet med gjeremåla deira utanfor statsrådet. Kvar statssekretær handlar på vegner av den medlemmen av statsrådet som ho eller han er knytt til, så langt denne medlemmen fastset.

I første ledd er det kun foreslått språklige endringer i bokmålsversjonen. «Beskikket» foreslås endret til «utnevne» som er mer i tråd med den reelle bruken av begrepet, se Dokument 19 (2011–2012) s. 17. Videre er «vedkommende» foreslått endret til «dette medlemmet» for å tydeliggjøre hvem retten gjelder. Disse endringene vil føre til at det blir mer likhet mellom bokmålsversjonen og nynorskversjonen.

§ 14 andre ledd

Alternativ 1:

Stortingsrepresentanter kan ikke utnevnes til statssekretærer eller ansettes som politiske rådgivere ved statsrådets kontorer.

–

Stortingsrepresentantar kan ikkje utnemnast til statssekretærer eller tilsetjast som politiske rådgjevarar ved statsrådskontora.

Forslaget støttes av flertallet i utvalget (Anundsen, Grimrud, Hagen, Hoff, Høgestøl, Nygreen, Strømmen, Tørresdal, Aardal og Aatlo).

Andre ledd er nytt og innfører en begrensning på at stortingsrepresentanter ikke kan utnevnes til statssekretærer eller ansettes som politiske rådgivere ved statsrådets kontorer. Det er de til

enhver tid 169 stortingsrepresentantene som ikke kan utnevnes til statssekretærer eller ansettes som politiske rådgivere. Vararepresentanter som ikke møter på Stortinget, kan fortsatt utnevnes til statssekretærer eller ansettes som politiske rådgivere. Bestemmelsen må sees i sammenheng med Grunnloven § 62 andre ledd. Etter denne bestemmelsen vil sittende statssekretærer og politiske rådgivere som velges til Stortinget, beholde stillingen, men ikke kunne møte på Stortinget før etter at de har trådt ut av stillingen. Dersom en sittende statssekretær eller politisk rådgiver velges inn som første vararepresentant og det blir behov for å hente inn en vararepresentant, må en hoppe over vedkommende og gå til neste vararepresentant.

Alternativ 2:

Stortingsrepresentanter kan ikke ansettes som politiske rådgivere ved statsrådets kontorer.

–

Stortingsrepresentantar kan ikkje tilsetjast som politiske rådgjevarar ved statsrådskontora.

Endringen støttes av et mindretall i utvalget (Holmås).

Forslaget likner på alternativ 1, men omfatter kun et forbud mot å ansette stortingsrepresentanter som politiske rådgivere.

Medlemmene Christensen, Giertsen, Holmøyvik, Røhnebak, Stokstad, Storberget og Aarnes ønsker ikke å ta inn i Grunnloven en bestemmelse som begrenser regjeringens adgang til å hente stortingsrepresentanter til regjeringsapparatet.

§ 50 første ledd

Alternativ 1:

Stemmerett ved stortingsvalg har norske borgere som har fylt 18 år eller fyller 18 år i det året valgtinnet holdes.

–

Røysterett ved stortingsvalg har dei norske borgarane som har fylt 18 år eller fyller 18 år i det året valtinget blir halde.

Forslaget støttes av flertallet i utvalget (Anundsen, Giertsen, Grimrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebæk, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo).

Det er i bokmålsversjonen foreslått språklige endringer som gjør bestemmelsen mer i tråd med nynorskversjonen. Den språklige endringen gjør også teksten mer presis, se grunnlovspråkutvalgets begrunnelse i Dokument 19 (2011–2012) s. 49:

Etter utvalgets mening er formuleringen «senest i det Aar, Valgthinget holdes, have fyldt 18 Aar» i første ledd i praksis ikke til å misforstå, men den kunne vært mer nøyaktig formulert. Dersom man fyller 18 år i valgåret, men først etter valget, er det for tidlig å si at man «har fylt 18 år» senest dette året idet man gjør bruk av stemmeretten. Utvalget har valgt en mer presis og litt mer utførlig uttrykksmåte: «som har fylt 18 år eller fyller 18 år i det året [...]».

Alternativ 2:

Stemmerett ved stortingsvalg har norske borgere som har fylt 16 år eller fyller 16 år i det året valtinget holdes.

–

Røysterett ved stortingsvalg har dei norske borgarane som har fylt 16 år eller fyller 16 år i det året valtinget blir halde.

Forslaget støttes av mindretallet i utvalget (Christensen, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad, Storberget og Strømmen).

Endringen innebærer at stemmerettsalderen ved stortingsvalg senkes til 16 år. Forslaget må sees i sammenheng med forslaget til § 61 alternativ 2.

Alternativ 3:

Personer som ikke er norske borgere, har stemmerett på de samme vilkår hvis de har vært folkeregistrert som bosatt i Norge de siste 6 årene før valgdagen.

–

Personar som ikkje er norske borgarar, har røysterett på dei same vilkåra dersom dei har vore folkeregistrerte som busette i Noreg dei siste seks åra før valdagen.

Forslaget støttes av et mindretall i utvalget (Christensen, Holmås og Nygreen). Forslaget er et tillegg til alternativ 1 og 2.

Endringen innebærer at utenlandske statsborgere får stemmerett etter seks års botid.

§ 50 andre ledd

I hvilken utstrekning norske borgere som på valgdagen er bosatt utenfor riket, men oppfyller vilkårene foran, har stemmerett, fastsettes ved lov.

–

I kva mon norske borgarar som på valdagen er busette i utlandet, men som stettar vilkåra ovanfor, skal ha røysterett, blir fastsett i lov.

Forslaget innebærer språklige endringer som må sees i sammenheng med de andre leddene i § 50.

§ 50 tredje ledd

§ 50 tredje ledd oppheves

Det foreslås å oppheve dette leddet. Det innebærer at det ikke lenger vil være adgang til å fastsette særlige regler for å frata personer som på valgdagen åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, stemmeretten. Det er i dag ikke fastsatt noen bestemmelser med hjemmel i § 50 tredje ledd. Utvalget mener det heller ikke er aktuelt å fastsette slike regler i framtiden.

§ 53

Alternativ 1:

En representant som dømmes for straffbare handlinger, kan fratras vervet i overensstemmelse med det som fastsettes i lov.

–

Ein representant som blir dømd for strafflagde handlingar, kan bli fråteken ombodet i samsvar med føresegner om dette i lov.

Forslaget støttes av flertallet i utvalget (Christensen, Giertsen, Grimrud, Hagen, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo).

Bokstav a gir i dag hjemmel til å fastsette regler om at stemmerett kan tapes ved domfellelse for straffbare handlinger. Straffeloven inneholder ikke lenger noen bestemmelse om å kunne fradømme en person stemmeretten, og det ansees heller ikke aktuelt å innføre slike bestemmelser.

Bokstav b slår i dag fast at stemmeretten tapes ved å gå i fremmed makts tjeneste uten samtykke fra regjeringen. Bestemmelsen er vanskelig å kontrollere, den er svært inngripende (omfatter for eksempel også sivil ansettelse i andre lands departementer) og kan ikke antas å fungere preventivt. Det er også nylig i større grad er åpnet opp for å ha dobbelt statsborgerskap. Dobbelt statsborgerskap gjør det mer problematisk å ha denne bestemmelsen om tap av stemmerett. Etter den gjeldende bestemmelsen vil det å avtjene verneplikten i det andre landet medføre tap av stemmerett i Norge.

Innholdet i gjeldende § 53 forslås derfor opphevet.

Det foreslås samtidig å erstatte dagens innhold i § 53 med en bestemmelse som gjelder fradømmelse av vervet som stortingsrepresentant. Hensikten er å gi en klar hjemmel til straffeloven § 56, som åpner for å fradømme stortingsrepresentanter vervet.

Alternativ 2:

§ 53 oppheves.

Forslaget støttes av *mindretallet i utvalget (Anundsen, Hoff, Holmås og Nygreen)*.

Også disse medlemmene ønsker å oppheve dagens § 53, men vil ikke innføre hjemmel til å fastsette i lov adgang til å fradømme en stortingsrepresentant vervet.

§ 54

Storingsvalg holdes hvert fjerde år innen utgangen av september.

Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan Stortinget med stemmene fra to tredjedeler av Stortingets medlemmer forlenge valgtinget med inntil én dag eller utsette valgtinget.

Forlengelse eller utsettelse kan vedtas bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Valgtinget skal være avsluttet innen én måned etter den dag Kongen i statsråd har fastsatt som valgdag.

Hvis Stortinget ikke kan samles, kan Kongen i statsråd forlenge valgtinget med inntil én dag eller utsette valgtinget i inntil syv dager på de samme vilkår som er nevnt i andre og tredje ledd.

Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan det sittende Stortinget med stemmene fra to tredjedeler av medlemmene bestemme at det skal

holdes omvalg. Omvalg kan vedtas bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. De valgte representantene blir sittende i vervet til omvalget er endelig godkjent.

Et nyvalgt storting kan ikke omgjøre et tidligere stortingsvedtak om at det skal holdes omvalg.

–

Storingsvalg blir halde kvart fjerde år innan utgangen av september.

Har det skjedd noko ekstraordinært som gjer at ein vesentleg del av veljarane kan bli hindra frå å røyste, kan Stortinget med røystene frå to tredjedelar av medlemmene forlengje valtinget med opp til ein dag eller utsetje valtinget.

Det kan berre gjerast vedtak om forlenging eller utsetjing i den mon det er naudsynt for at veljarane skal kunne få røyste. Valtinget skal vere avslutta innan ein måned etter den dagen Kongen i statsråd har fastsett som valdag.

Dersom Stortinget ikkje kan samlast, kan Kongen i statsråd forlengje valtinget med opp til ein dag eller utsetje valtinget i opp til sju dagar på dei same vilkåra som er nemnde i andre og tredje leddet.

Har det skjedd noko ekstraordinært som har hindra ein vesentleg del av veljarane frå å røyste, kan det sitjande Stortinget med røystene frå to tredjedelar av medlemmene vedta at det skal haldast omval. Det kan berre gjerast vedtak om omval i den mon det er naudsynt for at veljarane skal kunne få røyste. Dei valde representantane blir sitjande til omvalet er endeleg godkjent.

Eit nyvalt storting kan ikkje gjere om eit tidlegare stortingsvedtak om at det skal haldast omval.

Dagens bestemmelse videreføres i første ledd, men med språklige endringer.

Andre til femte ledd er nye og innfører en beredskaps hjemmel til å forlenge eller utsette valgtinget, eller gjennomføre omvalg, som følge av ekstraordinære hendelser. Bestemmelsen er også foreslått tatt inn i valgloven § 16-1. Beredskapsbestemmelsene i valgloven § 16-1 og Grunnloven § 54 vil ikke være et rettslig hinder for at myndighetene handler utenfor rammene av disse bestemmelsene, så lenge tiltakene er i tråd med konstitusjonell nødrett. Konstitusjonell nødrett og beredskapsloven vil fortsatt kunne komme til anvendelse, for eksempel i krigssituasjoner eller dersom det ikke er mulig å samle hverken et beslutningsdyktig storting eller en beslutningsdyktig regjering.

Andre ledd omtaler hovedregelen om at det er Stortinget som kan beslutte å forlenge eller utsette valgtinget. Slike beslutninger skal fattes med tilslutning fra to tredjedeler av Stortingets

169 medlemmer. Det er ikke nødvendig at alle Stortingets medlemmer er til stede, men det må være minst 113 representanter som stemmer for forslaget. Det nødvendige to tredjedels flertallet stortingsrepresentanter og ikke de oppmøtte representantene. Dette skiller seg dermed fra hvordan grunnlovsendringer vedtas, jf. Grunnloven § 73 tredje punktum og § 121.

Flere vilkår må være oppfylt for å kunne fatte vedtak etter andre ledd. Det første vilkåret for å kunne forlenge eller utsette valgtinget er at det har hendt *noe ekstraordinært*. Med begrepet ekstraordinært settes en høy terskel for hvilke alvorlige hendelser som omfattes av vilkåret. Videre er det et krav at det ekstraordinære er *egnet til å hindre* en vesentlig del av velgerne fra å stemme. Vilkaåret *egnet* uttrykker at det i visse tilfeller kan være tilstrekkelig med en risiko eller et potensial for at velgerne hindres fra å stemme grunnet hendelsen. Vilkaåret *hindre* inkluderer ulike konsekvenser av den ekstraordinære hendelsen som kan få velgerne fra å stemme.

Et videre vilkår er kvalifikasjonskravet om at *en vesentlig del av velgerne* potensielt må være forhindret fra å stemme grunnet hendelsen. Det er ikke tilstrekkelig at et begrenset antall velgere i en eller flere kommuner er rammet av en naturkatastrofe eller andre ekstraordinære hendelser selv om hendelsen er alvorlig. Derimot må et betydelig antall – en vesentlig del av velgerne – være potensielt forhindret fra å stemme grunnet hendelsen. Til grunn for vilkaåret ligger også at det må dreie seg om velgere, med andre ord personer med stemmerett.

Å forlenge valgtinget på valgdagen kan enten skje ved at myndighetene avbryter stemmingen og åpner valgtinget på et senere tidspunkt, eller ved at det pågående valgtinget fortsetter over et lengre tidsrom enn opprinnelig fastsatt. Valgtinget kan kun forlenges med én dag.

Tredje ledd fastsetter en begrensning om at vedtaket om forlengelse eller utsettelse kan fattes bare så langt det er *nødvendig* for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Dette er et krav til forholdsmessighet mellom vedtaket om forlengelse eller utsettelse og formålet om å sikre velgerne mulighet til å stemme. Nødvendighetskravet retter seg for det første mot avgjørelsen om hvorvidt valgtinget overhodet skal forlenges eller utsettes. Nødvendighetskravet retter seg for det andre mot omfanget av forlengelsen eller utsettelsen. Valgtinget kan ikke forlenges eller utsettes i flere kommuner enn der det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Valgtinget kan heller

ikke forlenges eller utsettes lenger enn nødvendig. Det er i tillegg ikke mulig å forlenge eller utsette valgtinget i mer enn én måned etter det opprinnelige fastsatte tidspunktet for valgtinget.

Fjerde ledd lovfester adgang for Kongen i statsråd til å forlenge eller utsette valgtinget dersom et beslutningsdyktig storting ikke kan samles. En slik beslutning medfører også at samtlige statsråder som er til stede, i ettertid kan holdes konstitusjonelt ansvarlig dersom bestemmelsen misbrukes. Kongen i statsråd kan kun utsette valgtinget i sju dager. For øvrig gjelder de samme begrensningene som følger av andre og tredje ledd.

Femte ledd åpner for at Stortinget på samme vilkår som følger av andre og tredje ledd, kan vedta omvalg. Myndigheten til å vedta omvalg er lagt til det utgående Stortinget. Dette innebærer at vedtak om omvalg må fattes før det nye Stortinget trer sammen. Denne bestemmelsen kommer i tillegg til de ordinære omvalgsreglene. Heller ikke omvalg kan vedtas for flere kommuner eller holdes senere i tid enn det som er nødvendig. *Femte ledd siste punktum* slår også fast at de valgte representantene blir sittende i vervet til omvalget er endelig godkjent. Dette tilsvarer de generelle regler om omvalg som følger av utkast til ny valglov § 16-5.

Sjette ledd er også nytt og slår fast at et nyvalgt storting ikke kan omgjøre vedtaket til et tidligere storting om at det skal holdes omvalg.

§ 55

Valget skal gjennomføres på den måten som fastsettes ved lov.

–

Valet skal gjennomførast på den måten som blir fastsett i lov.

Bestemmelsen er språklig omarbeidet, og begrepet «valgtingene» er erstattet med «valget». Det er ikke lenger tilstrekkelig å ha regler for valgtinget siden en stor del velgere stemmer under forhåndsstemmeperioden.

Andre punktum i gjeldende bestemmelse foreslås fjernet, noe som innebærer at Stortinget ikke lenger skal avgjøre klager som angår stemmerett. Det foreslås i valgloven § 14-9 at riksvalegstyret også skal behandle klager knyttet til stemmerett.

§ 56

Grunnloven § 56 er i dag tom. Forslaget til ny bestemmelse tilsvarer det som i dag er regulert i Grunnloven § 57 andre ledd og delvis siste ledd.

Bestemmelsen regulerer antall valgdistrikter og gir hjemmel for i lov å fastsette bestemmelser om grensene mellom disse og foreslås skilt ut som en egen bestemmelse for å skille dette fra fordelingen av mandater mellom valgdistriktene.

§ 56 første ledd

Alternativ 1a:

Riket inndeles i 19 valgdistrikter.

–

Riket blir inndelt i 19 valdistrikt.

Alternativ 1b:

Riket inndeles i 13 valgdistrikter.

–

Riket blir inndelt i 13 valdistrikt.

Alternativ 1c:

Riket inndeles i 12 valgdistrikter.

–

Riket blir inndelt i 12 valdistrikt.

Alternativ 1d:

Riket inndeles i 11 valgdistrikter.

–

Riket blir inndelt i 11 valdistrikt.

De ulike forslagene under alternativ 1a til 1d støttes av flertallet i utvalget (*Anundsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aarnes og Aatlo*). Forslaget innebærer å ta inn antall valgdistrikter i Grunnloven.

Utvalget er delt i synet på hvor mange valgdistrikter det skal være. Flertallet i utvalget går inn for 19 valgdistrikter, jf. dagens § 57 andre ledd. I tråd med synet til mindretallet i utvalget fremmes det også forslag der tallet 19 er byttet ut med annet ønsket tall.

Når det gjelder antall valgdistrikter, har medlemmene følgende standpunkter:

19 valgdistrikter: Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Tørresdal og Aarnes.

13 valgdistrikter: Hoff og Aardal.

12 valgdistrikter: Holmøyvik, Storberget, Strømmen og Aatlo.

11 valgdistrikter: Holmås og Høgestøl.

Alternativ 2:

Antall valgdistrikter fastsettes ved lov. Antall valgdistrikter skal vedtas med to tredjedels flertall, og minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede. Endringer i antall valgdistrikter må vedtas på første eller andre storting etter et valg om de skal få virkning ved neste stortingsvalg.

–

Talet på valdistrikt blir fastsett i lov. Talet på valdistrikt skal vedtakast med to tredjedels fleirtal, og minst to tredjedelar av medlemmene av Stortinget må vere til stades. Endringar i talet på valdistrikt må vedtakast på det fyrste eller andre stortinget etter eit val om dei skal få verknad ved det neste stortingsvalet.

Forslaget støttes av mindretallet i utvalget (*Christensen, Giertsen, Høgestøl, Storberget og Aardal*).

Endringen innebærer at antallet valgdistrikter ikke lenger framgår av Grunnloven. Bestemmelsen erstatter andre ledd i dagens § 57. Det foreslås at antall valgdistrikter reguleres i lov, men det stilles tilsvarende krav for å endre antall valgdistrikter fastsatt i lov som ved grunnlovsendring. Kravet om to tredjedels flertall tilsvarende kravet i Grunnloven § 121, og kravet om at to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede, tilsvarende kravet i Grunnloven § 73 tredje punktum. Det er imidlertid ikke krav om et mellomliggende valg. Tidsbegrensningen i tredje punktum knytter seg til at det må være et visst tidsrom før et valg for å gjøre mulig nødvendige tilpasninger. Dette henger også sammen med at det i § 57 foreslås at beregningen av mandater skal gjøres hvert fjerde år.

§ 56 andre ledd

Alternativ 1:

Grensene mellom valgdistriktene fastsettes ved lov.

–

Grensene mellom valdistrikta blir fastsette i lov.

Forslaget støttes av flertallet i utvalget (*Anundsen, Christensen, Giertsen, Holmås, Høgestøl, Røhnebæk, Storberget, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo*). Bestemmelsen innebærer at grensene mellom valgdistriktene fastsettes ved lov og viderefører gjeldende rett, jf. dagens § 57 sjettede ledd.

Alternativ 2:

Grensene mellom valgdistriktene fastsettes ved lov. Grensene mellom valgdistrikter skal vedtas med to tredjedels flertall, og minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede. Endringer av grensene mellom valgdistriktene må vedtas på første eller andre storting etter et valg om de skal få virkning ved neste stortingsvalg.

–

Grensene mellom valdistrikta blir fastsette i lov. Grensene mellom valgdistrikta skal vedtakast med to tredjedels fleirtal, og minst to tredjedelar av medlemmene av Stortinget må vere til stades. Endringar av grensene mellom valdistrikt må vedtakast på det fyrste eller andre stortinget etter eit val om dei skal få verknad ved det neste stortingsvalet.

Forslaget støttes av *mindretallet i utvalget (Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen og Stokstad).*

Første punktum er likt flertallsforslaget. I andre og tredje punktum stilles det særskilte krav for å endre grensene mellom valgdistriktene. Kravet om to tredjedels flertall tilsvarer kravet i Grunnloven § 121, og kravet om at to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede, tilsvarer kravet i Grunnloven § 73 tredje punktum. Det er imidlertid ikke krav om et mellomliggende valg. Tidsbegrensningen i tredje punktum knytter seg til at det må være et visst tidsrom før et valg for å gjøre mulig nødvendige tilpasninger. Dette henger også sammen med at det i § 57 foreslås at beregningen av mandater skal gjøres hvert fjerde år.

§ 57 første ledd

Det skal velges 169 stortingsrepresentanter.

–

Det skal veljast 169 stortingsrepresentantar.

Det er foreslås språklige endringer i bokmålsversjonen, nynorskversjonen er uendret.

§ 57 andre ledd

Alternativ 1:

Hvert valgdistrikt får ett mandat, og de resterende mandatene fordeles med Sainte-Laguës metode på grunnlag av innbyggertall.

–

Kvart valdistrikt får eitt mandat, og resten av mandata blir utdelte med Sainte-Laguë-metoden på grunnlag av innbyggjartal.

Forslaget støttes av *flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Strømmen, Tørrsdal, Aardal, Aarnes og Aatlo).*

Forslaget innebærer at mandatene skal fordeles mellom valgdistriktene ved å først tildele alle distriktene ett mandat hver. De resterende mandatene fordeles på bakgrunn av innbyggertall i valgdistriktet, etter Sainte-Laguë-metoden. I denne fordelingen er det den rene Sainte-Laguë-metoden med første delingstall 1. Medlemmene *Anundsen, Christensen, Hagen, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Strømmen, Aardal, Aarnes og Aatlo* mener denne fordelingsmetoden bør benyttes uavhengig av hvor mange valgdistrikter landet deles inn i.

Medlemmene Hoff, Nygreen, Stokstad og Tørrsdal mener denne fordelingsmetoden fungerer med dagens valgdistrikter, men at den ikke tar tilstrekkelige distriktsmessige hensyn ved færre og større valgdistrikter. Dersom valgdistriktene deles inn etter de nye fylkene, vil disse medlemmene derfor beholde dagens arealfaktor på 1,8, se alternativ 2.

Alternativ 2:

Det antall stortingsrepresentanter som skal velges fra hvert valgdistrikt, beregnes på grunnlag av forholdet mellom distriktets antall innbyggere samt areal, og hele rikets antall innbyggere samt areal. I denne beregning gir hver innbygger 1 poeng og hver kvadratkilometer 1,8 poeng.

–

Talet på stortingsrepresentantar som skal veljast frå kvart valdistrikt, blir utrekna på grunnlag av høvet mellom innbyggjartalet og flatevidda i distriktet på den eine sida og innbyggjartalet og flatevidda i heile riket på den andre sida. I denne utrekninga gjev kvar innbyggjar 1 poeng og kvar kvadratkilometer 1,8 poeng.

Medlemmene Giertsen, Grimsrud, Holmås og Storberget støtter dette forslaget. Forslaget innebærer å videreføre dagens metode for å fordele mandatene mellom valgdistriktene, det vil si på grunnlag av antall innbyggere og areal, jf. gjeldende § 57 femte ledd. Det er gjort noen språklige endringer i bokmålsversjonen.

§ 57 tredje til femte ledd

Alle valgdistrikter skal ha minst fire mandater.

Mandatene skal fordeles mellom valgdistriktene hvert fjerde år.

Nærmere bestemmelser om hvordan mandatene skal fordeles mellom valgdistriktene, fastsettes ved lov.

–

Alle valdistrikt skal ha minst fire mandat.

Mandata skal delast mellom valdistrikta kvart fjerde år.

Nærare føresegner om korleis mandata skal delast mellom valdistrikta, blir fastsette i lov.

Tredje ledd er et unntak fra andre ledd og fastsetter at alle valgdistriktene ha minst fire mandater. Dersom et valgdistrikt etter fordelingen i andre ledd har fått færre enn fire mandater, skal dette valgdistriktet likevel få tildelt til sammen fire mandater. Deretter tas dette valgdistriktet og de fire mandatene det har fått, ut av beregningen, og det gjøres en ny mandatfordeling etter andre ledd for de resterende valgdistriktene.

Fjerde ledd slår fast at mandatfordelingen nå skal gjøres hvert fjerde år, før hvert stortingsvalg. Dette innebærer en endring fra gjeldende rett der mandatene kun fordeles på nytt hvert åttende år.

Femte ledd fastslår at det kan fastsettes nærmere regler om dette i valgloven.

§ 58

Valget holdes særskilt for hver kommune.

–

Valet blir halde særskilt for kvar kommune.

Begrepet «valgtinget» foreslås endret til «valget» for å reflektere at valget ikke bare består av valgtinget, men også av forhåndsstemmeperioden. At valgene skjer i hver kommune, er et sentralt element i hvordan valgene gjennomføres, og det foreslås derfor å videreføre dette i Grunnloven.

Andre punktum i gjeldende bestemmelse om at det på valgtinget stemmes direkte på stortingsrepresentanter med vararepresentanter for hele valgdistriktet, foreslås fjernet. Bakgrunnen er at innføringen av utjevningsmandatene har endret valgordningen. Velgerne stemmer ikke lenger bare direkte på stortingsrepresentanter fra valgdistriktet. Velgernes stemmer avgjør også fordelingen av utjevningsmandater i et nasjonalt oppgjør, jf. Grunnloven § 59.

§ 59

Bestemmelsen viderefører i stor grad dagens § 59, men det er gjort språklige endringer, og

noen elementer av valgordningen er flyttet til andre paragrafer. Systemet som foreslås, er at § 56 regulerer antall valgdistrikter og inndelingen av disse, § 57 regulerer fordelingen av de 169 mandatene mellom valgdistriktene, og § 59 regulerer selve valgoppgjøret, hvordan stemmene omgjøres til mandater.

§ 59 første ledd

Alternativ 1:

I hvert valgdistrikt skal én representant tildeles utjevningsmandat på grunnlag av stemmetallet i hele riket. De andre representantene i valgdistriktet tildeles direktemandater på grunnlag av stemmetallet i valgdistriktet.

–

I kvart valdistrikt skal ein representant få tildelt utjamningsmandat på grunnlag av røystetalet i heile riket. Dei andre representantane i valdistriktet får tildelt direktemandat på grunnlag av røystetalet i valdistriktet.

Forslaget støttes av flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo).

Forslaget viderefører gjeldende rett. Det slår fast at ett mandat i hvert valgdistrikt skal velges gjennom utjevningsmandatorordningen på grunnlag av stemmetallet i hele landet. Resten av mandatene i hvert valgdistrikt er direktemandater og velges gjennom stemmetallet i valgdistriktet.

Alternativ 2:

Utjevningsmandatene skal velges på grunnlag av stemmetallet i hele riket. Kandidatene kåres i den rekkefølge de står i på partienes nasjonale lister.

–

Utjamningsmandata skal veljast på grunnlag av røystetalet for heile riket. Kandidatane blir kåra i den rekkjefølgja dei står i på dei nasjonale listene til partia.

Forslaget støttes av mindretallet i utvalget (Holmås, Høgestøl og Strømmen). Forslaget regulerer valg og kåring av utjevningsmandater i en ordning der utjevningsmandatene føres opp på en nasjonal liste.

§ 59 andre ledd

Alternativ 1a:

De direktevalgte representantene velges fra hvert valgdistrikt ved forholdstallsvalg etter Sainte-Laguës metode med 1,4 som det første delingstallet.

–

Dei direktevalde representantane blir valde frå kvart valdistrikt med høvestalsval etter Sainte-Laguë-metoden med 1,4 som det fyrste delingstallet.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) støtter dette forslaget.

Andre ledd regulerer hvordan direktemandatene velges. Det viderefører innholdet i første og andre ledd i gjeldende § 59.

Alternativ 1b:

De direktevalgte representantene velges fra hvert valgdistrikt ved forholdstallsvalg etter Sainte-Laguës metode med 1,2 som det første delingstallet.

–

Dei direktevalde representantane blir valde frå kvart valdistrikt med høvestalsval etter Sainte-Laguë-metoden med 1,2 som det fyrste delingstallet.

Mindretallet i utvalget (Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen) støtter dette forslaget. Forslaget er likt med alternativ 1, bortsett fra at første delingstall er redusert til 1,2.

Alternativ 2a:

Direktemandatene fordeles mellom de listene som har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i valgdistriktet.

–

Direktemandata blir delte mellom dei listene som har fått minst tre prosent av dei godkjende røystene i valdistriktet.

Medlemmene Christensen, Giertsen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Stokstad, Tørresdal og Aardal støtter dette forslaget. Forslaget innebærer å innføre en sperregrense på tre prosent på distriktsmandatene. Forslaget kommer i tillegg til forslagene under alternativ 1.

Medlemmene Christensen, Giertsen og Hagen mener en slik sperregrense bare bør innføres dersom Viken blir ett valgdistrikt. Medlemmene Hoff, Holmøyvik, Stokstad, Tørresdal og Aardal mener

det uansett distriktsstørrelse bør innføres en slik sperregrense.

Alternativ 2b:

Direktemandatene fordeles mellom lister som har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i valgdistriktet.

–

Direktemandata blir delte mellom lister som har fått minst fire prosent av dei godkjende røystene i valdistriktet.

Medlemmene Anundsen, Grimsrud, Røhnebæk, Storberget, Aarnes og Aatlo støtter dette forslaget. Forslaget innebærer å innføre en sperregrense på fire prosent på distriktsmandatene. Forslaget kommer i tillegg til forslagene under alternativ 1.

Medlemmene Røhnebæk, Aarnes og Aatlo mener en slik sperregrense bare bør innføres dersom Viken blir ett valgdistrikt. Medlemmene Amundsen, Grimsrud og Storberget mener det uansett distriktsstørrelse bør innføres en slik sperregrense.

Medlemmene Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen mener det ikke bør innføres noen sperregrense på distriktsmandatene.

§ 59 tredje ledd

Utvalget har delt seg i mange ulike forslag. Uenigheten knytter seg til 1) nivået på sperregrensen (tre, fire eller fem prosent), 2) om det skal stilles krav til at partiene må ha stilt liste i alle valgdistrikter for å kunne få utjevningsmandater og 3) om partier som får minst ett direktemandat, skal kunne få utjevningsmandat selv om de ikke er over sperregrensen.

Alternativ 1a:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene og har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i hele riket.

–

Utjavningsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har stilt liste i alle valdistrikta og har fått minst tre prosent av dei godkjende røystene i heile riket.

Medlemmene Christensen, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Stokstad og Tørresdal støtter dette forslaget.

Tredje ledd erstatter femte ledd i gjeldende § 59. Det foreslås to sentrale endringer i gjeldende rett ved at kravet for å kunne få utjevningsmandater foreslås senket fra fire til tre prosent av de godkjente stemmene i hele landet. Med godkjente stemmer menes stemmer som er gitt til et parti eller en liste og teller med i valgoppgjøret. Blanke stemmer og forkastede stemmer skal ikke regnes med. Her videreføres gjeldende rett. I tillegg foreslås å innføre et krav om at partiet må ha stilt liste i alle valgdistriktene for å kunne få utjevningsmandater. Det er også tydeliggjort i ordlyden at det kun er registrerte politiske partier som kan få utjevningsmandater. Også dette er en videreføring av gjeldende rett. Dersom to registrerte politiske partier stiller liste sammen, vil denne listen kunne få utjevningsmandater så lenge de øvrige krav om å ha stilt liste i alle valgdistrikter og å ha fått over tre prosent av stemmene er oppfylt. Dersom et registrert politisk parti stiller liste sammen med en uregistrert liste, vil imidlertid ikke kravene i andre ledd være oppfylt. Dette er også videreføring av gjeldende rett.

Alternativ 1b:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene og har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i hele riket.

–

Utjamningsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har stilt liste i alle valdistrikta og har fått minst fire prosent av dei godkjende røystene i heile riket.

Medlemmene Grimsrud, Aarnes og Aatlo støtter dette forslaget.

Dette forslaget er likt som alternativ 1a og 1c, bortsett fra at sperregrensen foreslås videreført på fire prosent.

Alternativ 1c:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene og har fått minst fem prosent av de godkjente stemmene i hele riket.

–

Utjamningsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har stilt liste i alle valdistrikta og har fått minst fem prosent av dei godkjende røystene i heile riket.

Medlemmene Anundsen og Storberget støtter dette forslaget.

Dette forslaget er likt som alternativ 1a og 1b, bortsett fra at sperregrensen foreslås økt til fem prosent.

Alternativ 2:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i hele riket.

–

Utjamningsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har fått minst fire prosent av dei godkjende røystene i heile riket.

Medlemmet Giertsen støtter dette forslaget. Dette medlemmet mener det ikke bør være et krav om å stille liste i alle valgdistriktene for å kunne få utjevningsmandater. Bortsett fra dette er forslaget likt alternativ 1c.

Alternativ 3:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene, og som har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i hele riket eller har vunnet minst ett direktemandat.

–

Utjamningsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har stilt liste i alle valdistrikta, og som har fått minst tre prosent av dei godkjende røystene i heile riket eller har vunne minst eitt direktemandat.

Medlemmene Høgestøl og Aardal støtter dette forslaget. Disse medlemmene mener at partier som har fått minst ett direktemandat, skal kunne få utjevningsmandater selv om de ikke har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i hele riket. Bortsett fra dette er forslaget likt alternativ 1a.

Alternativ 4a:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har fått minst tre prosent av de godkjente stemmene i hele riket eller har vunnet minst ett direktemandat.

–

Utjamningsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har fått minst tre prosent av dei godkjende røystene i heile riket eller har vunne minst eitt direktemandat.

Medlemmene Holmås, Nygreen og Strømmen støtter dette forslaget. Også disse medlemmene mener at partier som har fått minst ett direktmandat, skal kunne få utjevningsmandater selv om de ikke har fått mer enn tre prosent av de godkjente stemmene i hele riket. Til forskjell fra alternativ 3 innebærer dette forslaget ikke et krav om at partiene må ha stilt liste i hele landet for å kunne få utjevningsmandater.

Alternativ 4b:

Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i hele riket eller har vunnet minst ett direktmandat.

–

Utjamningsmandata blir delte mellom dei registrerte politiske partia som har fått minst fire prosent av dei godkjende røystene i heile riket eller har vunne minst eitt direktmandat.

Utvalgsleder Røhnebæk støtter dette forslaget. Forslaget har samme innhold som alternativ 4a, bortsett fra en sperregrense fire prosent. Det har også samme innhold som alternativ 2, bortsett fra at partier som har fått minst ett direktmandat, også skal kunne få utjevningsmandater.

§ 59 fjerde ledd

Alternativ 1:

Utjevningsmandatene fordeles på grunnlag av partienes samlede stemmetall i hele riket. Stemmer og mandater til lister som ikke oppfyller kravene i tredje ledd, holdes utenfor. Det gjennomføres en beregning ved hjelp av Sainte-Laguës metode med 1,4 som det første delingstallet. Utjevningsmandatene går til de partiene som har fått færre direktevalgte mandater enn det som følger av denne beregningen.

–

Utjamningsmandata blir delte mellom partia på grunnlag av røystetala for heile riket. Røyster og mandat til lister som ikkje stettar krava i tredje ledd, blir haldne utanfor. Det blir gjort ei utrekning etter Sainte-Laguë-metoden med 1,4 som det fyrste delingstalet. Utjamningsmandata går til dei partia som har fått færre direktevalde mandat enn det som følgjer av denne utrekninga.

Forslaget støttes av flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo). Forslaget viderefø-

rer innholdet i dagens § 59 fjerde ledd med visse språklige endringer.

Alternativ 2:

Utjevningsmandatene fordeles på grunnlag av partienes samlede stemmetall i hele riket. Stemmer og mandater til lister som ikke oppfyller kravene i tredje ledd, holdes utenfor. Det gjennomføres en beregning ved hjelp av Sainte-Laguës metode med 1,2 som det første delingstallet. Utjevningsmandatene går til de partiene som har fått færre direktevalgte mandater enn det som følger av denne beregningen.

–

Utjamningsmandata blir delte mellom partia på grunnlag av røystetala for heile riket. Røyster og mandat til lister som ikkje stettar krava i tredje ledd, blir haldne utanfor. Det blir gjort ei utrekning etter Sainte-Laguë-metoden med 1,2 som det fyrste delingstalet. Utjamningsmandata går til dei partia som har fått færre direktevalde mandat enn det som følgjer av denne utrekninga.

Forslaget støttes av mindretallet i utvalget (Holmås, Høgestøl, Nygreen og Strømmen). Forslaget er likt som alternativ 1, bortsett fra at første delingstall er redusert til 1,2.

§ 59 femte ledd

Alternativ 1:

Nærmere bestemmelser om i hvilke valgdistrikter partiene skal få utjevningsmandatene, fastsettes ved lov.

–

Nærare føresegner om kva valdistrikt partia skal få utjamningsmandata i, blir fastsette i lov.

Forslaget støttes av flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Nygreen, Røhnebæk, Stokstad, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo). Forslaget viderefører dagens § 59 sjette ledd, med mindre språklige endringer.

Alternativ 2:

Nærmere bestemmelser om kåring av utjevningsmandater fra partienes nasjonale lister fastsettes ved lov.

–

Nærare føresegner om kåring av utjamningsmandat frå dei nasjonale listene til partia blir fastsette i lov.

Forslaget støttes av *mindretallet i utvalget (Holmås, Høgestøl og Strømmen)*. Forslaget gir hjemmel til å fastsette bestemmelser i lov om kåring av utjevningsmandater ved en ordning der utjevningsmandatene velges fra nasjonale lister.

§ 59 sjettede ledd

Listeforbund er ikke tillatt.

–

Listesamband er ulovleg.

Forslaget innebærer at forbudet mot listeforbund videreføres, jf. dagens § 59 tredje ledd.

§ 60

§ 60 oppheves

Gjeldende § 60 foreslås opphevet. Bestemmelsen lyder i dag (bokmålsversjon): «Hvorvidt og under hvilke former de stemmeberettigede kan avgi sine stemmesedler uten personlig fremmøte på valgtingene, bestemmes ved lov.» Dette er antatt å regulere adgangen til i lov å bestemme regler for forhåndsstemmeperioden, jf. Arne Fliflet, *Kongeriket Norges grunnlov: Grunnloven med kommentarer* (Oslo: Universitetsforlaget, 2005). Skillet mellom valgting og forhåndsstemmeperioden er endret vesentlig siden innholdet i denne bestemmelsen ble fastsatt. Det foreslås videre gjennomgående endringer i begrepsbruken knyttet til valgtinget, jf. forslag til ny § 55. § 60 vil dermed ikke lenger ha noen selvstendig betydning.

§ 61

Alternativ 1:

Ingen kan velges til representant uten å ha stemmerett.

–

Ingen kan veljast til representant utan å ha røysterett.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Christensen, Giertsen, Grimsrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Høgestøl, Røhnebæk, Storberget, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) støtter dette forslaget. Forslaget innebærer at stemmerettsalderen og valgbarhetsalderen blir den samme, jf. forslagene til § 50 første ledd.

Det foreslås en mindre språklig endring i bokmålsversjonen. Det foreslås ingen endring i

nynorskversjonen. Den foreslåtte endringen gjør at ordlyden blir lik på begge målformer.

Alternativ 2:

Ingen kan velges til representant uten å ha stemmerett og uten å ha fylt 18 år eller fyller 18 år i det året valgtinget holdes.

–

Ingen kan veljast til representant utan å ha røysterett og utan å ha fylt 18 år eller fyller 18 år i det året valtinget blir haldne.

Mindretallet i utvalget (Holmås, Nygreen, Stokstad og Strømmen) støtter dette forslaget. Forslaget må sees i sammenheng med forslaget om å redusere stemmerettsalderen til 16 år, jf. forslaget til § 50 første ledd alternativ 2.

§ 62 første ledd

Alternativ 1:

Høyesteretts medlemmer kan ikke stille til valg.

–

Medlemmene av Høyesterett kan ikkje stille til val.

Flertallet i utvalget (alle unntatt Anundsen) støtter dette forslaget.

Forslaget innebærer at kretsen av valgbare utvides. Dette innebærer at tjenestemenn ansatt ved statsrådets kontorer og tjenestemenn som er ansatt ved diplomatiet eller konsulatvesenet, nå er valgbare. Forbudet mot at Høyesteretts medlemmer kan velges til Stortinget, videreføres. Det er også gjort endring av ordlyden, «kan ikke velges til representanter» foreslås endret til «kan ikke stille til valg». Dette er gjort for å tydeliggjøre at medlemmer av Høyesterett heller ikke kan stå på en godkjent valgliste, og henger sammen med at reglene for fritak foreslås endret. For å kunne være valgbare og stille som kandidat på en valgliste må dommere i Høyesterett ha fratrudd stillingen sin før valglistene blir godkjent.

Alternativ 2:

De tjenestemenn som er ansatt ved statsrådets kontorer, bortsett fra statssekretærer og politiske rådgivere, kan ikke stille til valg. Heller ikke Høyesteretts medlemmer eller tjenestemenn som er ansatt i utenriks tjenesten, kan stille til valg.

–

Tenestemenn som er tilsette ved statsrådskontora, bortsett frå statssekretærar og politiske råd-

gjevarar, kan ikkje stille til val. Heller ikkje medlemmene av Høgsterett eller tilsette i utanrikstene-sta, kan stille til val.

Medlemmet Anundsen mener kretsen av personer som ikke er valgbare etter gjeldende § 62 første ledd, bør videreføres. Det bør imidlertid for alle disse gjelde et vilkår om at de ikke kan stille til valg, slik det foreslås for medlemmer av Høyesterett i alternativ 1.

§ 62 andre ledd

Statsrådets medlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere ved statsrådets kontorer kan ikke møte som representanter på Stortinget.

–

Medlemmer av statsrådet, statssekretærer og politiske rådgjevarar ved statsrådskontora kan ikkje møte som representantar på Stortinget.

Forslaget viderefører gjeldende § 62 andre ledd, men bestemmelsen er språklig oppdatert.

§ 63

Alle plikter å la seg føre opp på en valgliste, med mindre de gir skriftlig melding om at de ikke ønsker å bli ført opp på den aktuelle valglisten. Regler for når og hvordan slik melding skal gis, fastsettes ved lov.

Alle som velges til representanter, plikter å motta valget.

De som velges til representanter for to eller flere valgdistrikter, skal gi melding om hvilket valg de vil motta. Regler for når og hvordan slik melding skal gis, fastsettes ved lov.

–

Alle har plikt til å la seg føre opp på ei valliste, med mindre dei melder skriftleg frå at dei ikkje vil stå på lista. Reglar for når og korleis meldinga skal gjevast, blir fastsette i lov.

Alle som blir valde til representantar, har plikt til å ta imot valet.

Dei som blir valde til representantar for to eller fleire valdistrikt, skal gie melding om kva val dei vil ta imot. Reglar for når og korleis meldinga skal gjevast, blir fastsette i lov.

Første og andre ledd tilsvarer første ledd i gjeldende § 63, men det foreslås enkelte endringer. Det ble i 2020 vedtatt endringer i § 63 første ledd bokstav c som innførte rett til fritak fra å stå på valgliste for kandidater som ikke ønsker å stå på valglisten. I forlengelsen av dette foreslås det at

fritaksgrunnene i bokstav a og b fjernes. Den generelle muligheten til å be om fritak etter bokstav c vil også dekke de forholdene som reguleres av bokstav a og b.

Det må søkes om fritak før valglistene godkjennes, slik at velgerne vet hvilke kandidater som stiller til valg. Som en oppfølging av dette er det også foreslått et nytt andre ledd som slår fast at de kandidatene som blir valgt, har en plikt til å ta imot valget.

Tredje ledd er en videreføring av andre ledd i gjeldende § 63 om situasjoner der en kandidat blir valgt inn fra to eller flere valgdistrikter. Her er det kun gjort språklige endringer.

§ 64

De valgte representantene får tildelt fullmakter. Stortinget avgjør om fullmaktene er lovlige.

Alle som har stilt liste ved stortingsvalget, kan klage på Stortingets avgjørelse. Nærmere bestemmelser om klagerett og klagegrunner fastsettes ved lov. Høyesterett avgjør klagene.

Hvis Stortinget, Høyesterett eller riksgvalgstyret kjenner valget ugyldig, blir de valgte representantene sittende i vervet inntil et omvalg er endelig godkjent.

–

Dei valde representantane får tildelt fullmakter. Stortinget avgjer om fullmaktene er lovlege.

Alle som har stilt liste ved stortingsvalet, kan klage på avgjerda frå Stortinget. Nærare føresegner om klagerett og klagegrunnar blir fastsette i lov. Høgsterett avgjer klagane.

Dersom Stortinget, Høgsterett eller riksgvalstyret kjenner valet ugyldig, blir dei valde representantane sitjande til eit omval er endeleg godkjent.

Første ledd viderefører gjeldende § 64. Det er gjort noen språklige endringer i bokmålsversjonen.

Andre og tredje ledd er nye og er knyttet til den nye klageordningen som foreslås. Andre ledd første punktum innfører en klagerett på Stortingets avgjørelse av om hvorvidt valget er gyldig. Både beslutning om at valget er gyldig eller ugyldig, kan påklages. Det er bare de som har stilt liste ved stortingsvalget, som har klagerett etter denne bestemmelsen. Dette innebærer en begrensning sammenliknet med andre klager knyttet til valget. Nærmere bestemmelser om klagerett og klagegrunner fastsettes ved lov, jf. andre punktum. Her åpnes det for at det kan settes begrensninger i klagegrunner og nærmere krav til klageinteressen. Tredje punktum legger avgjørelsen av klager på Stortingets avgjørelse av om hvorvidt valget er

gyldig, til Høyesterett. For å klage etter denne bestemmelsen må det tas ut søksmål mot Stortinget, jf. utkast til ny valglov § 14-7.

Tredje ledd omhandler konsekvensene av at stortingsvalget kjennes ugyldig. Det skal da gjenomføres omvalg, og de valgte representantene blir sittende til omvalget er endelig godkjent.

§ 71 første ledd

De valgte representantene er medlemmer av Stortinget i fire sammenhengende år.

–

Dei valde representantane er medlemmer av Stortinget i fire år på rad.

Første ledd viderefører innholdet i dagens § 71. Det er foretatt språklige endringer i bokmålsversjonen.

§ 71 andre til fjerde ledd

Stortinget kan gi nærmere regler om velferdspermisjon og om kortvarig permisjon på annet grunnlag.

En representant kan bare få permisjon for resten av valgperioden hvis det er for å utføre andre oppgaver av nasjonal interesse.

Representanten må selv søke om permisjon.

–

Stortinget kan gje nærare reglar om velferdspermisjon og om kortvarig permisjon på anna grunnlag.

Ein representant kan berre få permisjon for resten av valperioden om det er for å utføre andre oppgaver av nasjonal interesse.

Representanten må sjølv søkje om permisjon.

Flertallet i utvalget (Anundsen, Grimsmrud, Hagen, Hoff, Holmøyvik, Holmås, Høgestøl, Nygreen, Stokstad, Strømmen, Tørresdal, Aardal, Aarnes og Aatlo) støtter dette forslaget.

Utvalgets mindretall (Christensen, Giertsen, Rønnebæk og Storberget) viser til at spørsmålet om nærmere regulering av adgangen til fritak ligger innenfor Stortingets sfære. Mindretallet mener det ikke er nødvendig å innta regler om permisjon i Grunnloven.

Andre, tredje og fjerde ledd er nye og omhandler adgang til permisjon fra Stortinget. I *andre ledd* foreslås det en hjemmel for at Stortinget gir nærmere regler om velferdspermisjon og kortere permisjoner. Det antas at dette i praksis vil innebære en videreføring av gjeldende rett.

Tredje ledd åpner for at det kan gis lengre permisjoner. Her foreslås det at dette kun kan gis dersom stortingsrepresentanten skal utføre oppgaver av nasjonal interesse.

Fjerde ledd slår fast at representanten selv må søke om permisjon. Dette kravet gjelder permisjoner etter både andre ledd og tredje ledd.

§ 72

Etter hvert stortingsvalg oppnevner Stortinget et riksvalegstrye med fem medlemmer. Lederen og to andre medlemmer skal være dommere. Det skal oppnevnes tre felles varamedlemmer for de medlemmene som er dommere, og to felles varamedlemmer for de andre medlemmene.

Riksvalegstryet fungerer i fire år fra 1. januar det andre årsskiftet etter stortingsvalget.

Følgende personer kan ikke oppnevnes til riksvalegstryet:

- a) medlemmer av regjeringen*
- b) medlemmer og varamedlemmer av Stortinget, fylkesting og kommunestyre*
- c) statssekretærer og politiske rådgivere ved statsrådets kontorer og på Stortinget.*

Medlemmer og varamedlemmer av riksvalegstryet som stiller til valg til Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret, går ut av riksvalegstryet.

Stortinget kan løse et medlem eller varamedlem fra vervet når han eller hun ber om det av personlige grunner eller grovt har krenket plikter som følger med vervet.

I særlege tilfeller kan Stortinget løse ett eller flere medlemmer eller varamedlemmer fra vervet hvis det er nødvendig for at riksvalegstryet skal kunne ivareta sine oppgaver.

Vedtaket om å løse et medlem eller et varamedlem fra vervet fattes med to tredjedeler av stemmene, men med vanlig flertall når vedkommende selv ber om å bli løst fra vervet.

Nærmere bestemmelser om riksvalegstryet fastsettes ved lov.

–

Etter kvart stortingsvalg nemner Stortinget opp eit riksvalegstrye med fem medlemmer. Leiaren og to andre medlemmer skal vere dommarar. Det skal nemnast opp tre sams varamedlemmer for dei medlemmene som er dommarar, og to sams varamedlemmer for dei andre medlemmene.

Riksvalegstryet sit i fire år frå 1. januar det andre årsskiftet etter stortingsvalet.

Desse kan ikkje nemnast opp til riksvalegstryet:

- a) medlemmer av regjeringa*
- b) medlemmer og varamedlemmer av Stortinget, fylkesting og kommunestyre*

c) statssekretærer og politiske rådgjevarar ved statsrådskontora og på Stortinget.

Medlemmer og varamedlemmer av riksvallstyret som stiller til val til Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret, går ut av riksvallstyret.

Stortinget kan løyse ein medlem eller varamedlem frå ombodet når ho eller han ber om det av personlege grunnar eller grovt har krenkt plikter som følgjer med ombodet.

I særlege høve kan Stortinget løyse ein eller fleire medlemmer eller varamedlemmer frå ombodet dersom det må til for at riksvallstyret skal kunne ta seg av oppgåvene sine.

Vedtaket om å løyse ein medlem eller varamedlem frå ombodet blir gjort med to tredjedelar av røystene, men med vanleg fleirtal når vedkommande sjølv ber om å bli løyst frå ombodet.

Nærare føresegner om riksvallstyret blir fastsette i lov.

Bestemmelsen er ny og foreslås tatt inn i Grunnloven § 72 som i dag er tom. Bestemmelsen omhandler oppnevning av riksvallstyret. Dette riksvallstyret har en annen funksjon og skal settes sammen på en annen måte enn riksvallstyret etter gjeldende rett.

I første ledd slås det fast at det er Stortinget som oppnevner riksvallstyret, og at dette skal gjøres etter hvert stortingsvalg. Det stilles krav til at tre av medlemmene skal være dommere. Lederen må være dommer. Dommere må være fast utnevnt. I tillegg gis det regler om oppnevning av varamedlemmer.

Andre ledd regulerer funksjonstiden til riksvallstyret. Det oppnevnes etter hvert stor-

tingsvalg, jf. første ledd, og fungerer i fire år fra 1. januar det andre årsskiftet etter valget. Med en slik tidsperiode vil en være sikker på at riksvallstyret er ferdig med å behandle det foregående stortingsvalget før det nye riksvallstyret tar over. Det nyoppnevnte riksvallstyret vil da først få ansvaret for klagen knyttet til fylkestings- og kommunestyrevalg i oppnevningssåret og deretter to år senere for klager ved stortingsvalget.

Tredje ledd setter begrensninger på hvem som kan oppnevnes til riksvallstyret. Dersom et medlem av riksvallstyret stiller til valg i løpet av perioden som riksvallstyremedlem, må vedkommende gå endelig ut av riksvallstyret, jf. fjerde ledd. Vedkommende kan likevel oppnevnes på nytt til det neste riksvallstyret hvis han eller hun da er valgbar. Tidspunktet for når vedkommende senest må gå ut av riksvallstyret, er når valglistene godkjennes.

Femte, sjette og sjuende ledd omhandler når og hvordan Stortinget kan løse et medlem fra vervet. Dette kan gjøres dersom vedkommende selv ber om det av personlige grunner, eller dersom vedkommende grovt har krenket plikter som følger med vervet. Hvis medlemmet selv ønsker å bli løst fra vervet, kan Stortinget fatte vedtaket med vanlig flertall. Hvis et medlem skal løses fra vervet mot sin vilje, kreves det imidlertid at vedtaket fattes med to tredjedeler av stemmene.

Varamedlemmer sidestilles med medlemmer, og de samme reglene gjelder for å løse et varamedlem fra vervet som for et medlem.

Etter åttende ledd kan det fastsettes nærmere bestemmelser om riksvallstyret i lov.

Kapittel 28

Referanseliste

- «154 kommuner har to valgdager». Valgdirektoratet, 2. september 2019. <http://www.valg.no/kommunestyre-og-fylkestingsvalget-20192/valgdag-og-gjennomforing/154-kommuner-har-to-valgdager/>.
- ACE Electoral Knowledge Network. «Comparative Data». Åpnet 10. oktober 2019. <http://aceproject.org/epic-en/>.
- Andenæs, Johannes, og Arne Fliflet. *Statsforfatningen i Norge*. 10. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2006.
- André, Audrey, og Sam Depauw. «Too Much Choice, Too Little Impact: A Multilevel Analysis of the Contextual Determinants of Preference Voting». *West European Politics* 40, nr. 3 (2017): 598–620. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1271596>.
- Arter, David. «CLOWNS, 'ALLURING DUCKS' AND 'MISS FINLAND 2009': THE VALUE OF 'CELEBRITY CANDIDATES' IN AN OPEN-LIST PR VOTING SYSTEM». *Representation* 50, nr. 4 (2014): 453–70. <https://doi.org/10.1080/00344893.2014.982693>.
- Aschehoug, Torkel Halvorsen. *Norges nuværende statsforfatning*. Andre utgave, bind 1. Christiania: P. T. Mallings boghandels forlag, 1891.
- Barceló, Joan, og Taishi Muraoka. «The Effect of Variance in District Magnitude on Party System Inflation». *Electoral Studies* 54 (2018): 44–55. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.04.016>.
- Berg, Linda, og Henrik Oscarsson. «20 år med personvalg». Valforskningsprogrammet rapport 2015:3. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 2015.
- Bergh, Johannes. «Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-Year-Olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-Age Trial». *Electoral Studies* 32, nr. 1 (2013): 90–100. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.11.001>.
- Bergh, Johannes. «Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme? Resultater fra evalueringene av to forsøk med nedsatt stemmerettsalder». Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2016.
- Bergh, Johannes. «Stemmerett for 16-åringer – Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011». Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2014.
- Bergh, Johannes, og Tor Bjørklund. «Få deltok, mange ble valgt: Innvanderne og valget 2007». I *Det nære demokratiet: lokalvalg og lokal deltakelse*, redigert av Jo Saglie. Oslo: Abstrakt, 2009.
- Bergh, Johannes, Tor Bjørklund, og Ottar Hellevik. «Personutvelgingen i norske valg». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 26, nr. 02 (2010): 105–31.
- Bergh, Johannes, og Dag Arne Christensen. «Hvem er hjemmesitterne?» I *Lokalvalget 2015: et valg i kommunereformens tegn?*, redigert av Jo Saglie og Dag Arne Christensen, 61–78. Oslo: Abstrakt forlag, 2017.
- Bergh, Johannes, og Dag Arne Christensen. «Spørradiske velgere eller permanente hjemmesittere? Om sosiale forskjeller i valgdeltakelse og velgermobilisering». I *Velgere og valgkamp: En studie av stortingsvalget i 2017*, redigert av Johannes Bergh og Bernt Aardal. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2019.
- Bergh, Johannes, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Rune Karlsen, og Jo Saglie. «Personvalg ved stortingsvalg – Konsekvenser av en endring av personvalgreglene ved stortingsvalg». Rapport 8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2014.
- Bergh, Johannes, Dag Arne Christensen, Ottar Hellevik, og Jacob Aars. «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg». Rapport 5:2009. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2009. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/177485>.
- Bergh, Johannes, og Atle Haugsgjerd. «Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme? Om sammenhengen mellom valgordninger og

- valgdeltakelse». Vedlegg 5 til utredningen. Institutt for samfunnsforskning, 2018.
- Bergh, Johannes, og Jo Saglie. «Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valgordninger». Vedlegg 4 til utredningen. Institutt for samfunnsforskning, 2018.
- Bergh, Johannes, og Jo Saglie. «Valgdeltakelsen ved sametingsvalg: hvor viktig er tilgjengelighet?» I *Sametingsvalg: velgere, partier, medier*, redigert av Eva Josefsen og Jo Saglie. Oslo: Abstrakt forlag AS, 2011.
- Bergh, Johannes, og Bernt Aardal. *Velgere og valgkamp: En studie av stortingsvalget i 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2019.
- Bjørklund, Tor. «Lokale folkeavstemninger: lovreguleringer, tema og frekvens». I *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: Praxis og prinsipper*, redigert av Jo Saglie og Signe Bock Seggaard. Rapport 2017:08. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2017.
- Bjørklund, Tor, og Ottar Hellevik. «Velgerne og kvinnerepresentasjon». I *Kjønn og politikk*, redigert av Nina C. Raaum. Oslo: Tano, 1995.
- Blais, André. *To Vote or Not to Vote?: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 2000.
- Blais, André, og Kees Aarts. «Electoral Systems and Turnout». *Acta Politica* 41, nr. 2 (2006): 180–96. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500148>.
- Blåka, Sara, Trond Tjerbo, og Hilde Zeiner. «Kommunal organisering 2012». NIBR-rapport 2012:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 2012.
- Bradshaw, Samantha, og Philip N. Howard. «The Global Disinformation Order: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation». Working Paper 2019.3. Oxford: The Computational Propaganda Project, 2019. <https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/cyber-troops2019/>.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen, og Tord Willumsen. *Når folket får velge: forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform*. Oslo: Kommuneforlaget, 2006.
- Bøggild, Troels, og Helene Helboe Pedersen. «Campaigning on Behalf of the Party? Party Constraints on Candidate Campaign Personalisation». *European Journal of Political Research* 57, nr. 4 (2018): 883–99. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12256>.
- Cancela, João, og Benny Geys. «Explaining Voter Turnout: A Meta-Analysis of National and Subnational Elections». *Electoral Studies* 42 (2016): 264–75. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>.
- Carey, John M., og Simon Hix. «The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems». *American Journal of Political Science* 55, nr. 2 (2011): 383–97. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00495.x>.
- Carey, John M., og Matthew Soberg Shugart. «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas». *Electoral Studies* 14, nr. 4 (1995): 417–39. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).
- Castberg, Frede. *Norges statsforfatning*. Tredje utgave. Bd. 1. Oslo: Universitetsforlaget, 1964.
- Castberg, Frede. *Norges statsforfatning*. Tredje utgave. Bd. 2. Oslo: Universitetsforlaget, 1964.
- Chapman, Emilee Booth. «The Distinctive Value of Elections and the Case for Compulsory Voting». *American Journal of Political Science* 63, nr. 1 (2019): 101–12. <https://doi.org/10.1111/ajps.12393>.
- Christensen, Dag Arne. «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?» Notat 26-2002. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning i Bergen, 2002.
- Christensen, Dag Arne. «Kva utset kandidatar til norske kommunestyreval seg for? Ei undersøking av Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim». Vedlegg 9 til NOU 2001: 3, 2001.
- Christensen, Dag Arne, og Sveinung Arnesen. «Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2011». I *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*, redigert av Johannes Bergh og Dag Arne Christensen. Oslo: Abstrakt forlag, 2013.
- Christensen, Dag Arne, Sveinung Arnesen, Guro Ødegård, og Johannes Bergh. «Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011». Rapport 1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2013.
- Christensen, Dag Arne, og Tor Midtbø. «Norsk valgdeltakelse i et makro-perspektiv». I NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*, 2001.
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, Lars Svåsand, og Jacob Aars. «Ny personvalgordning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003». Bergen: Rokkansenteret, 2004.
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, og Jacob Aars. «To valg med ny personvalgordning – Kontinuitet eller endring?» Rapport 9. Bergen: Rokkansenteret, 2008.
- Christensen, Dag Arne, og Jacob Aars. «Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning – En empirisk analyse av ordførervalgene i 48 nor-

- ske kommuner i 2007». Rapport 2. Bergen: Rokkansenteret, 2008.
- «Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report». Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen), 2002. CDL-AD(2002)023rev2-cor.
- «Code of Good Practice on Referendums». Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen), 2007. CDL-AD(2007)008rev-cor-e.
- Colliver, Chloe, Peter Pomerantsev, Anne Applebaum, og Jonathan Birdwell. «Smearing Sweden: International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election». London: Institute for Strategic Dialogue (ISD) og LSE Institute of Global Affairs, 2018. <https://www.isdglobal.org/isd-publications/smearing-sweden-international-influence-campaigns-in-the-2018-swedish-election/>.
- Danielsen, Rolf. *Det Norske storting gjennom 150 år: Tidsrommet 1870–1908*. Bd. 2. Oslo: I kommisjon hos Gyldendal Norsk Forlag, 1964.
- «Den grunnlovbestemte valgordning». Innstilling I. Den parlamentariske valgordningskommisjon nedsatt ved Stortingets vedtak 6. februar 1948, 4. april 1949.
- «Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Cse». Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), 1990.
- Dybsjord, Arnold. *Lov om kommunevalg av 10. juli 1925 med endringslover av 1. juni 1928, 1. mai 1931, 24. juni 1932, 30. april 1937 og 5. mai 1939*. Oslo: Tanum, 1945.
- Earnest, David C. *Old nations, new voters: nationalism, transnationalism, and democracy in the era of global migration*. SUNY series in global politics. Albany: SUNY Press, 2008.
- Elections in Estonia. «Statistics about Internet Voting in Estonia». Åpnet 31. januar 2020. <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>.
- Erkel, Patrick F. A. van, og Peter Thijssen. «The First One Wins: Distilling the Primacy Effect». *Electoral Studies* 44 (desember 2016): 245–54. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.09.002>.
- «Evaluering av forsøk med digitalt valgkort 2019». Gjennomført for Valgdirektoratet, Opinion, oktober 2019.
- «e-Voting: Federal Council to reframe trial phase and delay introduction as a regular voting channel», 27. juni 2019. <https://www.bk.admin.ch/bk/en/home/dokumentation/medi-enmitteilungen.msg-id-75615.html>.
- «Expansion of democracy by lowering the voting age to 16». Doc. 12546. Committee on Political Affairs and Democracy, Europarådets parlamentarikerforsamling, 2011.
- «Expansion of democracy by lowering the voting age to 16». Resolusjon 1826 (2011). Europarådets parlamentarikerforsamling, 2011.
- Fisher, Christine. «Researchers Easily Breached Voting Machines for the 2020 Election». Engadget, 27. september 2019. <https://www.engadget.com/2019/09/27/us-voting-machines-hackers-2020-election/>.
- Fiva, Jon H., og Olle Folke. «Mechanical and Psychological Effects of Electoral Reform». *British Journal of Political Science* 46, nr. 2 (april 2016): 265–79. <https://doi.org/10.1017/S0007123414000209>.
- Fiva, Jon H., og Askill H. Halse. «Local Favoritism in At-Large Proportional Representation Systems». *Journal of Public Economics* 143 (2016): 15–26. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.08.002>.
- Flo, Yngve. «... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet». Dei historiske føresetnader for valdistriktsinndelinga ved stortingsval. Vedlegg 2 til utredningen, 2018.
- FOKUS 2018: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Etterretningstjenesten, 2018.
- FOKUS 2019: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Etterretningstjenesten, 2019.
- FOKUS 2020: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Etterretningstjenesten, 2020.
- Folketinget. «Folkeafstemninger». Åpnet 30. oktober 2019. <https://www.ft.dk/da/Folkestyret/Valg%20og%20afstemninger/Folkeafstemninger>.
- Foss, Andreas Bakke. «Kraftig vekst i politiets rapportering om bruk av falske basestasjoner». *Aftenposten*. 22. januar 2018. <https://www.aftenposten.no/article/ap-zLrGr9.html>.
- «France Drops Electronic Voting for Citizens Abroad over Cybersecurity Fears». *Reuters*, 6. mars 2017. <https://www.reuters.com/article/us-france-election-cyber-idUSKBN16D233>.
- Franklin, Mark N. «Consequences of Lowering the Voting Age to 16: Lessons from Comparative Research». I *Lowering the Voting Age to 16*, redigert av Jan Eichhorn og Johannes Bergh, 13–41. Cham: Springer International Publis-

- hing, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1_2.
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Høringssvar – forslag til endringer i valgloven og valgforskriften (2014). https://www.regjeringen.no/contentassets/80f9d63ad08d40e6a108b6129cc79972/funksjonshemmedes_fellesorganisasjon.pdf?uid=Funksjonshemmedes_fellesorganisasjon.
- Gallagher, Michael. «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems». *Electoral Studies* 10, nr. 1 (mars 1991): 33–51. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C).
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, og Giuseppe Pietrantuono. «Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?» *American Political Science Review* 111, nr. 2 (2017): 256–276. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000745>.
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, og Giuseppe Pietrantuono. «Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112, nr. 41 (2015): 12 651–12 656. <https://doi.org/10.1073/pnas.1418794112>.
- Harris, Kathleen. «Elections Chief Says Lowering Voting Age to 16 Is an Idea ‘Worth Considering’». *CBC*, 19. mars 2019. <https://www.cbc.ca/news/politics/chief-electoral-officer-voting-age-16-1.4579051>.
- Heidar, Knut. «Partigruppene: Samordnings- og maktarena». I *Stortingets historie: 1964–2014*, redigert av Hanne Marthe Narud, Knut Heidar, og Tore Grønlie. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.
- Held, David. *Models of Democracy*. 3. utg. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Hellevik, Ottar. «Velgere, partier og representanter: kritisk søkelys på ordningen for personvalg i den nye valgloven». Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998–2003, 2003.
- Hellevik, Ottar, og Johannes Bergh. «Personutvelging: Ny ordning – uendret resultat». I *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, redigert av Jo Saglie og Tor Bjørklund, 58–82. Oslo: Gyldendal akademisk, 2005.
- Holmøyvik, Eirik. «§ 121». I *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2016*, redigert av Ola Mestad og Dag Michalsen, 21–38, 2020.
- Holmøyvik, Eirik. «Klageordning for stortingsvalg». Vedlegg 1 til utredningen, 2020.
- Holmøyvik, Eirik. «Reform av grunnlovprosedyren». *Kritisk juss* 56, nr. 1 (2. juli 2018): 5–34. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2018-01-02>.
- Holsteyn, Joop J.M. van, og Rudy B. Andeweg. «Demoted Leaders and Exiled Candidates: Disentangling Party and Person in the Voter’s Mind». *Electoral Studies* 29, nr. 4 (desember 2010): 628–35. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.06.003>.
- Hylland, Aanund. «Personvalg – ved forholdstallsvalg basert på partilister». Vedlegg 8 til NOU 2001: 3, 2001.
- Hylland, Aanund. «Stortingets geografiske sammensetning». Manuskript, 2001.
- Hylland, Aanund. «Valgordning, grunnlov og lov». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1989, 73–77.
- «Internet Voting Pilot: Norway’s 2013 Parliamentary Elections». Expert Study Mission Report. The Carter Center, 19. mars 2014. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/kampanjer/valgportal/valgobservatorer/2013/rapport_cartersenteret2013.pdf.
- «Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections». Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen), 2010. CDL-AD(2010)036.
- «Joint Opinion on the Electoral Legislation of Norway». Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen) og OSCE Office For Democratic Institutions And Human Rights (OSCE/ODIHR), 2010. CDL-AD(2010)046.
- Karvonen, Lauri. *The personalisation of politics: a study of parliamentary democracies*. ECPR monographs. Colchester: ECPR Press, 2010.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Ikke flere forsøk med stemmegivning over Internett». Pressemelding, 23. juni 2014. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Ikke-flere-forsok-med-stemmegivning-over-Internett/id764300/>.
- Langsæther, Peter Egge, Haakon Gjerløw, og Martin G. Søyland. «Is All PR Good PR? How the Content of Media Exposure Affects Candidate Popularity». *Electoral Studies* 57 (februar 2019): 143–52. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.11.009>.
- Lijphart, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2012.
- Lijphart, Arend. «The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary on the Critique by Alberto Penadés». *Electoral Studies* 16, nr. 1

- (mars 1997): 73–77. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(96\)00058-3](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(96)00058-3).
- Loeber, Leontine. «E-voting in the Netherlands; past, current, future?» Proceedings of the 6th international conference on electronic voting (EVOTE). TUT Press. Tallin, 2014.
- Mjelde, Hilmar L., og Jo Saglie. «Velgeratferd: Tilbakegang for regjeringspartiene og rekordstor personstemmegivning». I *Lokalvalget 2015: et valg i kommunereformens tegn?*, redigert av Jo Saglie og Dag Arne Christensen, 21–42. Oslo: Abstrakt forlag, 2017.
- Morgenstjerne, Bredo. *Lærebok i den norske statsforfatningsret*. Tredje utgave. Bd. 1. Oslo: O. Christiansens trykkeri, 1926.
- Narud, Hanne Marthe, red. *Stortingets historie: 1964–2014*. Bergen: Fagbokforl., 2014.
- Nasjonal strategi for digital sikkerhet*. Departementene, 2019.
- Nasjonal trusselvurdering 2019*. Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 2019.
- Nasjonal trusselvurdering 2020*. Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 2020.
- «Nettiäänestys Suomessa. Esiselvitys». Nettiäänestystyöryhmä, 2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160413>.
- National Democratic Institute. «The Constitutionality of Electronic Voting in Germany», 25. november 2013. <https://www.ndi.org/e-voting-guide/examples/constitutionality-of-electronic-voting-germany>.
- Norges Blindeforbund. Høringssvar om Forskrift om elektronisk stemmegivning (2011). <https://www.blindeforbundet.no/om-blindeforbundet/filer-horinger/horingsuttalelse-om-e-valg-2011>.
- Norges domstoler. «Kriterier for godkjenning». Åpnet 17. februar 2019. <https://www.domstol.no/elektronisk-pressemappe/kriterier-for-godkjenning/>.
- «Norway Parliamentary Elections 9 September 2013». OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report. Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2013.
- «Norway Parliamentary Elections 11 September 2017». OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report. Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2017.
- «Norway Parliamentary Elections 14 September 2009». OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report. Warszawa: Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa, 2009.
- Oliver, J. Eric. «City Size and Civic Involvement in Metropolitan America». *American Political Science Review* 94, nr. 2 (juni 2000): 361–73. <https://doi.org/10.2307/2586017>.
- Oscarsson, Henrik, Dennis Andersson, Elisabeth Falk, og Jonathan Forsberg. «Förhandlingsvalet 2018. Analyser av valresultatet i 2018 års riksdagsval». Valforskningsprogrammets rapportserie 2018:8. Göteborgs universitet: Valforskningsprogrammet., 2018.
- Overå, Oddvar. *Kommuneloven med kommentarer 1988. Lov om styret i herreds- og bykommunene: av 12. november 1954*. Oslo: Sem & Stenersen, 1988.
- Overå, Oddvar, Steinar Dalbakk, og Jan-Ivar Pavestad. *Valglovgivningen: valg til storting, fylkesting, kommunestyre og sameting*. Oslo: Kommuneforlaget, 1997.
- Pettersen, Silje Vatne. «Overgang til norsk statsborgerskap 1977–2011». Rapporter 25/2012. Oslo – Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 2012.
- Pohjanpalo, Kati. «Finland Detects Cyber Attack on Online Election-Results Service». Bloomberg, 10. april 2019. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-10/finland-detects-cyber-attack-on-online-election-results-service>.
- Politiet. «Status for prosjektet nye pass og nasjonale ID-kort», 16. august 2019. <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2019/08/16/status-for-prosjektet-nye-pass-og-nasjonale-id-kort/>.
- Rasch, Bjørn Erik. «Betydningen av inndeling i valgdistrikter». Vedlegg 3 til utredningen, 2018.
- Rasch, Bjørn Erik. «Lotteridemokrati? – Om det manglende samsvaret mellom velgerflertall og stortingsflertall». *Norsk statsvitenskapelig tidskrift* 26, nr. 2 (2010): 168–81.
- Rasch, Bjørn Erik. «Politiske valg, maktspredning og folkevilje». I *Velkommen til statsvitenskap*, redigert av Raino Malnes, 204–18. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2016.
- Renwick, Alan, og Jean-Benoît Pilet. *Faces on the ballot: The personalization of electoral systems in Europe*. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016.
- «Report on Constituency Delineation and Seat Allocation». Venezia: European Commission For Democracy Through Law (Veneziakommisjonen), 2017. CDL-AD(2017)034-e.
- Rose, Lawrence. «Normer og roller – borgerpliktens endelikt?» I *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, redigert av Bernt Aardal. Oslo: Kommuneforlaget, 2002.

- Ryssevik, Jostein, Olav Bjørnebekk, Pelle Engesæter, og Kjartan Storli. «Et spørsmål om til- lit – En evaluering av gjennomføringen av val- gene i 2017». Ideas2evidence rapport 2/2018. ideas2evidence, 2018. regjeringen.no/conten- tassets/0f5a6069322b472181f71a791064c5b7/ valgevaluering_2017.pdf.
- Saglie, Jo, og Signe Bock Seggaard. «Lokale folke- avstemninger om kommunesammenslåing: Praksis og prinsipper». Rapport 2017:08. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2017.
- Sametinget. «Valgmanntall». Åpnet 17. februar 2019. <https://www.sametinget.no/Valg/Valg- manntall>.
- «Sametingsvalget». Valgdirektoratet, Alna, 28. mars 2017. <https://valgmedarbeiderportalen.valg.no/Administrasjon/Temadokumen- ter/Modul%201%20PP%20-%20Sametingsval- get.pdf>.
- Schaefer, Doremus. «Kumulerings-oppløring». *Langust og korsnebb* (blog), 14. september 2015. <https://doremusnor.wordpress.com/2015/09/14/kumuleringskroll/>.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. «The Incumbency Dis- advantage and Women's Election to Legisla- tive Office». *Electoral Studies* 24, nr. 2 (juni 2005): 227–44. <https://doi.org/10.1016/j.ele- ctstud.2004.05.001>.
- Seggaard, Signe Bock, Harald Baldersheim, og Jo Saglie. «E-valg i et demokratisk perspektiv». ISF rapport 2012:5. Oslo: Institutt for sam- funnsforskning, 2012.
- Seggaard, Signe Bock, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, og Jo Saglie. «Internettvalg – Hva gjør og mener velgerne». ISF rapport 2014:07. Oslo: Institutt for samfunnsfors- kning, 2014.
- Seitz-Wald, Alex. «The Nation's Capital May Let 16-Year-Olds Vote for President. Is That a Good Idea?» *NBC News*, 17. april 2018. <https://www.nbcnews.com/politics/elections/was- hington-d-c-may-let-16-year-olds-vote-presi- dent-n866481>.
- Selb, Peter, og Romain Lachat. «The More, the better? Counterfactual Evidence on the Effect of Compulsory Voting on the Consistency of Party Choice». *European Journal of Political Research* 48, nr. 5 (august 2009): 573–97. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01834.x>.
- Shineman, Victoria Anne. «If You Mobilize Them, They Will Become Informed: Experimental Evidence That Information Acquisition Is En- dogenous to Costs and Incentives to Partici- pate». *British Journal of Political Science* 48, nr. 1 (januar 2018): 189–211. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000168>.
- Simonsen, Sven G. *Over sperregrensen: hvordan verdens valgordninger gjør stemmer til politisk makt*. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Singer, Matthew, og Zachary Gershman. «Do Changes in District Magnitude Affect Electo- ral Fragmentation? Evidence over Time at the District Level». *Electoral Studies* 54 (august 2018): 172–81. <https://doi.org/10.1016/j.ele- ctstud.2018.06.003>.
- Skattedirektoratet. *Håndbok i folkeregistrering*. Bd. versjon 2.1, 2018.
- Skatteetaten. «Vilkår for bestilling og bruk av skattelister». Åpnet 17. februar 2019. <https://www.skatteetaten.no/presse/bestill-skattelis- ter/vilkar-for-bestilling-og-bruk-av-skattelis- ter/>.
- Skaaning, Jakob. «Derfor kommer du ikke til at stemme digitalt de neste mange år». DR, 21. november 2017. <https://www.dr.dk/nyheder/ politik/kv17/derfor-kommer-du-ikke-til- stemme-digitalt-de-naeste-mange-aar>.
- Smith, Eivind. «Er Høyesterett en konstitusjons- domstol?» *Jussens Venner* 52, nr. 02 (2017): 98–122. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3126-2017-02-02>.
- Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati: statsfor- fatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. Fjerde utgave. Oslo: Fagbokforlaget, 2017.
- Solheim, Øyvind Bugge. «Koalisjoner i Stortinget: Kompromiss og konfliktlinjer». Master- oppgave, Universitetet i Oslo, 2013.
- Solijonov, Abdurashid. «Voter Turnout Trends around the World». Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assis- tance (IDEA), 2016. <https://www.idea.int/si- tes/default/files/publications/voter-turnout- trends-around-the-world.pdf>.
- Solvak, Mihkel, og Kristjan Vassil. *E-Voting in Estonia: Technological Diffusion and Other De- velopments Over Ten Years (2005–2015)*. Tartu, Estland: Johan Skytte Institute of Political Studies University of Tartu in cooperation with Estonian National Electoral Committee, 2016. <http://citis.ut.ee/articles/other/book-e- voting-in-estonia>.
- Statistisk sentralbyrå. «Historisk lav valgdelta- kelse fire siste valg», 10. august 2019. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/ historisk-lav-valgdeltakelse-fire-siste-valg>.
- Statistisk sentralbyrå. «Få aktive medlemmer i po- litiske partier», 14. november 2017. <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publi->

- kasjoner/fa-aktive-medlemmer-i-politiske-partier.
- Statistisk sentralbyrå. «Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre», 5. mars 2019. <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2019-03-05>.
- Statistisk sentralbyrå. «Stadig lavere andel som tar norsk statsborgerskap», 7. desember 2015. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/stadig-lavere-andel-som-tar-norsk-statsborgerskap>.
- Statistisk sentralbyrå. «Unge menn med lav utdanning bruker stemmeretten minst», 7. desember 2017. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/unge-menn-med-lav-utdanning-bruker-stemmeretten-minst>.
- Statistisk sentralbyrå. «Valgdeltakelsen blant innvandrerne økte svakt», 8. desember 2017. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/valgdeltakelsen-blant-innvandrerne-okte-svakt>.
- Stockemer, Daniel. «District Magnitude and Electoral Turnout: A Macro-Level Global Analysis». *Acta Politica* 50, nr. 1 (januar 2015): 82–100. <https://doi.org/10.1057/ap.2013.35>.
- Stockemer, Daniel. «What Affects Voter Turnout? A Review Article/Meta-Analysis of Aggregate Research». *Government and Opposition* 52, nr. 4 (oktober 2017): 698–722. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.30>.
- «Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara». Regeringskansliet, 2018. <https://www.regeringen.se/49f2a8/contentassets/64308b0cc8a14ddb8532ff541369c602/strategi-for-en-stark-demokrati--framja-forankra-for-svara.pdf>.
- SWI swissinfo.ch. «Swiss e-Voting Poised for Expanded Roll-Out», 5. april 2017. https://www.swissinfo.ch/eng/politics/digital-democracy_swiss-e-voting-poised-for-expanded-roll-out/43087404.
- Søvig, Karl Harald. «Hvem dømmer i valgtvister?» I *Nybrott og odling: festskrift til Nils Nygaard på 70-årsdagen, 3. april 2002*, redigert av Gudrun Holgersen, Kai Krüger, og Kåre Lilleholt. Bergen: Fagbokforlaget, 2002.
- «Utvikling i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen 2016–2017». Difi-notat 2019:1. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi), 2019.
- Valdal, Anne-Kari, Hermann S. Wiencke, Chris Dale, Svein Tuastad, Trine Holo, Willy Røed, og Bjørg Sandal. «Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge». Vedlegg 6 til utredningen. Proactima, 2019.
- Valggjennomføringsundersøkelsen 2017*. Valgdirektoratet/Kantar TNS, 2018.
- Valggjennomføringsundersøkelsen 2019. OE-rapport 2019_45*. Oslo: Oslo Economics, 2019.
- Valghåndbok: Oversikt over regelverk som gjelder ved gjennomføring av valg*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019.
- Valgstyrets evalueringsrapport 2019: Kommunestyrevalg og valg til bydelsutvalg 2019*. Oslo: Oslo kommune, 2019.
- «Voting at 16 – Consequences on youth participation at local and regional level». Resolution 387 (2015). Europarådets parlamentarikerforsamling, 2015.
- «Wahlreport: Wahl zum 16. Deutschen Bundestag 18. september 2015». Berlin: Infratest dimap, 2005. https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/BTW05_-Wahlreport_Leseprobe.pdf.
- Warren, Mark E. «Democracy and the State». I *The Oxford Handbook of Political Theory*, redigert av John S. Dryzek, Bonnie Honig, og Anne Phillips, 382–99. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Wauters, Bram, Peter Thijssen, Peter van Aelst, og Jean-Benoît Pilet. «Centralized Personalization at the Expense of Decentralized Personalization. The Decline of Preferential Voting in Belgium (2003–2014)». *Party Politics* 24, nr. 5 (2018): 511–23. <https://doi.org/10.1177/1354068816678882>.
- Weßels, Bernhard. «Political Representation and Democracy». I *The Oxford Handbook of Political Behavior*, redigert av Russel J. Dalton og Hans-Dieter Klingemann, 833–49. Oxford University Press, 2007.
- Wolf, Peter. «Introducing Biometric Technology in Elections». Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017.
- The World Factbook. «Field Listing: Suffrage». Central Intelligence Agency. Åpnet 5. november 2019. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/311.html>.
- Ødegård, Guro, og Jacob Aars. «Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett: En kunnskapsoversikt». Rapport 2011:4. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2011.
- Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter: en innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget, 2007.

Aardal, Bernt. «Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 26, nr. 02 (2010): 75–103.

Aardal, Bernt, red. *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget, 2002.

Aardal, Bernt. *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-forlaget, 1999.

Aardal, Bernt, og Henry Valen. *Konflikt og opinion*. Oslo: NKS-forlaget, 1995.

Aars, Jacob, og Jo Saglie. «Recruitment of young councillors: Driven by parties or voters?» I

Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme? Resultater fra evalueringene av to forsøk med nedsatt stemmerettsalder, redigert av Johannes Bergh, Bd. Rapport 2016:19. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2016.

Ålands landskapsregering. «Rösta via internet – om du är bosatt utanför Åland». Åpnet 5. november 2019. <https://www.val.ax/sa-har-rostar-du/rosta-internet-om-du-ar-bosatt-utanfor-aland>.

Vedlegg 1

Klageordning for stortingsval

Eirik Holmøyvik¹

1 Innleiing

I dette notatet skal eg gjere greie for nokre rettslege utgangspunkt for ei ny klageordning for stortingsval. Eg skal drøfte to spørsmål:

Det fyrste spørsmålet er om den gjeldande klageordninga bestemt i Grunnlova og i vallova (punkt 2) er i samsvar med internasjonale standardar for vallovgeving (punkt 3). Bakgrunnen her er kritikken frå OSSE/ODIHR og Venezia-kommisjonen i 2010 (punkt 4). I tillegg er det rettspraksis ved Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som får konsekvensar for Noregs plikter etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) (punkt 5). Spørsmålet her er altså om vallovutvalet må gå inn for å endre den gjeldande klageordninga.

Det andre spørsmålet er kva krav dei internasjonale standardane stiller til ei eventuell ny norsk klageordning for stortingsval. Svaret på dette spørsmålet vil kome fram i gjennomgangen av dei internasjonale standardane og EMDs praksis.

Svaret på det fyrste spørsmålet vil vere at den gjeldande norske klageordninga med Stortinget som endeleg instans ikkje bør vidareførast. Difor vil eg for vallovutvalets vidare arbeid heilt kort gjere greie for klageordningane i våre nordiske naboland og Storbritannia (punkt 6). Til slutt vil eg skissere nokre moglege modellar for ei ny norsk klageordning og peike på vurderingar vallovutvalet må gjere i det vidare arbeidet (punkt 7).

I dette notatet drøftar eg ikkje klageordninga ved fylkestingsval og kommunestyreval. Synspunkta i notatet knytt til spørsmålet om domstolskontroll samanlikna med politisk eller administrativ kontroll av valtvistar vil likevel kunne overførast til fylkestingsval og kommunestyreval sidan desse etter gjeldande vallov er unnatekne domstolskontroll.²

2 Dagens system for klager ved stortingsval

Den gjeldande klageordninga ved stortingsval er styrt av to reglar i Grunnlova. Grl. § 55 seier at valstyret bestemmer tvistar om røysterett og at desse avgjerdene kan klagast inn for Stortinget. Grl. § 64 andre punktum seier at Stortinget avgjer om dei valde representantanes fullmakter er lovlege. Altså er det Stortinget som i siste instans avgjer tvistar om røysterett i forkant av stortingsvalet, og som avgjer tvistar knytt til valgjennomføringa i kraft av å endeleg godkjenne valresultatet.³

Å avgjere tvistar mellom private partar eller mellom private partar og staten på grunnlag av rettsreglar og med endeleg verknad høyrer under den dømande funksjonen i staten. Det er ikkje omstridd i norsk statsrett at Stortinget gjennom Grl. §§ 55 og 64 andre punktum utøver eksklusiv dømande verksemd i valtvistar.⁴ Grunnlova er slik til hinder for at domstolane kan overprøve Stortingets avgjerder i valtvistar.

I vallova kapittel 13 er det gjeve utfyllande reglar om klageordninga i samsvar med Grunnlovas skilje mellom røysterettsklager og klager på valgjennomføringa. For klager knytt til røysterett og høvet til å røyste er valstyret fyrsteinstans, medan Stortinget er klageinstans med innstilling frå riksvestyret (§ 13-1). For klager på førebuing og gjennomføring av stortingsval er valstyret fyrsteinstans, medan riksvestyret er klageinstans. Avgjerdene til riksvestyret må deretter godkjennast av det nyvalde Stortinget (§ 13-3 (1)). Som nemnd bestemmer Grunnlova § 64 andre

¹ Professor ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.

² Sjå vallova § 13-2 (4). Sjå likevel Rt. 1962 s. 751, som opna for at den allmenne forvaltningsrettslege læra om maktmisbruk kan opne for domstolskontroll i særlege tilfelle. Om dette synspunktet står seg mot den seinare og eksplisitte føresegna i vallova § 13-2 (4) er derimot usikkert.

³ Vedtaka Stortinget gjer i samband med valklager skjer på innstilling frå fullmaktskomiteen saman med ein førebuingande fullmaktskomité utpeikt av det føregåande stortinget, sjå Stortingets forretningsorden §§ 1 og 3.

⁴ Sjå til dømes Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgåve, Bergen 2017 s. 262.

punktum at berre Stortinget kan kjenne valet i ein kommune eller i eit fylke ugyldig og påleggje omval. Vallova § 13-3 (3) bestemmer at dette berre skal skje dersom det er gjort feil som kan reknast med har påverka utfallet i valet, og som det ikkje er mogleg å rette.

Vidare inneheld vallova § 13-1 reglar om klage rett og fristar.

3 Europeiske standardar for valloggjeving

Den sentrale europeiske standarden for valloggjeving er Venezia-kommisjonenens Code of Good Practice in Electoral Matters frå 2002.⁵ Venezia-kommisjonen er eit organ under Europarådet, og standardane den utviklar kan reknast som gjeldande for medlemsstatane i Europarådet. Vel og merke er det ikkje snakk om rettsleg bindande standardar. Venezia-kommisjonenens rapportar er formelt berre rådgjevande, og bindingsverknaden er politisk som såkalla «soft law». Likevel er det viktig å vere merksam på at EMD langt på veg har tolka standardane i Code of Good Practice in Electoral Matters inn i EMK protokoll 1 artikkel 3 (sjå punkt 5 under), som er rettsleg bindande for medlemsstatane.

I Code of Good Practice in Electoral Matters er prosessuelle garantiar ved valgjennomføring definerte i del 2 kapittel 3. Punkt 3.3 handlar om klagerett:

3.3. An effective system of appeal

- a. The appeal body in electoral matters should be either an electoral commission or a court. For elections to Parliament, an appeal to Parliament may be provided for in first instance. In any case, final appeal to a court must be possible.
- b. The procedure must be simple and devoid of formalism, in particular concerning the admissibility of appeals.
- c. The appeal procedure and, in particular, the powers and responsibilities of the various bodies should be clearly regulated by law, so as to avoid conflicts of jurisdiction (whether positive or negative). Neither the appellants nor the authorities should be able to choose the appeal body.

- d. The appeal body must have authority in particular over such matters as the right to vote – including electoral registers – and eligibility, the validity of candidatures, proper observance of election campaign rules and the outcome of the elections.
- e. The appeal body must have authority to annul elections where irregularities may have affected the outcome. It must be possible to annul the entire election or merely the results for one constituency or one polling station. In the event of annulment, a new election must be called in the area concerned.
- f. All candidates and all voters registered in the constituency concerned must be entitled to appeal. A reasonable quorum may be imposed for appeals by voters on the results of elections.
- g. Time-limits for lodging and deciding appeals must be short (three to five days for each at first instance).
- h. The applicant's right to a hearing involving both parties must be protected.
- i. Where the appeal body is a higher electoral commission, it must be able ex officio to rectify or set aside decisions taken by lower electoral commissions.

Når det gjeld spørsmålet om klageinstans slår punkt 3.3 bokstav a fast at statane både ein særskild og sjølvstendig valkommisjon og domstolane er akseptable institusjonar. For parlamentsval aksepterer Code of Good Practice in Electoral Matters at parlamentet behandlar klager i fyrste instans, men slår kategorisk fast at klagerett og endeleg avgjerd av ein domstol («court») må alltid vere mogleg. Den norske klageordninga skildra i punkt 2 ovanfor er med andre ord ikkje i samsvar med Europarådets standardar.

Eit anna spørsmål er kva føringar Code of Good Practice in Electoral Matters legg på vallovutvalets arbeid med ei ny norsk klageordning ved valtvisar. Code of Good Practice in Electoral Matters inneheld også ein rapport med forklaringar og utdjupingar av standardane. Her vert kravet om domstolsbehandling forklart og, viktig for vallovutvalets vurdering av moglege klageordningar, nyansert.⁶ I rapporten forkarar Venezia-kommisjonen forbodet mot at parlamentet avgjer om valet er gyldig med at det kan føre til politiske avgjerd. Difor godtek Venezia-kommisjonen berre at

⁵ Sjå Venice Commission CDL-AD(2002)23, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, tilgjengeleg elektronisk på [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx).

⁶ Sjå Venice Commission CDL-AD(2002)23 *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Explanatory Report, II. 3.3.

parlamentet avgjer om valet er gyldig i fyrste instans der ei slik ordning er innarbeidd, men legg til at «a judicial appeal» må alltid vere mogleg. Ordvalet her er viktig, då punkt 3.3 bokstav a i Code of Good Practice in Electoral Matters krev behandling i ein domstol («court»), medan forklaringa i rapporten berre krev at den endelege klagebehandlinga ved parlamentsval er «judicial».

Etter mitt syn må vi forstå Code of Good Practice in Electoral Matters slik at den ikkje nødvendigvis krev at klageinstansen er ein domstol, men at ein klageinstans i alle høve må oppfylle same rettstryggleikskrav i klagebehandlinga som ein domstol. Klagebehandlinga må altså vere judisiell også om den blir avgjort endeleg av eit organ utanfor domstolane. Denne tolkinga vert styrka av rapportens drøfting av klagebehandling i valkommisjonar. Her viser rapporten til at sjølv om valkommisjonar har den fordelene framfor domstolar at dei er spesialiserte på emnet, bør det av omsynet til rettstryggleik vere «some form of judicial supervision in place», typisk ved ein domstol («court»). Det Code of Good Practice in Electoral Matters krev er altså at klageinstansen er «judicial», ikkje at den formelt høyrer til statens domstolshierarki. Kravet om ei judisiell behandling av valtvistar stiller krav til klageinstansens formelle og reelle sjølvstende, juridisk-fagleg kompetanse, upartisk samansetnad, kompetanse til å gje bindande avgjerder og prosessuelle garantiar som kontradiktorisk saksbehandling.⁷

I Code of Good Practice in Electoral Matters del 2 punkt 3.3 går det også fram ei rekkje krav til klageinstansens kompetanse, klagerett og fristar. Så langt eg kan vurdere er dei gjeldande norske reglane i vallova kapittel 13 i samsvar med desse krava, med unntak om kravet om korte fristar for avgjerd (3.3. bokstav g).

4 Kritikken frå Venezia-kommisjonen og OSSE/ODIHR

I 2010 bad den norske regjeringa ved det dåverande Kommunal- og regionaldepartementet Venezia-kommisjonen om ei vurdering («opinion») av den norske klageordninga ved valtvistar. Bakgrunnen for førespurnaden var merknader frå Office for Democratic Institutions and Human Rights under Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE/ODIHR) i samband med stortingsvalet i 2009. I merknadane peikte OSSE/ODIHR på at den norske klageordninga ved valtvistar ikkje opna for domstolskontroll, og at dette var i strid med internasjonale standardar. Vidare peikte OSSE/ODIHR på at vallova ikkje inneheldt tidsfristar for å trygge ei rask behandling av valtvistar.

Venezia-kommisjonen leverte saman med OSSE/ODIHR ein rapport («opinion») i desember 2010.⁸ Konklusjonen var at ordninga med Stortinget som siste instans i valklager var i strid med internasjonale standardar, mellom anna Code of Good Practice in Electoral Matters. Rapporten viste til at etter dei internasjonale standardane måtte alle valrelaterte tvistar, både ved stortingsval og fylkesting- og kommuneval, kunne avgjerast med endeleg verknad av ein domstol («court»). Tvistar knytt til valresultatet burde kunne avgjerast endeleg av ein «high judicial body, such as the Supreme Court».⁹

Når det gjaldt moglege tiltak for å bringe norsk vallovgjeving i samsvar med internasjonale standardar, viste rapporten til fleire moglege modellar:

45. Allowing for final appeal on all electoral complaints can be achieved through various approaches: by using for appeals relevant bodies from the existing court structure, as is the case in Switzerland; by using an ad-hoc system of judicial bodies for all stages of the complaints and appeals process, as is the case in the United Kingdom; or by creating a standing specialised legal structure for complaints, as in Mexico. But international standards and commitments call for the final right of appeal to a court from decisions on all electoral matters made by the National Election Committee and

⁷ Ei slik funksjonell tilnærming er i samsvar med EMDs tolking av domstolsomgrepet («tribunal») etter EMK artikkel 6. Sjå tilsvarende i Venezia-kommisjonens amicus curiae-innlegg til EMD frå 2019 i storkammersaka *Mugemangango v. Belgium*, CDL-AD(2019)021-e, *Amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of Mugemangango v. Belgium on procedural safeguards which a State must ensure in procedures challenging the result of an election or the distribution of seats, adopted by the Council for Democratic Elections*, tilgjengeleg elektronisk på [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)021-e).

⁸ Sjå Venice Commission (CDL-AD(2010)046 Joint Opinion on the Electoral Legislation of Norway, tilgjengeleg elektronisk på [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)046-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)046-e).

⁹ Sjå Venice Commission (CDL-AD(2010)046 Joint Opinion on the Electoral Legislation of Norway, avsn. 44.

Parliament of Norway, in the case of national elections, or the Ministry, in the case of local elections.

Sett i lys av den noko kategoriske konklusjonen om at alle valtvistar må avgjerast med endeleg verknad av ein domstol («court»), er det interessant at Venezia-kommisjonen og OSSE/ODIHR også nemner ad-hoc «judicial bodies» og «a specialized legal structure for complaints». Etter mitt syn er det rimeleg klårt at Venezia-kommisjonen og OSSE/ODIHR ikkje krev at alle valtvistar må kunne bringast inn for og avgjerast endeleg av dei ordinære domstolane. Særdomstolar vert eksplisitt nemnd som eit alternativ, men det er etter mitt syn ingenting i rapporten som tilseier at klageorganet formelt må definerast som ein domstol. Det sentrale er, som nemnd ovanfor i 3, at klageorganet uansett kvar det høyrer til i statens institusjonelle struktur, kan avgjere valtvistar med endeleg verknad etter ei judisiell behandling.

I rapporten rådde Venezia-kommisjonen og OSSE/ODIHR Noreg til å innføre fristar for behandling av valklager og føreslo ulike modellar for dette.¹⁰

5 Den europeiske menneskerettskonvensjonens krav til behandling av valtvistar

5.1 Utgangspunkt

I Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) er rettar knytt til parlamentsval regulert i Protokoll 1 artikkel 3:

Right to free elections

The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

Sjølv om konvensjonsteksten ikkje seier noko om behandling av valtvistar, har EMD lagt til grunn at «the existence of a domestic system for effective examination of individual complaints and appeals in matters concerning electoral rights is one of the essential guarantees of free and fair elections.»¹¹ EMK Protokoll 1 artikkel 3 stiller altså

krav om at lovverket i medlemsstatane gjev effektiv og reell prøving av valklager gjennom heile valprosessen.

Spørsmålet er vidare om EMK stiller krav om at valtvistar blir behandla av domstolar eller om administrative organ eller parlamentet sjølv kan behandle desse med endeleg verknad. Her er det grunn til å merke seg at i alle fall for valtvistar knytt til sjølve valresultatet, har EMD konsekvent lagt til grunn at slike tvistar er politiske og ikkje «civil rights and obligations», som etter EMK art. 6 gjev rett til domstolsbehandling.¹²

Utviklinga i EMDs praksis peikar likevel i retning av at høve til domstolsbehandling blir rekna som ein viktig garanti for effektiv og reell behandling av valtvistar. Ein sentral dom i denne samanhengen er *Grosaru mot Romania* frå 2010. Eg vil difor kommentere særskild denne dommen og faktum i saka.

5.2 EMDs dom i Grosaru mot Romania

For vurderinga av tvisteløysingsmekanismane i den norske ordninga er dommen i *Grosaru mot Romania* viktig av to grunnar: For det fyrste gjeld dommen ei tvisteløysingsordning som har vesentlege fellestrekk med den norske. For det andre er denne dommen den fyrste gongen EMD konstaterer at manglande domstolsbehandling av valklager kan vere eit brot med retten til effektivt rettsmiddel i EMK art. 13.

Grosaru-dommen gjaldt ein tvist om tildelinga av eit mandat i parlamentet, som etter den rumenske vallova var reservert den italienske minoriteten i Romania. Klagaren hadde vore kandidat i parlamentsvalet i 2000, og meinte at han hadde vunne mandatet ved å ha fått flest røyster på landsbasis. Det sentrale valbyrået hadde derimot tildelt ein annan kandidat mandatet. Denne andre kandidaten hadde fått færre røyster på landsbasis, men flest i ein av valkrinsane. Lova var uklår på kva som var rett mandatfordeling i eit slikt tilfelle. Det sentrale valbyrået tolka lova slik at territorial representasjon måtte gå føre nasjonal representasjon. Ein klage til Det sentrale valbyrået vart avvist, og klagaren gjekk deretter til den rumenske forfatningsdomstolen, som avviste klagen på grunnlag av manglande jurisdiksjon. Klagaren tok deretter saka inn for Deputerkammeret i det rumenske parlamentet, som avviste klagen på same grunnlag som Det sentrale valbyrået.

¹⁰ Sjø Venezia Commission (CDL-AD(2010)046 Joint Opinion on the Electoral Legislation of Norway, avsn. 44–47.

¹¹ Sjø til dømes *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, Judgement 8 April 2010, Application no. 18705/06, avsn. 81.

¹² Sjø *I. Z. v. Greece*, 28 February 1994, Application no. 18997/91.

Som bakgrunn for tolkinga av EMK protokoll 1 artikkel 3 presenterte EMD ei komparativ oversikt over tvisteløysingsmodellar i Europarådets medlemsstatar. Denne viste variasjon i tvisteløysingsmodellar innanfor fire hovudkategoriar. I nokre land, inkludert Romania, var den sentrale valadministrasjonen klageorgan. Den mest utbreidde modellen inneheldt klageordningar til ulike typar domstolar eller uavhengige klageinstitusjonar for valtvistar, som Valprövningsnämnden i Sverige. Sveits utgjorde ein eigen modell, der kantonregjeringa var klageorgan. Her var det uansett høve til å klage avgjerdene inn for den føderale høgsteretten. I ein fjerde hovudkategori var det parlamentet sjølv som i siste instans avgjorde om valresultatet var gyldig. Her viste EMD til tre land: Belgia, Luxemburg og Italia. EMD oversåg altså at også Noreg har denne modellen. EMD kommenterte til denne siste modellen at godkjenning av valresultatet i parlamentet ikkje var til hinder for domstolsprøving dersom parlamentets godkjenning berre hadde ein overordna politisk kontrollfunksjon.¹³ På generelt grunnlag viste likevel EMD til at tendensen i Europa var at tvistar om valresultatet vart behandla av domstolar, og at denne utviklinga også var i samsvar med Venezia-kommisjonens krav om domstolskontroll, sidan verken parlamentet eller administrative valkommisjonar kunne gje tilsvarende rettstryggleiksgarantiar.¹⁴

I lys av denne innleiande kommentaren er det ikkje overraskande at EMD var kritisk til at klagarens klage vart behandla fyrst av Det sentrale valbyrået og deretter med endeleg verknad av Deputerkammeret i det rumenske parlamentet.

På generelt grunnlag la EMD til grunn i samsvar med etablert praksis at det sentrale føremålet med EMK Protokoll 1 artikkel 3 var å verne mot vilkårlege inngrep i retten til frie og hemmelege val, inkludert retten til å stille til val. Dette omfatta også eit vern mot vilkårlege avgjerder under valoppgjeret. EMD stilte deretter opp tre generelle krav for å hindre vilkårlege avgjerder i samband med valoppgjeret: 1) Avgjerdene må gjerast av institusjonar «which can provide a minimum of guarantees of its impartiality», 2) institusjonane må ikkje kunne utøve vidtgåande fritt skjøn, kompetansen må vere presist definert i lov, og 3) prosedyrane for avgjerder om valresultatet, i dette tilfellet tildeling av mandat, må garantere rettfærdige

og objektive avgjerder og verne mot maktmisbruk.¹⁵

Det konkrete spørsmålet for EMD var om den rumenske vallova var tolka og gjennomført vilkårlig i strid med EMK Protokoll 1 Artikkel 3. Konklusjonen var at EMK var krenka som følgje av to omstende. For det fyrste var reglane i den rumenske vallova om tildeling av mandat til nasjonale minoritetar for uklåre til å tilfredsstillere presisjonskrava EMK stiller. For det andre, og det er det sentrale for vallovutvalets problemstilling, konkluderte EMD med at klagaren ikkje hadde hatt tilgang til ein reell og upartisk klageinstans. Her la EMD vekt på at både Det sentrale valbyrået og i endå større grad Deputerkammeret i parlamentet var samansett av representantar frå politiske parti med sterke personlege interesser i avgjerda. Grunngevinga til EMD lyder slik:

54. Moreover, the Court notes that the Central Electoral Office and the Chamber of Deputies Validation Commission examined the applicant's challenge and rejected it as being ill-founded. In the Court's opinion, however, an individual whose appointment as an MP has been rejected has legitimate grounds to fear that the large majority of members of the body having examined the lawfulness of the elections, more specifically the members representing the other political parties of the Central Electoral Office, may have an interest contrary to his own. The rules of composition of that body, made up of a large number of members representing political parties, do not therefore appear to be such as to provide a sufficient guarantee of impartiality. The same conclusion holds good a fortiori for the Chamber of Deputies Validation Commission.

55. Furthermore, the Court notes that no national court ruled on the interpretation of the legal provision at issue. Thus, the Supreme Court of Justice rejected the applicant's challenge as being inadmissible, considering that the decisions of the Central Electoral Office were final. Subsequently, the Constitutional Court informed the applicant that it had no jurisdiction in electoral matters. In that connection, the Court points out that in Babenko (cited above), it had ruled that the fact that the applicant's allegations had been examined in the context of judicial proceedings was significant.

¹³ Sjå *Grosaru v. Romania*, Judgement 2 March 2010, Application no. 78039/01, avsn. 30.

¹⁴ Sjå *Grosaru v. Romania*, Judgement 2 March 2010, Application no. 78039/01, avsn. 26.

¹⁵ Sjå *Grosaru v. Romania*, Judgement 2 March 2010, Application no. 78039/01, avsn. 47.

56. That approach has, moreover, been confirmed by the Venice Commission in its Code of Good Practice in Electoral Matters, which recommends judicial review of the application of electoral rules, possibly in addition to appeals to the electoral commissions or before parliament (see paragraph 22 above). The comparative-law materials also show that several Council of Europe member States have adopted judicial review and only a few States still maintain purely political supervision of elections (see paragraph 28 above).

Sidan klagarens sak ikkje hadde vore vurdert av ein domstol, vurderte EMD også om Romania hadde brote EMK artikkel 13 om rett til effektivt rettsmiddel («effective remedy») ved nasjonale instansar mot «prosedable» påstandar om konvensjonskrenkingar.¹⁶ EMD kom til at dette var tilfelle, og viste som grunngeving berre til avsnitt 55 og 56 i dommen, sitert ovanfor. Sidan EMD i desse avsnitta framhevar at ingen domstol hadde behandla klagen, og viser her til Veneziakommisjonens tilråding om domstolskontroll, er det nærliggjande å tolke EMD slik at valordningar som ikkje tilbyr domstolskontroll av valresultat lett vil bryte med statanes plikt i EMK art. 13 om å tilby effektive rettsmiddel mot konvensjonskrenkingar, i dette tilfellet retten til frie og hemmelege val.¹⁷

Det er likevel ikkje sikkert at vi må lese Grosaru-dommen slik at EMK artikkel 13 alltid krev domstolskontroll av valklager. I dommen går ikkje EMD inn på kva som generelt skal til for å oppfylle kravet om effektivt rettsmiddel for valklager. Dette vert påpeikt av dommar Ziemele i eit særvo- tum, der han viser til at domstolen ikkje grunn- gjev konklusjonen om mangel på effektivt retts- middel på annan måte enn å vise til at klage til domstol ikkje var mogleg. Dommar Ziemele er ikkje usamd i konklusjonen i denne saka, men han spør om EMK artikkel 13 alltid krev domstolsbe- handling ved valklager, eller om også administra- tive klageordningar kan gje klagarane eit effektivt rettsmiddel mot brot på konvensjonsrettane.¹⁸

Det er grunn til å merke seg at EMD var kri- tisk til om Det sentrale valbyrået i Romania var til-

strekkeleg upartisk sjølv om det hadde særskild juridisk kompetanse ved at sju av tjuetre medlem- mar var høgsterettsdommarar. Problemet var at dei resterande seksten medlemmane var repre- sentantar frå dei politiske partia.¹⁹ Dette tilseier varsemd med å inkludere representantar frå poli- tiske parti i tvisteløysingsorgan knytt til val. EMK Protokoll 1 artikkel 3 lest i lys av artikkel 13 krev i alle høve at klageinstansen ved valtvisar er upar- tisk.

EMD definerer ikkje i Grosaru-dommen nær- are kva som meir allment ligg i kravet om ein upartisk («impartial») klageinstans. I denne vur- deringa kan det vere nærliggjande å sjå til EMDs omfattande praksis om artikkel 6, som tilsvarande gjev rett til rettargang ved ein upartisk domstol. Sjølve den rettslege definisjonen av «impartial» må vere den same for alle artiklane i EMK, sjølv om terskelen kan tenkast å variere med saman- hengen og kva organ det er snakk om. I ei rekkje dommar om artikkel 6 har EMD presisert at i omgrepet «impartial» ligg det både ein subjektiv og ein objektiv test.²⁰ Den subjektive testen går ut på å påvise at ein dommar, eller i vårt tilfelle ein klageinstans, hadde gjort seg opp ei personleg meining i saka på førehand eller på annan måte vore partisk ved avgjerda av saka. Den objektive testen går ut å sjå etter ytre omstende ved institu- sjonen, slik som samansetning og prosessform, som for utanforståande kan så tvil om institusjo- nen vil opptre upartisk i ei konkret sak. Det var ein slik objektiv test EMD la til grunn i Grosaru- dommen, og som følgjeleg bør vere rettleiande for vallovutvalets vurderingar i samband med ei ny norsk klageordning.

5.3 EMDs praksis etter Grosaru-dommen

Rettsoppfatninga i Grosaru-dommen er seinare vidareført i *Paunović og Milivojević mot Serbia* frå 2016.²¹ Her hadde det serbiske parlamentet opp- heva klagarens mandat som parlamentsmedlem.

¹⁶ Sjå *Grosaru v. Romania*, Judgement 2 March 2010, Application no. 78039/01, avsn. 62. I saker der klagen har vore gjenstand for nasjonal domstolsbehandling, vil EMD ikkje prøve artikkel 13, sjå *Sjå Paunović and Milivojević v. Serbia*, Judgement 24 May 2016, Application no. 41683/06 avsn. 68.

¹⁷ At domstolskontroll er vesentleg for at klagebehandlinga ikkje skal få eit vilkårleg preg går også fram av *Babenko v. Ukraine*, Décision 4 mai 1999, requête no 43476/98.

¹⁸ Dommar Ziemele viser i denne samanhengen (avsn. 5 i særvo- tumet) til at Veneziakommisjonens *Code of Good Practice in Electoral Matters* i punkt 3.3 sidestiller «electoral commission» med domstolar som klageinstansar ved valklager. Her underslår han likevel at sidestillinga av val- kommisjonar og domstolar berre gjeld den fyrste klagein- stansen i valtvisar. Same punkt i Veneziakommisjonens ret- ningslinjer seier nemleg at i ved parlamentsval skal det all- tid vere mogleg med endeleg anke til ein domstol.

¹⁹ Sjå *Grosaru v. Romania*, Judgement 2 March 2010, Application no. 78039/01, avsn. 54 og 34.

²⁰ Sjå til dømes *Micallef v. Malta*, Judgement 15 October 2009 (G.C.), Application no. 17056/06.

²¹ Sjå *Paunović and Milivojević v. Serbia*, Judgement 24 May 2016, Application no. 41683/06.

Klagaren gjekk deretter til serbisk høgsterett og til konstitusjonsdomstolen for å få parlamentets vedtak oppheva. Begge domstolane avviste klagen på prosessuelt grunnlag. På dette punktet kom EMD til at klagaren ikkje hadde hatt tilgang til eit effektivt rettsmiddel etter EMK art. 13 til vern av rettane i protokoll 1 artikkel 3.²² Den serbiske regjeringa hevda overfor EMD at klagaren kunne ha sett fram eit sivil søksmål mot staten, men denne påstanden vart avvist av EMD fordi regjeringa ikkje kunne påvise at domstolane hadde kompetanse til å gjere om parlamentets vedtak. Synspunktet synest altså å vere at i tilfelle der parlamentet åleine avgjer tvistar knytt til fordeling av mandat eller andre «post-election disputes», må det vere tilgang til domstolskontroll eller tilsvarende judisiell behandling desse avgjerdene.

Spørsmålet om parlamentets endelege godkjenning av valresultatet oppfyller vilkåra i EMK P1-3 og art. 13, vil venteleg få ei prinsipiell avklaring av EMD i nær framtid. I juni 2019 tok storkammeret i EMD opp til behandling ei sak mot Belgia som er spissa til å gjelde dette prinsippsspørsmålet.²³ Spørsmålet i saka *Mugemangango mot Belgia* er om behandling av valklager i parlamentet, utan høve til å klage til eit sjølvstendig og upartisk organ, gjev adekvate og tilstrekkelege prosessuelle garantiar mot vilkårlege vedtak. I den konkrete saka hadde delstatsparlamentet i Vallonia avvist ein klage frå ein kandidat på at det hadde skjedd feil ved teljinga av røystene etter valet i 2014. Den belgiske ordninga, som no skal prøvast av storkammeret i EMD, skil seg ikkje vesentleg frå den norske klageordninga ved stortingsval. Dommen vil difor få stor overføringsverdi for Noreg, både i resultatet og i eventuelle prosessuelle krav EMD vil stille til behandling av klager på godkjenning av valresultatet. Høyring vart gjennomført i desember 2019, og dommen er venta i første halvdel av 2020.

Ei samanfotning av EMDs praksis syner at domstolskontroll av valtvistar i utgangspunktet oppfyller krava etter EMK protokoll 1 artikkel 3 om effektiv og reell prøving av valtvistar (sjå 5.1

ovanfor).²⁴ Likevel er det ikkje slik at formell domstolskontroll er tilstrekkeleg dersom denne ikkje medfører ei reell prøving av tvisten eller ikkje gjev tilstrekkelege garantiar mot vilkårlege avgjerder.²⁵ Uansett korleis ei framtidig norsk klageordning blir utforma, må den sikre at klageinstansen har tilstrekkeleg kompetanse og er samansett slik at den kan gjere ei sjølvstendig og upartisk prøving av valtvistar.

5.4 EMK og norsk lov

Eg gjer merksam på at EMK Protokoll 1 artikkel 3 gjeld som norsk lov etter menneskerettslova § 2 nr. 1 bokstav a.²⁶ Ved motstrid mellom EMK og anna norsk lov, inkludert vallova, seier menneskerettslova § 3 at EMK skal gå føre. Denne fortrinnsretten til EMK gjeld likevel ikkje overfor Grunnlova, og dermed ikkje reglane i Grl. §§ 55 og 64 andre punktum om valklager. Den individuelle retten til frie og hemmelege val er likevel også verna i Grunnlova § 49 fyrste ledd andre punktum. Denne retten kom inn i Grunnlova ved menneskerettsreforma i 2014. Førearbeida til den nye § 49 fyrste ledd andre punktum peikar i retning av at vi også på dette området må tolke Grunnlova i lys av EMK protokoll 1 artikkel 3 og EMDs praksis om denne.²⁷ Retten til effektiv prøving av valtvistar er av EMD tolka inn i EMK Protokoll 1 artikkel 3 som «one of the essential guarantees of free and fair elections».²⁸ Det er difor grunn til å tru at norske domstolar vil gjere det same for den tilsvarende retten i Grunnlova § 49 fyrste ledd andre punktum.²⁹

Samstundes er Grunnlova §§ 55 og 64 andre punktum tydelege på at Stortinget avgjer valtvistar med endeleg verknad. I lys av den klåre ordlyden i desse og den faste og langvarige prak-

²² Sjå *Paunović and Milivojević v. Serbia*, Judgement 24 May 2016, Application no. 41683/06 avsn. 72 jf. 46-48.

²³ Sjå *Mugemangango c. Belgique*, no. 310/15. Sjå også Venezia-kommissjonens amicus curiae-innlegg CDL-AD(2019)021-e, *Amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of Mugemangango v. Belgium on procedural safeguards which a State must ensure in procedures challenging the result of an election or the distribution of seats, adopted by the Council for Democratic Elections*, tilgjengeleg elektronisk på [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)021-e).

²⁴ Den grunnleggjande dommen er *Babenko v. Ukraine*, Décision 4 mai 1999, requête no 43476/98. For eit seinare døme på at EMD har konstatert at nasjonal domstolsbehandling er tilfredsstillande, sjå *Uspaksich v. Lithuania*, Judgement 20 December 2016, Application no. 14737/08.

²⁵ EMD har i ein ny og viktig dom konkludert med at russiske domstolars behandling av klager etter parlamentsvalet i 2011 ikkje oppfylte krava i EMK protokoll 1 artikkel 3, sjå *Davydov and others v. Russia*, Judgement 30 May 2017, Application no. 75947/11 avsn. 333-334. Eit anna døme på sviikt i domstolskontrollen er *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, Judgement 8 April 2010, Application no. 18705/06.

²⁶ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

²⁷ Sjå Dokument nr. 16 (2011–2012) s. 253 og Innst. 169 S (2012–2013) s. 16.

²⁸ Sjå til dømes *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, Judgement 8 April 2010, Application no. 18705/06, avsn. 81.

²⁹ Sjå Rt. 2015 s. 93 og HR-2016-2554-P.

sisen, kan Stortingets kompetanse vanskeleg tolkast innskrenkande i lys av den nyare regelen i § 49 fyrste ledd andre punktum. Ei slik innskrenkande tolking ville ha kravd tydeleg grunnlag i Stortingets grunnlovvedtak i 2014, noko som ikkje er tilfelle. Med dette er det ei klår spenning mellom den i Grunnlova nyare retten til frie og hemmelege val i § 49 fyrste ledd andre punktum, tolka i lys av EMK, og Grunnlovas reglar om valklager i §§ 55 og 64 andre punktum.

5.5 Konklusjon

Gjennomgangen av EMDs praksis syner at EMK protokoll 1 artikkel 3 krev ei reell og effektiv behandling av valtvistar. I dette kravet ligg det ein føresetnad om at valtvistar i siste instans kan prøvast judisielt av ein upartisk klageinstans. Domstolar oppfyller klårt desse krava, men også andre organ kan etter omstenda oppfylle krava.

Ser vi på den gjeldande norske klageordninga for valtvistar (punkt 2), er det vanskeleg å sjå at ho er i samsvar med dei nemnde krava etter EMK. Valtvistar er avskorne frå domstolsbehandling, og Stortinget er endeleg klageinstans. Stortinget er i denne samanhengen ikkje upartisk, vurdert objektivt. Partia og representantane på det nyvalde Stortinget vil ha særskild interesse i utfallet av klager på valresultatet. Det er også tvilsamt om Stortingets behandling av valklager oppfyller kravet til judisiell prøving.

6 Kort om ordningar i andre land

6.1 Innleiing

I Europa finn vi i dag fleire modellar for klageordningar ved valtvistar. Eg har ikkje gjort ei systematisk utgreiing, men det synest klårt at den mest utbreidde modellen i Europa i dag er høve til behandling av valklager innanfor det ordinære domstolssystemet. Dette kan vere endeleg avgjerd i forfatningsdomstolen som i Tyskland, i den ordinære høgsteretten som i Sveits eller i forvaltningshøgsteretten som i Finland.³⁰

Ein annan modell er særskilde valdomstolar eller andre sjølvstendige klageinstansar. I Hellas blir klager på valresultatet behandla av ein særskild domstol samansett av presidentane og medlemmer av dei ulike øvste domstolane.³¹ I Storbri-

tannia blir klager på valresultatet behandla av ad hoc-valdomstolar med to dommar, og som blir oppretta for kvar einskild klage.³² I Sverige blir alle valrelaterede klager endeleg avgjort av ei særskild valprøvningsnemnd.

Ein tredje modell er den vi følgjer i Noreg, og som lét parlamentet avgjere klager på valresultatet og, i nokre land også andre valrealterede klager. Denne modellen finn vi òg i Nederland, Danmark, Island, Luxemburg, Italia og Belgia.³³

Sidan vi finn alle dei tre modellane i dei nordiske landa skal eg nedanfor sjå litt nærare på dei nordiske valklageordningane.

6.2 Danmark

Danmark er saman med Noreg eitt av få land i Europa der parlamentet er siste instans for klager på valtvistar.³⁴ Den danske grunnlova § 33 bestemmer tilsvarende § 64 andre punktum i den norske grunnlova at «Folketinget afgør selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmålet om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.» Dei nærare reglane er gjevne i valgloven av 2017 kapittel 11. Alle med røysterett kan klage på folketingsval, og denne sendast økonomi- og innanriksministeren, som vidare sender klagene til Folketinget (§ 87). Som i Noreg kan ikkje Folketingets avgjerder prøvast for domstolane. I dansk juridisk teori er det likevel teke til orde for at domstolane i ekstraordinære tilfelle, til dømes der Folketingets vedtak om mandatfordeling har karakter av maktmisbruk og rein sjikane av politiske motstandarar.³⁵ Domstolane kan også prøve valstyresmaktenes vedtak om røysterettsvilkåra i den danske grunnlova § 29 er oppfylte. Dette er spørsmål om vedkomande har dansk innfødsrett, har nådd myndig alder og om vedkomande er umyndiggjort.³⁶

³² Sjå Representation of the People Act 1983 art. 120 flg.

³³ I Belgia kan avgjerder knytt til valførebuingane og kandidatregringering klagast inn for appellretten til endeleg avgjerd. Konstitusjonsdomstolen kan òg prøve tvistar om valkampfinansiering. Klager på valgjennomføringa og valresultatet kan derimot ikkje bringast inn for domstolane. Sjå den belgiske vallova av 2014 artikkel 27. flg.

³⁴ Avgjerder om godkjenning av namn på politiske parti og innføring av personar i vallistene vert gjort av Valgnævnet, som er eit sjølvstendig organ, sjå valgloven § 17.

³⁵ Sjå Jens Peter Christensen, Jørgen Aalbæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Grundloven med kommentarer*, København 2015 s. 247–248, og Jens Peter Christensen, Jørgen Aalbæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Dansk Statsret*, 2. utgåve, København 2016 s. 82–83.

³⁶ Sjå til dømes dom i dansk høgsterett i U 2000.669 H.

³⁰ Sjå oversikta i Venice Commission CDL-AD(2009)054 Report on the cancellation of election results, avsn. 36 flg.

³¹ Sjå den greske grunnlova artikkel 100.

6.3 Sverige

I Sverige blir klager på riksdagsval avgjort av ei særskild valprøvningsnemnd utpekt av Riksdagen.³⁷ Det følgjer av den svenske grunnlova (Regeringsformen) at avgjerdene til valprøvningsnemnda er endelege og kan ikkje overprøvast av domstolane.³⁸ Det betyr av valprøvningsnemnda er siste instans for alle valrelaterte klager, og nemnda kan overprøve alle avgjerder til dei administrative valstyresmaktene.³⁹ Valprøvningsnemnda kan prøve valresultatet, oppheve val og bestemme omval i ein valkrins dersom den finn feil som kan ha påverka resultatet. Valprøvningsnemnda kan òg pålegge vitnemål ved ein domstol og hente inn bevis etter same reglar som domstolane.⁴⁰

Medlemene i valprøvningsnemnda veljast av Riksdagen etter kvart ordinære riksdagsval, og medlemene sit i nemnda til neste ordinære riksdagsval er kjend lovleg. Valprøvningsnemnda har sju medlemmer. Leiaren skal veljast særskild og må vere eller har vore dommar og kan ikkje vere medlem i Riksdagen. Det er derimot ingen særskilde krav til dei resterande seks medlemene, og desse er i dag alle medlemmer av Riksdagen frå ulike parti.⁴¹

6.4 Finland

Finland følgjer ein modell med domstolsprøving.⁴² Alle klager på valresultatet skal bringast inn for dei ordinære forvaltningsdomstolane, som behandlar saka etter ein hasteprosedyre («brådskande ordning»). Avgjerda der kan deretter ankast inn for Högsta förvaltningsdomstolen. Dersom forvaltningsdomstolen kjem til at valgjennomføringa har vore i strid med lova, og at lovbrøtet «uppenbart» har påverka valresultatet, skal det lysast ut nyval i den aktuelle valkrinsen. Den finske vallova skil mellom to typar valklager. Klager om at vedtak om valresultatet er i strid med lova kan setjast fram av den vedtaket direkte gjeld,

kandidatane og partia. Klager på feil i valgjennomføringa med verknad for valresultatet kan setjast fram av alle med røysterett.⁴³

7 Vurderingar

På grunnlag av drøftingane ovanfor er det etter mitt syn klårt at den gjeldande norske klageordninga ved valtvistar må endrast. Sjølv om eit fåtal europeiske statar framleis lét parlamentet avgjere valtvistar som i Noreg, er denne ordninga i strid med rådande europeiske standardar for vallovgeving. Det er også usikkert om ei konkret avgjerd frå Stortinget som klageinstans vil oppfylle krava til upartisk behandling i EMK protokoll 1 artikkel 3 og retten til effektivt rettsmiddel i artikkel 13.

Ei ny norsk klageordning for valtvistar kan tenkast innrettast på ulike måtar. Eg vil nemne tre moglege modellar med ulike fordelar og ulemper. I alle tilfella er det snakk om instansar for endeleg avgjerd av valtvistar. Foresetnaden er at valtvistar blir behandla av valstyra (på ulike nivå) i fyrste instans som etter dagens ordning.

Dei ordinære domstolane

Fordelen med å overføre valtvistar til dei ordinære domstolane er at desse kan gje ei upartisk og fullgod judisiell behandling som utan vidare oppfyller krava i EMK. Bruk av dei ordinære domstolane vil heller ikkje krevje institusjonelle endringar eller nyvinningar. Potensielle ulemper med dei allmenne domstolane kan vere mindre ekspertise på vallovgeving, ressursmangel og høve til å levere avgjerder innan kort tid. Dei særlege omsyna til rask behandling av valtvistar vil krevje tilpassa prosessreglar. Også instansordninga kan tilpassast særtekka til valklager, til dømes ved at valtvistar kan klagast direkte inn for lagmannsretten med endeleg avgjerd i Høgsterett.

Særskild valdomstol

Fordelen med særskilde valdomstolar er at desse vil kunne få særskild ekspertise på vallovgeving og at dei vil vere i beredskap i samband med val og kunne behandle saker raskt. Ein slik særdomstol vil vere ei nyvinning i norsk rett, og frå politisk og fagleg hald har det tradisjonelt vore ein viss skepsis mot særdomstolar i Noreg.⁴⁴ Vi har likevel fleire særdomstolar i Noreg: Arbeidsret-

³⁷ Valprøvningsnemnda behandlar også klager på kommuneval, sametingsval, val til europaparlamentet og folkerøystingar.

³⁸ Sjø Regeringsformen 3. kap. 12 §.

³⁹ Sjø Sveriges vallag 2005:837 15 kap. 3 §.

⁴⁰ Sjø Sveriges vallag 2005:837 15 kap. 12 §.

⁴¹ Tre av medlemene i den noverande valprøvningsnemnda representerer Socialdemokraterna, to frå Moderaterna og ein medlem er partinøytral, men vart vald inn for Sverigedemokraterna. Av varamedlemene kjem tre frå Socialdemokraterna, to frå Moderaterna og ein frå Centerpartiet. Totalt er det åtte parti representerte i Riksdagen etter valet i 2014.

⁴² Sjø Finlands vallag 2.10.1998/714 8 kap.

⁴³ Kommunestyremedlemmer ved klage i samband med kommuneval.

ten,⁴⁵ jordskifteretten,⁴⁶ Utmarksdomstolen for Finnmark⁴⁷ og Riksretten.⁴⁸ Valdomstolar kan opprettast ad hoc for kvar klage som i Storbritannia eller vere ein permanent domstol samansett av dommarar frå andre domstolar på rotasjonsbasis.

Særskild valnemnd

Fordelen med ei særskild valnemnd er den som for særskilde valdomstolar nemnd over. Skilnaden mellom ei nemnd og ein domstol kan vere formell dersom nemnda er samansett av personar som oppfyller krava til dommar og dersom saksbehandlinga oppfyller rettstryggleiksgarantiane ved domstolsbehandling. I norsk rett er det ikkje eit skarpt funksjonelt skilje mellom judisiell og administrativ behandling. Vi har i Noreg fleire nemnder som formelt er forvaltningsorgan, men som i praksis fungerer som domstolar, til dømes Trygderetten og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Føresetnaden for ei valnemnd må vere at ho kan avgjere valtvisar upartisk etter judisiell behandling som oppfyller krava i EMK. I lys av EMDs praksis og Veneziakommisjonens klåre tilråding om domstolskontroll, bør ei eventuell norsk valklagenemnd ha sterkare dommarrepresentasjon enn i Sverige (sjå 6.3). Dette vil gje nemnda juridisk kompetanse tilsvarende ein domstol og gjere ho objektivt upartisk. Til dømes kan ei valklagenemnd ha sju medlemmer, der fire er juristar med dommarkompetanse og tre er lek-

folk. Medlemene i nemnda kan veljast av Stortinget med verknad for neste stortingsval. Sitjande stortingsrepresentantar bør ikkje kunne veljast til medlemmer av nemnda. For å gjere nemnda meir objektivt upartisk kan krinsen av personar som ikkje kan veljast utvidast til å omfatte statsrådar, statssekretærar, politiske rådgjevarar i departementa og på Stortinget, og andre som kan tenkast å ha særleg interesse i nemndas avgjerder. Av den same grunnen må medlemmer som blir oppført på vallister fråtre nemnda. Difor bør det også veljast varamedlemmer til nemnda.

Vi kan òg tenkje oss ein blanda modell etter kva steg i valprosessen klagen gjeld. Til dømes kan røysterettstvistar før valet gå for ordinære domstolar, medan klager på valgjenninga elles og på valresultatet kan gå for ein særskild valdomstol eller valnemnd.

Ein del spørsmål er felles for alle modellane. Eit spørsmål er på kva nivå klageordninga skal regulerast. Etter mitt syn bør reglane om klagerett og klageorganets samansetnad og kompetanse gå fram av Grunnlova. Andre reglar, som fristreglar og saksbehandlingsreglar, kan gå fram av vallova. Eit anna spørsmål gjeld krav til sjølve klagen og vilkår for å gjere om valresultatet. Dagens regel om at feilen må ha påverka valresultatet bør vidareførast. For å hindre misbruk av klageordninga kan vallovutvalet også vurdere å innføre eit minstekrav til støtte for klager på valresultatet, til dømes i form av eit minste tal på signaturar.⁴⁹ Andre spørsmål gjeld fristar og saksbehandlingsreglar. Desse må tilpassast modellen for klageinstans og eg vil difor ikkje gå inn på dei her.

⁴⁴ Sjå sist tilrådinga til Særdomstolutvalet i NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? – Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*.

⁴⁵ Sjå arbeidstvistlova § 33.

⁴⁶ Sjå domstollova § 2.

⁴⁷ Sjå finnmarkslova § 36.

⁴⁸ Sjå Grunnlova § 86.

⁴⁹ Eit slikt krav finn vi i andre land, til dømes i Tyskland, og er akseptert av EMD, sjå *X.v. v. Germany*, Decision 7 May 1979, Application no. 8227/1978.

Vedlegg 2

«... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet». ¹ Dei historiske føresetnader for valdistriktsinndelinga ved stortingsval²

av Yngve Flo³

Det norske demokratiets høgborg, stortingssalen på Karl Johans gate 22, er utforma på ein måte som skil seg frå dei fleste andre plenumssalar i verdas nasjonalforsamlingar. Medan parlamentarikarar i andre land som regel vert grupperte etter kva parti dei høyrer til, er stortingsrepresentantane plasserte ut frå heimfylke, altså kva geografisk område dei er valde frå. Representantane for kvart einskild valdistrikt sit på ei samanhengande rekkje i den hesteskoforma stortingssalen – alle sju opplendingar på plass 83 til 89, som samla utgjer *opplandsbenken*, for å ta eit døme.

Dei mest grunnleggjande politiske skiljelinene går i våre dagar unekteleg mellom parti og mellom partikonstellasjonar. Vurdert i dette lyset, kunne det vere nærliggjande å karakterisere plasseringa ut frå valdistrikt som ein reminisens frå ei svunnen tid, frå tida før partivesenet vart etablert. Men det er like fullt ikkje vanskeleg å finne vitnesbyrd om at geografi framleis spelar ei vesentleg rolle i det parlamentariske livet. Geografien gjev seg til kjenne i typiske lokaliseringsstridar, i spørsmål om kva område som skal prioriterast ved fordeling av knappe ressursar, og i saker med eit meir prinsipielt eller ideologisk tilsnitt, gjerne knytt til den for norsk politikk så viktige sentrum-periferi-dimensjonen. For dei einskilte parlamentarikarane er plasseringa på ein fylkesbenk ei påminning om at dei har eit oppdrag som ikkje berre handlar om å vise truskap mot eit parti, men òg om å vere ei rikspolitisk røyst for folket i deira respektive heimdistrikt. Fylkesbenkane opptrer

stundom som ei samla gruppering, og kan gjere felles sak.⁴ Kanskje bidreg denne fylkesforankringa, manifestert gjennom valordning og fysisk samla fylkesbenkar, til å «slipe av kantane» i det parlamentariske liv, og å skape samhald på tvers av partigrensar? Det har frå statsvitskapeleg hald i alle høve vore hevda at fylkesorganiseringa medverka til å utvikle den særprega konsensusen i norsk politisk liv i tiåra etter den andre verds-krigen.⁵

Fylka spelar ei nøkkelrolle i den norske valordninga. Stortingsvala har, om vi i denne omgang avgrensar oss til stortingsvalet i 2017 og dei føregåande 11 vala,⁶ teke form av ein konkurranse om eit variabelt tal representantplassar innanfor rammene av 19 valdistrikt, inndelt på ein måte som korresponderer med den norske fylkesstrukturen – og dermed også med den norske fylkeskommunale strukturen og organisasjonsstrukturen til dei politiske partia.

Desse 19 valdistrikta utgjer definitivt ikkje separate sfærar: Partimenyen er i hovudsak den same på tvers av fylkesgrensar, og visse saker av nasjonalt tilsnitt vert diskuterte med like brennande engasjement, frå landsende til landsende. Etter at ordninga med utjanningsmandat vart innført i 1989, er utkåringa av representantar også kopla meir direkte saman. Sidan 2005 inneber ord-

¹ Representanten Trond Hegna (Ap) karakteriserer den fylkesmessige inndelinga av representasjon til Stortinget for bygdene, St. 1952, s. 2884.

² Notatet er skriva på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved sekretariatet for vallovutvalet. Det dreg dessutan vekslar på eit følgjeforskningsprosjekt på kommune- og regionreforma, i regi av det KMD-finansierte Demos-programmet (Noregs forskingsråd).

³ Forskar ved Uni Research Rokkansenteret

⁴ Det finst så vidt undertekna kjennar til ingen (jamførande) studiar av korleis fylkesbenkane arbeider, men presseoppslag syner at dei parlamentariske fylkesgruppene mellom anna tek imot delegasjonar frå heimfylka, reiser på samla ekskursjonar til heimfylket eller deltek på konferansar med representantar for kommunar, fylkeskommunar, næringsliv o.a. frå heimfylket. Sjå til dømes oppslaget «Ny Østfoldbenk vil slåss for jobber og flyplass» på *fredrikstad24.no*, 13.9.2017.

⁵ Rommetvedt, Hilmar 1992: «The Norwegian Storting: The Central Assembly of the Periphery» (s. 89). *Scandinavian Political Studies*, Vol. 15 – No. 2, 1992. Wiley-Blackwell.

⁶ Ved stortingsvalet i 1969 var talet 20 fordi Bergen og Hordaland var skilde valdistrikt (sjå seinare omtale).

ninga i praksis at veljarar frå heile landet er med på å påverke kven som skal få tildelt «sistemandatet» i kvart einskild av fylka. Samstundes er det ingen tvil om at valet i stor grad tek farge av fylkeskonteksten; av fylkets egne særtrekk og historie, av det politiske persongalleriet – og av kor stor tyngde fylket har på den politiske kjøtvekta, manifestert ved det variable talet av representantar kvart fylke har høve til å velje inn. Dei politiske preferansane kan vere svært ulik frå fylke til fylke. Nokre fylke skil seg alltid ut som «raudare», «blåare» eller «grønare» enn landssnittet.

Fylket har vore ei viktig grunneining i det norske politiske systemet heilt sidan Stortinget vart etablert i den atterfødde norske staten av 1814 – og den gjeldande inndelinga i fylkesbenkar skriv seg, med visse justeringar, heilt tilbake til 1952. Men no kan det tenkjast at inndelinga i valdistrikt står framfor den mest markante endringa på fleire generasjonar. Regionreforma, som vart vedteken av Stortinget i juni 2017, inneber at talet på fylkeskommunar vert redusert frå dagens 19 til 11, i dei fleste tilfella med verknad frå nyttår 2020. Med fire unntak⁷ inngår alle landets fylkeskommunar (og om lag 70 prosent av landets innbyggjarar) i vedtekne samanslåingar av to eller tre fylkeskommunar. Regionreforma handlar i utgangspunktet om ei restrukturering av det regionale sjølvstyret, men samstundes har det lege i korta at staten «følgjer etter», i alle høve gjennom ei korresponderande endring av *fylket* som territorium og geografisk-administrativ eining. Dette gjev seg mellom anna som utslag at fylkesmannsembeta i hovudsak⁸ vert omorganiserte i samsvar med dei nye fylkesgrensene.

Så er spørsmålet: Bør også valdistrikta ved stortingsval endrast, for å sikre samsvar med dei nye fylkesgrensene? *Formelt sett* gjev ikkje svaret seg sjølv utan vidare. Valordninga var ikkje ein integrert del av regionreforma, og ein reduksjon i talet på valdistrikt (og mandatfordeling valdistrikta imellom) stiller då òg krav til endringar i Grunnlova. Samstundes høyrer vi uttrykt at det *reelt sett* ikkje er nokon veg utanom. Somme synest tenkje at realitetsavgjerda allereie er gjort gjennom regionreforma, no er spørsmålet kor raskt ein kan overvinne vrangvilje og unødig formalisme for å få gjennomført den grunnlovsendringa som «må» kome.

⁷ Nordland, Møre og Romsdal, Rogaland og Oslo (som er kombinert kommune og fylkeskommune)

⁸ «Avviket» er at Oslo vil inngå i same fylkesmannsembete som Østfold, Akershus og Buskerud, utan å vere del av same fylke/fylkeskommune som dei tre andre.

Denne haldninga vart mellom anna uttrykt i ein leiarartikkel i Adresseavisa i februar 2018. Fylkeskommunane i Nord- og Sør-Trøndelag starta fusjonssamtalar før regionreforma vart initiert på nasjonalt plan, og den formelle samanslåinga vart gjennomført allereie ved nyttår 2018, altså to år før samanslåingane andre stader i landet. Avisastilte seg kritisk til at regjeringa ikkje ville gjere sitt for å sikre at innbyggjarane i dei to tidlegare fylka kunne røyste i eitt samla valdistrikt allereie ved stortingsvalet i 2021, men måtte vente minst fire nye år.

Vi kan ikke forstå at det skal være nødvendig å ha to valgdistrikt i hele sju år etter at fylkene er slått sammen. (...) Har man sagt ja til et samlet Trøndelag, sier man samtidig ja til at Trøndelag må representeres på Stortinget som en samlet region. Det gir liten mening at trønderne ved neste stortingsvalg skal velges fra to fylker som ikke lenger eksisterer. (...) At man skal representer sine gamle fylker på Stortinget i neste periode, er med på å opprettholde en fylkesgrense som ikke lenger finnes. (...) Har man først sagt A, må man også si B.⁹

Dette notatet har til føremål å gje eit historiefagleg inntak til den prinsipielle diskusjonen om distriktinndelinga ved stortingsval. Eit slikt arbeid ville ha vore meningslaust om ein aksepterte føresetnaden om ein *automatikk* eller *kausaltitet* mellom endra fylkesinndeling (fylkeskommunal inndeling) og endra valdistrikt ved stortingsval. Prinsipielt sett er dette ulike saker, og det ville også vere problematisk om Stortinget ved å vedta ei politisk-administrativ reform hadde plassert seg i ein tvangssituasjon der det ikkje fanst noko reelt alternativ til å endre Grunnlova. Sagt på ein annan måte: Det at Stortinget svarar «A» på eitt spørsmål gjennom lovgjevingsmynde og vanleg fleirtal, bør ikkje i sin tur føre til at Stortinget i neste omgang er tvungen til å svare «B» på eit heilt anna spørsmål, då som grunnlovsgjevande forsamling med krav til kvalifisert fleirtal.

Denne tilnærminga inneber definitivt *ikkje* ei avvising av at det det eksisterer gode saklege grunnar til å sikre samsvar mellom dei geografiske rammene kring fylket/fylkeskommunen og valdistrikta ved stortingsval (sjå slutten av notatet). Men ein reduksjon av talet på distrikt frå 19 til 11 har implikasjonar. Om Stortinget vel å halde fast ved dagens 19 valdistrikt eller om det

⁹ Leiarartikkelen «Trøndelag må være ett fylke, også ved valget», *Adresseavisa*, 15.2.2018.

reduserer talet til 11 (eventuelt om det vel ei eller anna form for mellomløysing), vil dette uansett vere eit viktig prinsipielt vegval, med konsekvensar for valordninga og det politiske systemet som heilskap. Dette er eit vegval som ikkje må gjerast på autopilot.

Og nettopp historia, kunnskap om korleis denne delen av valsekretet er blitt forma, kan vonleg styrkje evna til å gjere eit gjennomtenkt val. Dette notatet gjev ei fortetta, i hovudsak kronologisk framstilling av det som historisk sett har manifestert seg som prinsipiell tenking knytt til valdistriktsinndelinga, og spesielt knytt til samantfall/avvik frå den politisk-administrative strukturen. Det byggjer på eit fåtal strategisk valde nedslag i samband med utgreiingar og reformer, anten i valordninga eller i den politisk-administrative organiseringa på mellomnivået i styringsverket, og dei faktiske endringane i valordninga og hovudlinene i prinsippdebatten kring valordninga vert berre overflattisk omtala.¹⁰

Allereie her i innleiinga må det slåast fast at denne forma for prinsippdebatt har vore relativt lite til stades i det norske politiske ordskiftet. Forklaringa er dels at «fylkesramma» har hatt ei så sterk stilling i det felles medvitte at alternative inndelingsprinsipp – det vere seg for valdistrikt eller for regionalt sjølvstyre – ofte har blitt oppfatta som lite relevante. Og sjølv når alternativ til dei etablerte fylka har vore diskuterte, har spørsmålet knytt til kva som bør konstituere eit valdistrikt (prinsipielt mellom anna knytt til storleik; praktisk knytt til konkret grensesetjing) vore lite til stades i diskusjonar kring valordninga. *Den* diskusjonen har som regel slokna fort, oftast til fordel for den politisk meir brennbare diskusjonen om mandatfordeling og dermed om geografisk og partipolitisk representativitet. Prinsippa bak inndelinga i valdistrikt og koplinga til organiseringa av regionalt sjølvstyre synest òg å ha fått lite *fagleg* merksemd, sjølv om sambandet vert omtala m.a. i litteratur som omhandlar ein mogleg felles valdag for lokal- og stortingsval og studiar av partiorganisasjonane.¹¹

¹⁰ For eit kortfatta oversyn over dei faktiske endringar i valordninga, sjå m.a. NOU 2001:3 *Velgere, valordning, valgte*, s. 28–32, og dei respektive banda av firebandsverket *Det norske Storting gjennom 150 år* (gjeve ut i samband med grunnlovsjubileet i 1964, sjå seinare ref. til einskildband). I motsvarande verk som vart gjeve ut i samband med 200-årsjubileet i 2014, skriv Bernt Aardal oversiktleg om endringane dei siste 50 åra, og identifiserer her dei viktigaste prinsipielle stridstema. Aardal, Bernt: «Valgordning – proporsjonalitet og distriktsrepresentasjon», i Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.): *Stortingets historie 1964–2014*. Fagbokforlaget.

1 Fylket som valdistrikt, fylket som sjølvstyrenivå

Inndelinga i fylke er, sannsynlegvis i større grad enn mange nordmenn reflekterer over, viktig for korleis vi lever liva våre. Fylket er geografisk basis for ei rekkje offentlege funksjonar og prosessar, og fungerer også (sannsynlegvis for ein stor del som ein konsekvens av kva fylket representerer i politisk og administrativ forstand) strukturerande mellom anna for sivilsamfunn og medieverksemd. Fylkesgrensa er ei ramme kring opplevde fellesskap og basis for politisk sjølvmedvit, om enn i høgst variabel grad. Det er neppe nokon dristig påstand at fylkesidentitetane er mindre rotfesta i sentrale og tettbygde enn i perifere og rurale stork, og at andre former for lokal eller regional stadstilknytting gjennomgåande er sterkare utvikla enn tilknyttinga til fylket.

Fylkesstrukturen har før dagens regionreform vore prega av ein uvanleg høg grad av stabilitet og kontinuitet. Inndelinga av rikets territorium i *amt* (som var nemninga som vart nytta fram til endringa av namn og nemningar i 1919) var eit produkt av eineveldet, og skriv seg til året 1671 – og amtsstrukturen «arva» i stor grad geografien frå endå eldre prinsipp for territorial organisering av statsmakta.¹² Talet på amt var i opphavet 12, og fleire nye einingar kom seinare til gjennom deling. Dagens fylkesstruktur er til forveksling lik amtsstrukturen i 1814. Dei viktigaste endringane som har skjedd sidan den gong, var oppsplittinga av landets nordlegaste amt til det vi i dag kjenner som høvesvis Troms og Finnmark (1865), og samanslåinga av «byfylket» Bergen med omkringliggjande Hordaland (1972).¹³

Amtet var altså ei basal eining i eineveldets Noreg, og då som ramme kring det nye, sentralstyrte forvaltningsapparatet der amtmennene lojalt skulle representere og forsvare kongemakta i rikets ulike distrikt.¹⁴ Då den nye statsmakta vart utforma på Eidsvoll i 1814, vart etablerte

¹¹ For sistnemnte tema, sjå m.a. Saglie, Jo og Erik Aarebrot 2012: «Knutepunktet i partiene: fylkespartienes rolle(r)», i Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivind Smith (red.): *Det norske fernerivådemokratiet*. Abstrakt forlag.

¹² Sjø m.a. oppslagsorda «amt» og «len» i Fladby, Rolf, Steinar Imsen og Harald Winge 1995 (1974): *Norsk historisk leksikon*. Cappelen.

¹³ I tillegg har det skjedd ei rekkje endringar i fylkesgrensene i samband med kommunesamanslåingar og kommunal grensejustering; den mest omfattande av desse då Aker vart slått saman med Oslo i 1948.

¹⁴ Avsnittet byggjer på kap. 2 i Flo, Yngve 2014: *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Fagbokforlaget.

offentlege strukturar i all hovudsak vidareførte på det lokale og det regionale nivået. Amtet heldt fram som territorial grunneining, og amtmennene som viktigaste instans i «distriktsembetsverket» – alternative løysingar ser ikkje ut til å ha vore diskutert i det heile. Den verkeleg revolusjonerande institusjonelle nyvinninga gjekk føre seg på sentralt hald, gjennom etableringa av Stortinget som lovgjevande og løyvande makt, og som uttrykk for folkesuverenitetsprinsippet. Men også denne institusjonen vart utforma på ein måte som var farga av gamle strukturar, ved at amtet vart valt som geografisk grunneining i representasjonsordninga for bygdene.

I framstillinga av korleis det norske stortinget vart til, poengterer Sverre Steen at den grunnlovfesta valordninga i prinsippet vart den same som ved valet til Riksforsamlinga, og at ordninga «*overhodet ikke ble debattert*». Det kan synest som om Steen legg til grunn at amtet var sjølvstøtt som valdistrikt, og at valet av ei såpass stor geografisk eining – som innebar at kvar einskild veljar ikkje kunne ha føresetnader for personleg kjennskap til eller kunnskap om dei aktuelle stortingskandidatane – i sin tur medverka til at ordninga vart basert på indirekte val (i fleirmannskrinnsar), ikkje direkte representasjon. «*Når et helt amt skulle utgjøre én valgkrets, hvem skulle velgerne da ha stemt på ved et direkte valg?*», spør Steen retorisk.¹⁵

Eit viktig trekk ved den norske valordninga frå 1814 og heilt fram til byrjinga av 1950-åra, var at veljarane på bygdene og veljarane i byane (kjøpstadene) røysta kvar for seg, og at sjølv styrkeforholdet mellom dei to veljarbasane vart skissert: To tredelar av det totale talet på representantar (som frå starten av var variabelt, basert på talet på røysteføre) skulle kome frå bygdene og ein tredel frå byane. Dette var ei ordning som medvite var meint å gje byane langt sterkare representasjon enn folketalet skulle tilseie, men folketalet i byane førte til at dei vart endå meir overrepresenterte enn føresetnaden var – noko som i 1859 førte til vedtak av den såkalla «bondeparagrafen» (gjennom endring av GrL § 57), som sikra bygdene dei føresette 2/3 av representanttalet – og for fyrste gong definerte kor mange representantar som skulle veljast frå kvart distrikt. Bygdene var likevel underrepresenterte så seint som ved det siste stortingsvalet der ein differensierte mellom by- og

landdistrikt, i 1949, om enn den demografiske utviklinga hadde bidrege til nesten å utjamne misforholdet.¹⁶

Skiljet mellom by og land og overrepresentasjonen for kjøpstadene botna for ein stor del i at embetsmennene sjølve var viktige premisslevarandørar for valordninga, som dei var det i grunnlovsarbeidet reint ålment. Ordninga auka i deira auge sjansen for at kompetente menneske – slike som dei sjølve! – kunne gjere seg gjeldande i det rikspolitiske livet. I vår samanheng er det viktigare å framheve at valordninga også speglar ei førestelling om grunnleggjande interessemotsetnader mellom by og land og eit ålment behov for å verne dei to mot kvarandre (tanken om å verne byen mot bygda var sterkast frå starten). Byane representerte juridisk, sosialt, økonomisk og kulturelt noko anna enn bygdene gjorde, og hadde følgjeleg andre behov og interesser å ivareta, også i politisk forstand. Ut frå denne logikken vart det oppfatta som meir føremålstenleg å kople saman byar som kvar for seg ikkje var store nok til å velje eigen stortingsrepresentant i eitt samla rikspolitisk valdistrikt, enn å late byen velje saman med folket på bygdene: 6 av 10 byvaldistrikt i 1815 og 10 av 26 byvaldistrikt i 1900 var slike saman- eller seriekopla distrikt.

Førestellinga om det fundamentale skiljet mellom by og land gav seg òg tydeleg til syne då kommunalforfatninga vart vedteken i 1837, og folkesuverenitetsprinsippet vart gjort gjeldande også i det lokale styringsverket. Kommunalforfatninga manifesterte seg i form av to formannskapslover; éi for by- og éi for bygdekommunane. Særmerkt for bygdene var at dei vart kopla saman under ei felles overbygning: *amtskommunen*, forløparen for dagens fylkeskommune. Dette vart eit organ der bygdekommunane kunne handtere fellesoppgåver. Frå starten av handla det amtskommunale livet mest av alt om å kontrollere og å sanksjonere avgjerder gjort av embetsverket, men etter som tiåra gjekk, vart det større rom for initiativ og samfunnsentreprenørskap.¹⁷

Ein kunne ha tenkt seg at etableringa av amtskommunar sprang ut frå på ei medviten førestel-

¹⁵ Steen, Sverre 1964: «Hvordan Norges Storting ble til», innleiing til Kaartvedt, Alf: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Fra Riksforsamlingen til 1869* (band 1). Gyldendal. Sitert etter s. 16 og 17.

¹⁶ Ved valet i 1949 hadde landdistrikta 67,0 % og bydistrikta 33,0 % av dei røysteføre (mot høvesvis 66,6 % og 33,3 % av representantane), jf. tabell 304 i *Statistisk årbok for Norge 1950* (SSB). Ved valet i 1945 hadde skeivskapen vore monaleg større; då hadde landdistrikta 71,1 % og bydistrikta 28,9 % av dei røysteføre, jf. tab. 3 og 4 i *Stortingsvalet 1945*, NOS X.132, 1947 (Stortingets kontor). I mellomtida hadde bykommunen Aker blitt innlemma i Oslo (med verknad frå 1.1.1948).

¹⁷ Om amtskommunen i den eldste perioden, sjå Steen, Sverre 1973: *Amt og stat 1837–1860*. Cappelen.

ling om at amtet skulle styrkast som ei politisk kraft, og at samanfallet med amtet som rikspolitisk valdistrikt var viktig i så måte. Men kjeldene gjev ingen haldepunkt eit slikt syn, og dei relativt smålåtne ambisjonane på amtskommunens vegner frå starten av gjer eit slikt samband lite sannsynleg. Det er rimeleg å hevde at samanfallet av amtet som ramme kring både det rikspolitiske og interkommunale virket til innbyggjarar på bygdene botna i at amtet allereie var ei etablert og «naturleg» territorial eining. Det avgjerande for at amtet vart valt som fast ramme kring organisert kommunalt samarbeid, var at det allereie før 1837 var ei geografisk grunneining for utlikning av skattar, og den nye kommunalforfatninga la til grunn at amtmennene skulle ha den administrative leiarskapen – noko som naturlegvis òg gjorde amtet til eit opplagt val.

Gjennom meir enn hundre år, til langt inn i etterkrigstida, eksisterte det ei rotfesta førestelling om at overleggingar og avgjerder som vart gjort innan amts- eller fylkeskommunale rammer var av upolitisk karakter.¹⁸ Amtskommunen var rett nok eit økonomisk fellesskap, eit felles hushald for bygdekommunane, men det var enno frammandarta å tenkje på denne institusjonen som «politisk». Typisk nok var partipolitikken ei kraft som fyrst for alvor gjorde seg gjeldande i det fylkeskommunale livet i 1960-åra (sjå seinare omtale). Det sytte mellom anna representasjonsordninga for: Som samarbeidsorgan mellom bygdekommunane var fylkestinget lenge i praksis eit ordførarkollegium, og det møttest normalt berre til tingsete éin gong årleg. Som veljarar hadde innbyggjarane eit distansert forhold til det fylkeskommunale livet. Ordninga med indirekte representasjon til fylkestinget, via kommunane, var gjeldande heilt fram til 1975.

Når dette er sagt, er det likevel all grunn til å tru at samsvaret mellom fylket som ramme kring det kommunale livet og som byggjestein i det parlamentariske livet innebar at det det *utvikla seg praksisar* for tverrgåande sambandslinjer. Det amts- og fylkeskommunale livet handla i aukande grad om å samle seg om tiltak – i fyrste rekkje knytt til samferdsle, helsestell og skulestell – der statleg finansiell medverknad var ein naudsynt føresetnad for å sikre realisering. Det finst diverre ikkje systematisk historisk forskning på desse sambandslinjene, men det er høgst sannsynleg at

representantane på Stortingets fylkesbenkar gjennomgåande har vore godt informert om og involvert i politikktutforminga på heimebane, og har sett det som si oppgåve å lyfte fram «fylkets vilje» på Løvebakken. Dette handlar ikkje berre om kva som fanst av kontaktnett, men at fylkets rikspolitkarar sjølve i stor grad var rekrutterte frå ein lokalpolitisk elite. I Noreg har lokalpolitikken i stor grad fungert som ein inngangsportale til rikspolitikk. Som ein liten illustrasjon, kan det nemnast at 11 av 13 faste representantar frå dei to trøndelagsamta og Nordland i perioden 1900–03 hadde bakgrunn som ordførarar, og dermed også som amtstingsrepresentantar.¹⁹ Heilt fram til etterkrigstida skjedde det dessutan relativt ofte at amt- og fylkesmenn sat på Stortinget parallelt med embetsvirket (som altså inkluderte rolla som administrativ leiar i amts- og fylkeskommunen). Ja, til ein viss grad følgde stortingsplassen «med på kjøpet» for ferske amtmenn, truleg ut frå ei førestelling om at det var viktig for veljarane nettopp å ha amtmannen som talsmann og «ambassadør» i landets gjævaste folkevalde forsamling.²⁰

2 Einmannskrinsane: eit kortvarig farvel til fylket

Gjennom det norske valsystemets meir enn 200 år lange historie, utgjer dei 15 åra og fem valperiodane frå 1906 til 1921 noko heilt særmerkt: Stortinget vart då valt gjennom fleirtalsval i einmannskrinsar. Dei ulike motiva bak endringa i valskipnaden fyrst i 1905, og deretter i 1919 – då ei ordning med høvetalsval vart innført att – er framstilte i full breidde av Rolf Danielsen og Tim Greve i Stortingets historie.²¹ Partipolitikken inntog og den markante utvidinga av røysteretten (som gjorde ordninga med indirekte representasjon lite funksjonell) hadde vore med på å auke reformbehovet. Det vesentlege i vår samanheng, er at desse 15 åra representerer eit mellombels brot med «fylkeslina» i det norske valsystemets historie. Brotet var ikkje fullstendig; dei einskilde parlamentarikarane frå bygdene representerte fram-

¹⁸ Dei ålmenne karakteristikkane av den politiske kulturen i amts- og fylkeskommunen byggjer på Flo, Yngve 2015: *For byfolk og bønder 1940–2015. Rogaland fylkeskommunes historie*, band II. Fagbokforlaget.

¹⁹ Politikararkivet ved Norsk Samfunnsvitenskapleg Datatekste, supplert med opplysningar frå *lokalhistoriewiki.no* og andre lokalhistoriske kjelder.

²⁰ Flo, Yngve 2014: *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Fagbokforlaget, s. 186, 271 og 291–293, 263ff.

²¹ Danielsen, Rolf 1964: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Tidsrommet 1870–1908* (band 2). Gyldendal, s. 1–26; Greve, Tim 1964: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Tidsrommet 1908–1964* (band 3). Gyldendal, s. 1–30.

leis amtet, og mandatfordelinga amta imellom var framleis regulert. Men kvart einskild amt vart delt i like mange separate valdistrikt som amtet hadde representantar. For å ta eit døme; dei seks representantane for Nordland ved valet i 1906 vart valt høvesvis for Vesteraalen, Lofoten, Nordre Salten, Søndre Salten, Nordre Helgeland og Søndre Helgeland. Totalt valde bygdefolk 82 representantar ved dette valet, og det gjorde dei følgjeleg fordelt på 82 ulike valdistrikt.

Denne oppsplittinga i valdistrikt var ikkje eit mål i seg sjølv. Frå fleire hald vart det tvert imot understreka at brotet med amtet som valdistrikt var ein uheldig effekt ved den valordninga som no vart sett i verk: Den nye valordninga kunne føre til mindre samarbeid og større grad av konkurranse mellom ulike geografiske område, noko som undergrov det indre samholdet i amta, og dermed også funksjonaliteten til amtet som kommunalt fellesskap. Denne veikskapen vart også vedgått av valgkredskommisjonen, som førebudde endringa i valordninga: Lokalinteressene ville truleg få ein meir framskoten plass under ei ordning med einmannskrinsar enn ynskeleg var. «*De smaa valgkredses lokal- og særinteresser, der muligens staar i strid med hverandre, kan let komme til at blive en svækkelse af det større distrikts, amtets, interesser, hvad man ikke kan se bort fra, naar hensyn tages til, at et amt danner en økonomisk enhed.*»²² Motførestellingane vart også lufta i stortingssalen då valreforma vart diskutert og vedteken i mai 1905.²³

Prosessen kring valordninga av 1905 gjev oss – ironisk nok, sidan ordninga ved dette vegskiljet vart skrota – haldepunkt for å identifisere kvaliteter som hadde vore verdsette ved amtet som samla valdistrikt: Amta var store nok til at dei innbyrdes motsetnadene balanserte kvarandre, noko som fremja samarbeid og moderasjon framfor rå «maktpolitikk». Dette gjaldt i det amtskommunale livet, og det gjaldt amtsbankane på Stortinget. Dei som tok mål av seg å representere heile amtet, måtte òg appellere til heile amtet. Denne mekanismen forsvann no, og nettopp fordi dei nye distrikta var så mykje mindre, og fordi lokalinteressene ville gjere seg endå sterkare gjeldande, vart det gjennomgåande lagt vekt på at dei skulle vere så homogene som råd – for at ikkje einmannskrinsane skulle herjast av indre strid: I framleg-

get hadde valgkredskommisjonen prøvd å organisere valdistrikta med det for auge, at bygder vart grupperte saman når «*økonomiske og andre interesser maa antages at være i det væsentlige de samme*» – noko som ikkje hadde lukkast fullt ut, sidan det i praksis ikkje var til å unngå at ein måtte slå saman bygder «*hvis interesser er forskjelligartede og i enkelte tilfælde endog helt modstridende*».²⁴ Framlegget om inndeling av einmannskrinsane var ute på høyring, og høyringsinnspela spegla for ein stor del òg førestellinga om at distrikta måtte vere så homogene som råd, i næringsvegar, i kultur og på andre måtar.²⁵

Tida med fleirtalsval i einmannskrinsar vart altså relativt kortvarig. Det er uvisst om og i kva grad valdistriktsinndelinga i seg sjølv – og den lokalismen den måtte ha fremja – bidrog til at systemet vart forkasta etter såpass kort tid. I alle høve var dette ikkje avgjerande; den svært skeive partipolitiske representasjonen valordninga skapte, og den påfølgjande svekka legitimiteten, var i alle høve eit langt viktigare ankepunkt. Det nye systemet måtte sikre betre proporsjonalitet. Den nye valordninga med verknad frå og med stortingvalet i 1921 var ikkje ein retur til den gamle før 1905. Mellom anna vart ordninga med indirekte val ikkje innført på ny, og talet på stortingsrepresentantar vart markant auka, frå 126 i 1918 til 150 i 1921. Men valskipnaden vart igjen basert på høvetalsval, og igjen med fylket som valdistrikt for veljarar på bygdene, med eit tal på representantar som varierte frå 3 til 8. Byane vart fordelte på færre valdistrikt enn dei hadde vore tidlegare, totalt 11, alle med ein stad mellom 3 og 7 representantar.

Det kan igjen synest som om fylket var «sjølv-sagt» som geografisk ramme kring valdistrikta på bygdene når ein no ved inngangen til 1920-åra forlét ordninga med einmannskrinsar. Fleirtalet i valgkredskommisjonen framheva kontinuiteten og den institusjonelle ramma amtskommunen representerte for bygdene, som ein ressurs. Den føreslåtte inndelinga bygd på amta «*slutter sig til gamle kjendte administrative inddelinger av landet, inddelinger hvis befolkning har institutioner og interesser fælles*».²⁶ Langt frå like sjølv-sagt var inndelinga i byvaldistrikt. Ordninga med «seriekopling» av byar (dvs. kjøpstader) i felles valdistrikt – som var naudsynt, så lenge det ikkje fanst mange nok stortingsmandat til at kvar by kunne få minst eitt – hadde også tidlegare skapt sterk misnøye, fyrst og fremst fordi juniorpartner i denne

²² Indstilling angaaende rigets inddeling i enmandsvalgkredse udarbejdet af den i 1900 nedsatte parlamentariske valgkredskommision, s. 15. (august 1903, vedlegg til St.prp. nr. 76 (1903–04).

²³ Sjå utsegner til Gunnar Rystad (H), St. 1904–05, s. 2415 og Thore Olsen Wølstad (MV), St. 1904–05, s. 2425.

²⁴ Innstillinga frå valgkredskommisjonen, s. 15.

²⁵ Dok. nr. 14, 1905–06.

kompaniskapen kunne risikere å vere «evig» avskoren frå representasjon. Haugesund, som var ny kjøpstad frå 1866, måtte velje valmenn saman med Stavanger, og haugesundarane måtte igjen og igjen konstatere at makta rådde: Stavanger tok stortingsrepresentantane.²⁷ At talet på byvaldistrikt frå 1921 vart markant redusert, innebar at systemet med «seriekopling» måtte utvidast. Til dømes skulle dei seks byane Bodø, Narvik, Tromsø, Hammerfest, Vardø og Vadsø velje fire representantar i fellesskap, medan dei åtte byane Notodden, Skien, Porsgrunn, Brevik, Kragerø, Risør, Arendal og Grimstad skulle sende fem representantar til Løvebakken. Mange var kritiske til måten byvaldistrikta vart utforma på. Utgjorde desse konstallasjonane fornuftige fellesskap? Var skiljet mellom by og land framleis så grunnleggjande at det var meir naturleg til dømes for bodø- og vardøværingar (med 75 mil i luftlinje og fleire dagsreiser imellom seg) å røyste saman, enn at byborgarane skulle røyste saman med innbyggjarane straks utanfor sine respektive bygrenser? Var det i det heile mogleg som folkevalt å representere og ivareta interessene til slike einingar? Hedmarksrepresentanten Wollert Konow (Bp) sukka over at byane kopla saman i same valdistrikt ikkje hadde dette indre sambandet og møtepunktet som bygdene hadde gjennom amtstinget, og at veljarar og representantar difor vart framande for kvarandre: «(...) i byerne hvor man aldrig har hat nogen forbindelse, der skal man slaaes sammen til en enhet, hvor maaske den mand som vælges til repræsentant, aldrig faar mere at gjøre med de andre byer end det at han reiser rundt og holder et foredrag (...)»²⁸

Problemets kjerne var altså den rotfeste førestellinga om at by og land var to ulike interesse-sfærar med krav på eit visst vern imot kvarandre. Tanken om å byggje ned dei juridiske skilja mellom by og land hadde på dette tidspunktet gjort seg gjeldande på fleire frontar. I år 1900 hadde ein komité som tok sikte på å få til den fyrste gjennomgåande revisjonen av formannskapslovene,

teke til orde for å erstatte dei to lovene i éi samla lov, og elles sanere i det som fanst av statlege særlover. Lover som regulerte skular fattigvesen og skattevesen fanst i éin by- og éin bygdeversjon. Komiteen meinte at særlovgjevinga for by og land hadde medverka til å skape kunstige motsetnadsforhold, «til Svækkelse af Interessen for det fælles Samfundsarbeide og til Splittelse af Kræfterne for dettes Fremme». Lovframlegget innebar også at byane, i alle høve delvis, skulle inngå i amtskommunen. Men arbeidet rann ut i sanden, og den juridiske muren mellom by- og landkommunar vart ståande i over eit halvt hundreår til.²⁹

No i tida kring den fyrste verdskrigen vart det òg for fyrste gong teke kraftfulle initiativ for å fjerne skilje mellom by og land ved representasjon til Stortinget. I innstillinga frå den forsterka konstitusjonskomiteen i førekant av den nye valordninga av 1921, hadde fleirtalet innstilt på 22 valdistrikt; ei ordning som innebar at berre Kristiania, Bergen, Trondhjem og Stavanger vart skilde ut som eine byvaldistrikt (dei to fyrstnemnte utgjorde også eigne amt), medan dei andre byane skulle røyste saman med landdistrikta innanfor eigne amt. Og hovudargumentet var nettopp at ei slik ordning hadde store fordelar framfor å kople saman ulike byar frå ulike amt.³⁰ Kva er naturlegare, polemiserer saksordførar Christian Fredrik Michelet (H) i Stortinget, «end at disse byer stemmer sammen med det opland, hvorfra de er utgaat, og som de er saa inderlig avhængige af?» Byane hadde alle interessene sine felles med omlandet, «gaar oplandet tilbake, gaar byen tilbake, og hele det aandelige liv bærer samme præg».³¹

I 1921 var det likevel ikkje råd å mobilisere stortingsfleirtal for ei slik ordning, mellom anna fordi dette vanskeleg kunne la seg gjere utan at ein samstundes forkasta bondeparagrafen, som mange, av ulike grunnar, meinte framleis hadde sin misjon. Dessutan delte ikkje alle førestellinga om eit grunnleggjande interessefellesskap mellom by og land. Carl Joachim Hambro (H) ville eigentleg ha halde fast ved ordninga med einmannskrinsar, og framstilte amtsdistrikta – i alle høve om dei også femna om byane – som unaturlege, og dermed ei kjelde til konflikt. Her vart det så mange motsetnader at distriktsinteressene og byinteressene ville kome i forgrunnen. «De vil

²⁶ Indst. S. XXXVIII, 1919, s. 22. At det nettopp var amtskommunen som vart sikta til, vart spesifisert i ein særmerknad frå kommisjonsmedlem Karl Sanne: Amtet var ei så gamal og vel innarbeidd eining i det folkelege medvitet, at det ikkje var unaturleg å gå tilbake til den opphavlege distrikt-sinndelinga i Grunnlova, som gjaldt frå 1814 til 1906. «Amterne er fremdeles i mange henseender en samlende enhet, de forskjellige bygder møtes paa amstingene, en række fællesinstitutioner og fællesinteresser knytter dem sammen inden amtet», poengterte Sanne. Innstillinga, s. 25.

²⁷ Danielsen, Rolf 1964: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Tidsrommet 1870–1908* (band 2). Gyldendal, s. 2–3.

²⁸ St. 1919, s. 2951.

²⁹ Sitat er henta frå Innstilling til Lov om det kommunale Selvstyre, s. 11 (vedlegg til Ot.prp. nr. 16 (1909)), sjå elles omtale i Flo, Yngve 2014: *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Fagbokforlaget, s. 54 ff. og 186 ff.

³⁰ Indst S. XXXVIII, 1919, sitert etter s. 23.

³¹ St. 1919, s. 2652.

presse dem frem paa overflaten, der hvor man med en naturlig kredsinddeling ikke vilde merke noget til dem.»³²

3 Etterkrigstida: By og land – hand i hand

Frå utgangen av 1940-åra og fram mot midten av 1960-åra skjedde det ei rekkje reformer i det politiske og administrative livet som bidrog til å rive ned dei formelle skilja mellom by og land. Den markante endringa i stortingsvalordninga i 1952 – som altså gav oss den distriktsinndelinga vi med små justeringar lever med den dag i dag – kan såleis lesast inn i ein større reformkontekst, der dei mest gjennomgripande endringane handla om korleis det politisk-administrative apparatet lokalt og regionalt skulle sjå ut.

Reformene i den lokale og regionale delen av styringsverket tok sikte på å byggje eit kommunalapparat som kunne fungere som ein berebjelke for velferdsstaten.³³ Kommunar og fylkeskommunar var tiltenkt eit vesentleg ansvar for å realisere nasjonale målsetjingar. For at kommunalvesenet skulle meistre denne oppgåva, måtte det gjennom ein heil serie av reformer, der den nye kommuneinndelinga (planlagt frå 1946, i hovudsak realisert i fyrste halvdel av 1960-åra) for ettertida er den mest kjende. For at systemet skulle vere slagkraftig og for at ein skulle kunne realisere det som seinare er vorte omtala som generalistkommuneprinsippet – som inneber eit grunnleggjande likeverd mellom kommunar; ein føresetnad for ein universell velferdsstat bygd på kommunen – var det ikkje mogleg å vidareføre det tradisjonelle skiljet mellom by og land. Ei nedbygging av desse skilja viste seg dessutan å vere ein naudsynt føresetnad for å kunne få til ei rasjonell kommunal inndeling. Ei ny, felles kommunelov for by og land vart vedteken i 1954, og også innan ulike former for særlovgeving vart krava til by- og bygdekommunar utjamna eller fjerna.

I vår samanheng er dei institusjonell endringane i fylkeskommunen dei aller viktigaste. Fylkeskommunen vart med verknad frå nyttår 1964 (gjennom Lov om fylkeskommunar) omforma frå eit bygdefelleskap til eit fellesorgan for alle kommunar i fylket, også byane. Kor dra-

matisk denne endringa var, varierte naturleg nok ut frå kor mange og store byar dei einskilde fylka hadde innan grensene sine. Men det fylkeskommunale livet vart aldri «seg sjølv likt» nokon stad. Fylkeskommunen tok fatt på store oppgåver, ikkje minst gjennom det ansvaret han fekk (og for ein stor del allereie hadde teke) innan helsestell/sjukehusvesen, innan vidaregåande utdanning og innan samferdsle. Medan overleggingane på fylkestinget tidlegare hadde vore rutineprega og tok form av hestehandel bygder imellom, vart det no ein arena for politisk diskusjon, endåtil med rom for å tenkje visjonært på vegner av heile fylket. Representantane på fylkestinget var der framleis (fram til 1975) som utsendingar for heimkommunane sine, men dei grupperte seg i parti, noko som også bidrog til å byggje bruer på tvers av skiljet mellom by og land. Fylkeskommunen vart i løpet av 1960-åra på ein heilt annan måte enn tidlegare ei *politisk* kraft.

Når det gjaldt valordninga til Stortinget, hadde ein i etterkrigstida lenge levd med eit system som «alle» ynskte å endre. Tim Greve skriv at ingen var særleg nøgde med valdistriktsinndelinga av 1919, med samankoplinga av kjøpstader i same distrikt. Det var ein føresetnad at det raskt skulle kome nye og meir føremålstenlege løysingar, men denne føresetnaden vart ikkje innfridd. Utover i mellomkrigstida var det flusst med framlegg til endringar som alle mislukkast i å mobilisere grunnlovsfleirtal. Etter krigen, i 1948, vart ein ny valordningskommisjon sett ned. Det viktigaste føremålet var i og for seg ikkje å endre valdistrikta, men å få til ei valordning som sikra større samsvar mellom røystestyren og representasjonen til dei politiske partia. Kommisjonen gjekk inn for ei ordning med utjamningsmandat, men regjeringspartiet Arbeidarpartiet gjekk i staden inn for ei sanering i talet på distrikt – og då ved at veljarar i byane skulle inngå i samla fylkesvaldistriktet, saman med veljarar på bygdene – noko som òg ville ha ein slik utjamnande effekt. Arbeidarpartiet fekk til slutt tilstrekkeleg støtte, det nye framlegget til valdistriktsinndeling vart vedteke, og då som del av ei «pakkeløysing» der også bondeparagrafen vart avskaffa.³⁴

Det politiske ordsiftet i samband med at valordninga vart revidert vitna igjen om at arronderinga i seg sjølv var av underordna verdi, samanlikna med målsetjingar knytt til partipolitisk og geografisk representativitet. Matematisk rett-

³² St. 1919, s. 2944

³³ Framstillinga av hovudlinene i den kommunalpolitiske utviklinga byggjer særleg på Flo, Yngve 2004: *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Universitetet i Bergen.

³⁴ Avsnittet byggjer på Greve, Tim 1964: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Tidsrommet 1908–1964* (band 3). Gyldendal, s. 7–16.

ferd var ikkje mogleg å oppnå – og kanskje ikkje heller ynskeleg – men ei inndeling i tjue valdistrikt motsvarande *heile* fylka representerte tydelegvis ei løysing som sikra akseptabel storleik og gav vilkår for ei ordning med akseptabel partipolitisk og geografisk representativitet. I stortingsdebatten festa nokre talarar seg ved føremonane ved å samle by og land i ei felles ramme, og at nettopp fylket utgjorde denne ramma. Johan Wiik (Ap) understreka det nære sambandet mellom by og land. For Levanger, som han trekte fram som døme, var det langt mindre naturleg å utgjere valdistrikt saman med storbyen Trondheim i grannefylket i sør, slik ordninga hadde vore til då, enn å røyste saman med bygdene i Nord-Trøndelag. «*Der ligger fellesskapet. Bygdene og småbyene i fylkene går sammen om så mange tiltak, økonomiske og kulturelle. Kun på den ene veien skal de skilles: når fylket skal velge sine representanter til Norges storting.*»³⁵ Partifellen Trond Hegna var den som mest eksplisitt understreka verdien av å byggje vidare på og å styrkje fylket som ramme kring valdistrikt:

Vår nåværende valgordning har mange gode sider. Dens oppbygging på grunnlag av valdistrikter sikrer de enkelte deler av landet en fast representasjon. Den fylkesmessige inndeling av representasjon for landdistriktenes vedkommende er en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet, og bygger også naturlig på den ordning som er innført helt fra vår forfatnings begynnelse.³⁶

Fylket representerte ein historisk kontinuitet, men vart i løpet av dei fyrste par tiåra av etterkrigstida tilført noko nytt, ved at det frå no av skulle fungerte som ramme kring eit reelt interessefelleskap på tvers av gamle skilje mellom by og land. Dei institusjonelle føresetnadene for å utvikle dette fellesskapet vart styrkt frå to kantar; ved at innbyggjarane vart ført saman i rikspolitisk forstand gjennom endra valdistrikt, og ved at dei vart ført saman i fylkespolitisk samanheng. Mykje tyder på at fylkesnivået nettopp i denne tida utvikla seg til eit endå viktigare bindeledd på tvers i det politiske systemet. Framveksten av ein fylkespolitikk og styrkinga av fylket som byggjestein i det rikspolitiske valsystemet medverka til at også fylkesleddet i *partiorganisasjonane* vart viktigare, som ein fellesnemnar for partiets engasjement utover mot kommunane, på fylkesnivå og på veg-

ner av fylket innan rammene av eit større, nasjonalt styringssystem.

4 1970-åra: Nei større fylke, og nei til større valdistrikt

I rekkja av komitear og kommisjonar som opp gjennom historia har arbeidd med å utarbeide framlegg til endringar i valordninga, finn vi Valordningskommisjonen av 1968, under leiing av Svern Stray (H). Denne komiteen utmerkjer seg ved at den eksplisitt lanserte færre og større valdistrikt enn fylket som eit – i all høve hypotetisk – alternativ. Modellane som innebar endra valdistrikt vart vel å merke ikkje diskuterte opp imot dei institusjonelle eller politiske koplingar som måtte eksistere til fylkeskommunen og fylkespolitikken. Modellen med færre valdistrikt (i innstillinga omtala som «Hovedtype F») vart ålment omtala som ein modell med ei logisk innebygd utjamning når det gjeld partirepresentativitet. Misnøye knytt den matematiske skeivfordelinga som oppstod på vegen frå partipolitisk veljaropplutnad til representasjon, var då òg ein hovudgrunn til at kommisjonen vart sett ned.

Det einaste forsvaret for modellen med færre valdistrikt kom likevel berre frå to komitémedlemmer tilhøyrande småparti på venstresida av politikken, Finn Gustavsen (SF) og Reidar T. Larsen (NKP). Det essensielle for desse var at større valdistrikt innebar fleire mandat i kvart einskild distrikt, noko som gav vilkår for meir differensiert representasjon på Stortinget. Ikkje berre vart lista lagt så lågt at det vart lettare for partia med lågare prosentvis opplutnad å knipe eitt av dei siste mandata, også underrepresenterte grupper som kvinner og ungdom ville lettare kunne oppnå «sikker» plass på partilistene, argumenterte Gustavsen og Larsen. Ut frå omsynet til planlegging og samarbeid i regional målestokk – i tydinga landsdelsmålestokk – ville det dessutan etter deira syn vere ein fordel om stortingskandidatane såg seg som «*representanter for en større region og ikke bare for et enkelt fylke*».³⁷ Modellen med større valdistrikt fall ikkje i smak for det store fleirtalet i komiteen. Dette slo fast, utan å utdjupe, at det ikkje såg «*tilstrekkelig grunn til å forlate den tradisjonelle ordning med fylkene som valgdistrikter*», og at «*ikke noe vesentlig vil være oppnådd ved å gå vekk fra fylkene ved valgdistrikter*».³⁸ Stortings-

³⁵ St. 1952, s. 2860.

³⁶ St. 1952, s. 2884.

³⁷ Dok. nr. 7, 1971–72, Innstilling til Stortingets presidentskap fra valgordningskommisjonen, s. 28.

³⁸ Dok. nr. 7, 1971–72, s. 28 og 29.

handsaminga i slutten av mai 1972 stadfesta at det ikkje fanst politisk vilje til ei gjennomgripande reform i inndelinga av valdistrikt.³⁹

Dei justeringar som *har* skjedd i sjølve valdistriktsinndelinga sidan 1952 har kome i form av ei «automatisk» tilpassing til endringar i fylkesgrensene – endringar som i sin tur har vore drivne fram av nye kommunegrenser. Den viktigaste av desse, sprang ut frå Bergens behov for auka areal, og samanslåinga med bygdekommunane Arna, Fana, Laksevåg og Åsane i 1972. Med sjølvstendig fylkesstatus vart Bergen (i likskap med Oslo) ikkje del av nokon fylkeskommune i 1964. Men samanslåinga i 1972 var i praksis uråd å gjennomføre utan at bykommunen ved overgangen til «nye» Bergen gav opp statusen som eige fylke, og vart del av Hordaland. Dette innebar at Bergen gjekk inn i Hordaland fylkeskommune – og kort tid etter vart Grunnlova endra, slik at Bergen også vart del av Hordaland som stortingsvaldistrikt før valet i 1973. Spørsmålet var ved dette høvet ikkje *om* grunnlovsendringa burde skje, men korleis ein reint juridisk skulle gå fram. Kommunaldepartementet hadde då den tekniske gjennomføringa av samanslåinga vart drøfta i 1967 enkelt «forutsatt» at Stortinget i kjølvatnet av ei endring i kommune- og fylkesinndelinga òg ville gjere dei naudsynte endringar i den grunnlovsfesta valdistriktsinndelinga.⁴⁰

Sjølv om fylkesinndelinga i praksis har vore nokså stabil i etterkrigstida, har det fleire gonger vore gjort initiativ til å få til meir drastiske endringar. Mønsteret er gjennomgåande det same; hovudmotivet har vore å skape eit folkevalt mellomnivå med nye, og som regel romslegare grenser – færre og større fylkeskommunar, med andre ord – og diskusjon og refleksjon knytt til valdistriktsinndelinga ved stortingsval har kome som ein «spin-off» eller bieffekt. Den fyrste i rekke av slike initiativ vart kanalisert gjennom den såkalla Fylkesinndelingskomiteen av 1961 (leia av fylkesmann Hans Gabrielsen, innstilling i 1965). Sjølv om det var fylkets ålmenne funksjon som territorielt inndelingsprinsipp som her vart drøfta, kan ein seie at komiteen reelt sett hadde som hovudføre mål å vurdere om dei institusjonelle endringane i fylkeskommunen som vart vedtekne gjennom Lov om fylkeskommunar, skulle følgjast opp i form av endra geografiske grenser. Ved oppnemninga vart det poengtert at det kunne verte naudsynt å drøfte eventuelle reformer opp imot organiseringa i valdistrikt i GrL § 58.

³⁹ St. 1971–72, s. 3069–3112.

⁴⁰ Sjø drøfting i Ot.prp. nr. 17 (1967–68), s. 30–34.

Eit stor mindretal tok til orde for å redusere talet på fylke til sju, noko som gjorde denne typen diskusjon naudsynt. Typisk for prosessen kring Fylkesinndelingsutvalet – inkludert den påfølgjande politiske handsaminga – er at diskusjonen handla om kva justeringar i politisk-administrative grenser, i valdistriktsinndelinga og i mandatfordeling som kunne gjennomførast ved vanleg lov, og kva som burde eller måtte ta form av grunnlovsendring. Det var særleg tidsaspektet, tida det tok å få gjennomført ei endring i Grunnlova, som skapte hovudbry. Utvalet gav uttrykk for at endring både i stortingsvaldistrikt og mandatfordeling i stor grad burde kunne gjennomførast som vanleg lov, «*i samsvar med de prinsipper for mandatfordelingen som allerede er kommet til uttrykk i grunnlovens § 58*», sjølv om det likevel var klart «*at det ville være en fordel om grunnlovens § 58 kunne bli brakt i samsvar med en ny fylkesinndeling*».⁴¹ Lovavdelinga i Justisdepartementet vart konsultert. Ho framstilte spørsmålet som ei juridisk gråsone, men fråsegna konkluderte i alle høve med at det ville vere grunnlovsstridig å slå to valdistrikt saman til eitt berre ved formell lov, sjølv om dette berre var ei mellombels ordning før ei grunnlovsendring kunne setjast ut i livet.⁴²

Spørsmålet *om* og *kvifor* valdistriktsinndeling og fylkeskommunal inndeling skulle korrespondere, gav seg derimot knappast til syne gjennom Fylkesinndelingskomiteens arbeid. Komiteen opna rett nok i prinsippet for at ein kunne ha tenkt annleis. Han peikte på at samankoplinga av valdistrikt og fylke hadde alltid vore forstått som «*en rent praktisk ordning*». Mindretalet som ville redusere talet på einingar konstaterte òg at det kunne vere mogleg «*å la de gamle fylker bli stående og ved lov gjennomføre en ny inndeling i fylkeskommuner mer eller mindre uavhengig av fylkesgrensene. De nåværende fylker ville da fortsatt bli stående som valgkretser til Stortinget.*»⁴³ Men tankerekkeja vart ikkje ført vidare. Lovavdelinga peikte i fråsegna si òg på at det var råd å revidere den fylkeskommunale inndelinga utan å endre Grunnlova (dvs. inndelinga i valdistrikt), men konstaterte lakonisk: «*Hvorvidt dette er praktisk mulig, tar man ikke stilling til.*»⁴⁴ Fråværet av diskusjon var sannsynlegvis eit uttrykk for at eit system med fleire stor-

⁴¹ Innstilling om revisjon av fylkesinndelingen (vedl. til St.meld. nr. 64 (1969–70), s. 136–137.

⁴² Fråsegn frå Lovavdelinga i Justisdept. av 9.12.1966 (vedl. 3 til St.meld. nr. 64 (1969–70)).

⁴³ Innstilling om revisjon av fylkesinndelingen (vedl. til St.meld. nr. 64 (1969–70), s. 137.

⁴⁴ Fråsegn frå Lovavdelinga i Justisdept. av 9.12.1966 (vedl. 3 til St.meld. nr. 64 (1969–70)).

tingsvaldistrikt enn fylkeskommunar i røynda berre vart rekna ein teoretisk konstruksjon, eventuelt som eit overgangsfenomen.

Dei mest substansielle (om enn nokså ålmenne og svevande) refleksjonar knytt til kvifor det skulle vere samsvar mellom valdistrikt og fylkeskommune, finn vi i Kommunaldepartementets stortingsmelding på grunnlag av utvalsarbeidet. Departementet framheva verdien av å styrkje «følelsen av samhörighet og fellesskap» knytt til fylket, og poengterte at målet med fylkesinndelinga måtte vere «å skape enheter for regional forvaltning og administrasjon som danner det best mulige grunnlag for en harmonisk og balansert materiell, sosial og kulturell utvikling og vekst i samfunnet sett under ett, og (...) at inndelingsspørsmål derfor ikke kan ses isolert, men må vurderes i sin fulle sammenheng.»⁴⁵ Innbakt i desse formuleringane låg truleg også førestellinga om at fylkeskommunal inndeling og rikspolitisk valdistriktsinndeling burde korrespondere.

Tanken om ei ny geografisk inndeling av fylkeskommunar førte i denne omgang ikkje fram. Derimot voks ambisjonane om ei ny runde med institusjonell reform innan rammene av eksisterande geografiske strukturar. Ein kraftinnsats for reformer i lokal- og regionalforvaltninga, driven fram under slagorda om demokratisering, desentralisering og effektivisering, vart sett i verk i 1971 – og med Hovudkomiteen for reformer i lokalforvaltninga i spissen vart ein «ny» fylkeskommune skapt i midten av tiåret, med direkte val (til erstatning for indirekte representasjon over kommunane), med direkte fylkesskatt (i staden utlikning av utgiftene på dei einskilde kommunane) og med kontroll over eigen administrasjon (i staden for å stø seg til fylkesmannens administrative apparat).⁴⁶

I vår samanheng er det viktig å feste seg ved ambisjonen om å skape vilkår for ein meir kraftfull fylkespolitikk; å styrkje fylket som politisk nivå. Samstundes er det påfallande at eit reformarbeid som elles la opp til ein brei, prinsipiell og ideologisk diskusjon om demokratiets vilkår og om den geografiske aksene i styringsverket, i så liten grad tematiserte koplinga mellom rikspolitisk medborgarskap og kommunal/fylkeskommunal medborgarskap. Utvalet som førebudde direkte val til fylkesting – eit val som vel å merkje skulle basere seg på same valdistrikt som stortingsvala – drøfta til dømes ikkje eventuelle politiske føremonar ved

å ha eit felles *demos* ved fylkespolitiske og rikspolitiske val. Sambandet mellom dei ulike valhandlingane vart i staden diskutert på eit meir «teknisk» nivå, som ved at nominasjon og valoppgjær i fylkestingsval vart modellert kring motsvararande for stortingsval. Utgreiinga lufta moglege føremonar ved å avvikle fylkestingsvala samstundes som stortingsvala, men konkluderte med at det var meir føremålstenleg å samle dei to lokalvala, mellom anna fordi lokale og regionale spørsmål då lettare kunne få ein framskoten plass i valkampen.⁴⁷

5 2000-talet: Regionaliseringsambisjonar frå nederlag til gjennomslag

Den fylkeskommunen som vart «ny» i 1975, vart aldri heilt det reformatorane hadde vona på. Det høyrer ikkje heime her å gje ei brei framstilling av problema og dei bakanforliggjande forklaringsane,⁴⁸ men det kan vere verd å trekkje fram at fleire av dei store byane ikkje fann seg heilt til rette innanfor den fylkeskommunale ramma. Det skuldast mellom anna at byane såg det som meir naturleg og føremålstenleg at dei sjølve handterte oppgåver som var definerte som fylkeskommunale, til dømes innan samferdsle og næringsutvikling.

Med tida, og i alle høve frå 1990-åra av, vart det stendig oftare uttrykt at det var behov for ei ny, gjennomgripande reform. Grovt sett kan vi seie at det fanst to hovudalternativ: På den eine sida fanst dei som ynskte å avskaffe fylkeskommunen (og innføre ein «tonivåmodell»), og på den andre sida dei som leita etter ulike måtar å revitalisere fylkeskommunen på. Strategiane for revitalisering kan igjen seiast å ha hatt to hovudelement: For det fyrste handla det om overføring av makt og mynde til dei nye einingane. Spesielt var det mange som uttrykte voner for at fylkeskommunen skulle utviklast som *regionalpolitisk aktør*, at han skulle bere meir preg av å vere samfunnsutviklar og mindre preg av å vere tenesteleverandør. For det andre, i forlenginga av dette, handla det om å finne ei anna og vidare geografisk ramme: Talet på fylkeskommunar burde reduserast. Ynsket om å skape færre og større fylkeskommunar (gjerne omtala, etter europeisk mønster, som «regionar») botna i førestellinga om at storleiken i seg sjølv gav orga-

⁴⁵ St.meld. nr. 64 (1969–70), s. 50 og 52.

⁴⁶ NOU 1974: 53, *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*.

⁴⁷ NOU 1972: 13, *Valg av fylkesting*.

⁴⁸ For ein slik gjennomgang, sjå m.a. kap. 5 i Flo, Yngve 2015: *For byfolk og bønder 1940–2015. Rogaland fylkeskommunes historie*, band II. Fagbokforlaget.

nisatoriske stordriftsfordelar og større politisk makt og gjennomslagskraft, men òg at dei noverande og framtidige oppgåvene best vart løyste innanfor større geografiske område. Oppgåvefordelingsutvalet understreka til dømes i 2000 at den eksisterande fylkesstrukturen ikkje innebar regionar der det var naturleg å sjå næringsliv, busetnadsmønster og samferdslestruktur i samanheng.⁴⁹ Ein annan viktig faktor var at statlege etatar i større og større grad hadde frigjort seg frå fylkesramma, og hadde valt andre og skreddarsydde prinsipp for inndeling av distriktsapparata sine. Dette skapte utfordringar for samhandling «på tvers» på mellomnivået i styringsverket, og medverka til å styrkje førestellinga om at den tradisjonelle fylkesstrukturen representerte noko «forelda».

Innebar den fornya merksemda kring den fylkeskommunale strukturen også fornya merksemd kring dei rikspolitiske valdistrikta? Vi finn visse tilløp til diskusjon. Eit nytt vallovutval under leiing av fylkesmann Sigbjørn Johnsen vart sett ned i 1997, og arbeidet vart følgd opp av ein proposisjon og framlegg til endringar i vallova våren 2002.⁵⁰ Utvalet viste til debatten om organisering av det politisk-administrative mellomnivået, og slo fast at talet på valdistrikt uansett burde haldast på same nivå, altså 19. «... det [er] (...) fullt mulig å ha en annen inndeling av valgkretsene, enn de administrative enheter i regioner,» skreiv utvalet, og argumenterte mellom anna med at Finnmark lett kunne ende opp utan stortingsrepresentantar i ei valordning med ein større nordnorsk region og eit visst innslag av personval.⁵¹ Denne måten å tenkje på var ikkje Kommunaldepartementet samd i. Det poengterte i proposisjonen tvert imot at eventuelle endringar i fylkesstrukturen kunne gje «grunn til å vurdere» ei justering i valdistriktsinndelinga. «Det kan synes naturlig og hensiktsmessig å knytte antall valgdistrikter (og antall utjevningsmandater) ikke bare til geografiske enheter, men også til administrative enheter.»⁵² I eit avisintervju med Aftenposten hausten 2004 utdjupa kommunalminister Erna Solberg (H) behovet for slikt samanfall. På dette tidspunktet hadde både Distriktskommisjonen og interesseorganisasjonen KS nyleg gjort framlegg om ei inndeling i høvesvis fem til åtte og sju regionar (fylkeskom-

munar). Solberg åtvara mot å gjere slike endringar utan samstundes å endre stortingsdistrikta. «Hvis man beholder de gamle valgkretsene, vil partiene organisere seg etter disse gamle fylkesgrensene. Da vil man få den maktkampen man i dag har mellom ulike fylkeskommuner, internt i det nye organet. Da vil det bli veldig ustabil (...).»⁵³

Solberg syntest leggje til grunn at manglande samanfall mellom folkevalte regionar og rikspolitisk valdistriktsinndeling ville skape ei eller anna form for «fantomsmerter»; at dei gamle fylka like fullt ville gjere seg gjeldande og føre til øydeleggjande geografisk basert strid internt i dei nye regionale styringsorgana. Men premissen hennar var at partiorganisasjonen ville følgje stortingsvaldistrikta, ikkje dei nye regionane. Det er følgjeleg uvisst kva overføringsverdi resonnementet har til dagens situasjon, der partia jamt over allereie synest organisere seg i samsvar med den nye fylkes(kommunale) inndelinga. Det er også viktig å poengtere at utsegna frå Solberg kom i ein situasjon der ho som forkjempar for ein tonivåmodell ikkje ynskte nye folkevalte regionar i det heile. Ho kunne såleis ha strategisk interesse av å framstille ei slik reform som uløysleg knytt til ei grunnlovsendring med krav til kvalifisert fleirtal.

I 2005 vart Solberg erstatta av Åslaug Haga (Sp) som kommunalminister, og Haga tok raskt fatt på arbeidet med å førebu ei regionreform, basert på færre og større einingar. Prosjektet stranda på nyåret 2008, mellom anna som følgje av manglande tilslutnad internt i den raudgrøne regjeringa. Men stortingsmeldinga «Regionale fortrinn – regional framtid» frå desember 2006 er likevel særmerkt, som eit sjeldan døme på eit policydokument som drøftar samanhengen mellom regional styringsstruktur og representasjonsordning og rikspolitisk valdistriktsinndeling.

Stortingsmeldinga skisserte ulike moglege inndelingsprinsipp for regionane, mellom anna ein «mellommodell» som ikkje avveik mykje frå dei eksisterande fylka, og ein «landsdelsmodell» som femna om to eller fleire eksisterande fylke. Ein viktig føremon med den siste modellen, var at den gav rom til å oppretthalde fylka som valdistrikt ved eit regionval – og dermed også ved stortingsval. Sagt med andre ord, dette var ei løysing som gav høve til å realisere ei regionreform, utan å måtte endre dei grunnlovsdefinerte stortingsvaldistrikta, og samstundes utan å bryte opp samanfall mellom eit rikspolitisk og regionpolitisk demos. I meldinga vart det understreka at regje-

⁴⁹ NOU 2000: 22, *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

⁵⁰ NOU 2001: 3, *Velgere, valgordning, valgte*, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002).

⁵¹ NOU 2001: 3, s. 79–80.

⁵² Ot.prp. nr. 45 (2001–2002), s. 86.

⁵³ Artikkelen «– Valgkretser må følge nye regiongrenser», *Aftenposten*, 12.10.2004.

ringa prinsipielt ynskte samanfall mellom valdistriktsinndelinga ved regiontingsval og ved stortingsval. Dette var ein fordel for veljarane, og betra vilkåra for «*politisk samhandling*» – ein type interaksjon som ikkje vart spesifisert eller utdjupa i dokumentet. Å oppretthalde fylka som valdistrikt verna om ein «*godt befestet*» identitet knytt til dei eksisterande fylka; inndelinga hadde «*lange historiske røtter og tradisjoner, og velgerne er vant til å forholde seg til nettopp denne inndelingen i andre sammenhenger enn valg*». Fylkesstrukturen sikra ein god balanse for fordeling av mandat mellom ulike delar av landet ved stortingsval, og innebar dessutan at både næringsliv og frivillig sektor kunne sleppe å endre organisasjonsstruktur for å oppretthalde kontakt med det regionale nivået. Ein modell som innebar oppsplitting av eksisterande valdistrikt hadde motsvarande negative effektar, særleg om ein fall ned på ein modell med ulike valdistrikt ved region- og stortingsval. Dette vart framstilt som eit alt for kraftig brot med det gamle og lite føremålstenleg, mellom anna fordi modellen innebar at ein måtte konstruere «*nye regionidentiteter*».⁵⁴

Regionreforma til Åslog Haga gjekk på eit nederlag i 2008. Men ei ny regionreform fekk altså grønt lys frå Stortinget sommaren 2017, og denne inneber at talet på fylke og fylkeskommunar skal reduserast frå 19 til 11. Det er verd å merke seg at ingen einingar vert oppsplitta gjennom regionreforma, og at ingen av dei nye fylkesgrensene vil gå gjennom etablerte valdistrikt ved fylkestings- og stortingsval.⁵⁵ Regjerings- og samarbeidspartia var på førehand samde om at spørsmålet om distriktsinndeling ved stortingsval ikkje skulle endrast gjennom reforma, og eventuelt kunne «*vurderes gjennom en bred offentlig utredning*».⁵⁶ Men som konstaterert i innleiinga, vert det frå ulikt hald uttrykt forventningar om at valdistrikta må endrast så raskt som råd og korrespondere med den nye fylkesstrukturen. Det har mellom anna vore lagt vekt på at dei politiske partia i stor grad har organisert seg eller er i ferd med å organisere seg i samsvar med den nye fylkesstrukturen, og at det vert vanskeleg for partia å organisere arbeidet i to eller tre valdistrikt i 2021,

⁵⁴ St.meld. nr. 12 (2006–2007). Valordninga vert diskutert i kap. 7, direkte sitat er henta frå s. 80, 81 og 89.

⁵⁵ Unntaket er dei justeringar av fylkesgrenser som skjer som følge av *kommunereforma* og samanslåinga av kommunar frå to ulike fylke.

⁵⁶ «Kommunereformen fortsetter», avtale av 22.2.2017, underteikna av Helge André Njåstad (Frp), Frank Jenssen og Ingjerd Schou (H), Geir Toskedal (KrF) og André Skjelstad (V), her henta frå venstre.no.

spesielt etter at dei nye fylka har røysta som éi samla eining ved fylkestingsvalet i 2019.⁵⁷

I det nye stortinget som vart valt i september 2017 fanst det ikkje fleirtal for å avlyse regionreforma som heilskap eller for å «reversere» einskilde av dei vedtekne samanslåingane av fylkeskommunar. Dei krevjande institusjonelle fusjonsprosessane er allereie i gang, og andre organisasjonar og einingar er altså allereie i ferd med å tilpasse seg den nye strukturen. Dess tetare integrerte dei nye einingane vert, dess vanskelegare vert det i praksis å gjere ytterlegare endringar i fylkeskommunestrukturen.

Det er like fullt eit par forhold ved regionreforma som er spesielt verd å merke seg når det gjeld koplingar til eventuelle endringar i den rikspolitiske valordninga: Regionreforma manifesterte seg i fyrste rekkje som ei «geografi-reform» og ein institusjonell fusjon, men sommaren 2018 er det framleis mykje vi ikkje veit om dei nye einingane. Det gjeld mellom anna kor stor makt og mynde fylkeskommunane skal ha – i kva grad ambisjonen om overføring av statlege oppgåver og ansvar vil bli realisert⁵⁸ – og om innbyggjarane vil kjenne eigarskap og knyte identiteten sin til dei nye fylka og fylkeskommunane. Både desse elementa kan verke inn på det saklege behovet; kva som er å vinne (og å tape) ved å knyte stortingsvaldistrikta til dei nye fylka som geografisk ramme.

Dinest må det konstaterast at den politiske oppslutnaden om og legitimiteten til reforma ikkje er så sterk som fleirtalsvedtaka kunne tenkjast vitne om. Regionreforma vart boren fram av ei regjering utgått frå Høgre og Framstegspartiet, to parti som lenge har hatt preferansar for ein tonivåmodell, og då etter krav frå dei to støttepartia i stortingssesjonen 2013–17, Venstre og Kristeleg

⁵⁷ Sjå m.a. utsegner av leiar i nye Trøndelag Arbeidarparti, Anne Mevassvik i «*Vi må operere med to lister og vi må nominere fra to deler av fylket, mens partiene er en organisasjon hvor vi jobber som et fylkesparti. (...) At Trøndelag blir to valgdistrikt i 2021 kompliserer det hele for oss som har slått sammen fylkespartiene (...)*»; og utsegner av dåverande stortingsrepresentant Sveinung Rotevatn (V): «*Det vil være rart å skulle smale partiene og drive valgkamp i nye regionting i 2019 og så gå tilbake til de gamle fylkeskretsene i 2021.*». Henta frå høvesvis artiklane «*Klager på at Trøndelag må deles i to valgdistrikt*» (*Adresseavisen*, 14.2.2017) og «*Valgloven skal moderniseres*» (*Kommunal Rapport*, 6.4.2017)

⁵⁸ Eit ekspertutval under leing av professor Terje P. Hagen vart sett ned av KMD våren 2017 med mandat «*å vurdere overføring av ytterligere oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene, med oppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle*». Rapporten frå utvalet vart levert i februar 2018 (mandatet er sitert etter samandrag, s. 9).

Folkeparti. Dei høgrepertia har lojalt slutta opp om reforma på nasjonalt plan, men framstående talspersonar har likevel ikkje lagt skjul på at dette var ei reform dei vart pressa til å gjennomføre, og at hjartet bankar for ein tonivåmodell.⁵⁹ I dei raudgrøne opposisjonspartia på Stortinget har regionreforma, trass i at partia lokalt gjerne har vore pådrivarar for samanslåing i overleggingar fylkeskommunar imellom, fått hard medfart.⁶⁰ Dei konkrete samanslåingane av fylkeskommunane har dels kome til gjennom samtalar fylkeskommunane imellom, dels gjennom stortingsvedtak i tilfelle der ein lokalt ikkje kom til semje. Fleire av dei konkrete samanslåingane, og framfor alt samanslåinga av Troms og Finnmark, har skapt splid.

Alt i alt må ein nøkternt kunne konstatere at det institusjonelle grunnlaget for fylkeskommunen framleis er omstridd, og at det mellom anna ikkje er gjeve at den geografiske strukturen som no er vedteken vil «stå seg». Større eller mindre endringar kan kome under andre politiske føresetnader, og då i prinsippet vedtekne med knappast mogleg fleirtal i Stortinget. Det er ikkje utenkjemleg, om ein på modellerer stortingsvaldistrikta kring fylkeskommunen, at ein i ettertid vil oppdage at viktige føresetnader har endra seg eller at forventningar ikkje vert innfridde.

6 Storleik og heilskap, institusjonelle knutepunkt og særeigne lokale føresetnader

Som fleire gonger konstatert, har motiva som har lege til grunn for inndelinga av valdistrikt ved stortingsval opp gjennom tidene ikkje vore så enkle å få auge på. Dei er implisitte eller «sjølv-sagte», og spørsmål knytt til avgrensing kjem heilt i skuggen av andre og politisk meir brennbare

⁵⁹ «... jeg har ikke gått i tog for regionreformen. (...) Det er jo slik regjeringspartiene ikke hadde flertall, og ikke har flertall. (...) ... dette er et barn av stortingsforhandlinger», sa kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland (H) i mai 2018. Helge André Njåstad (Frp), som leia kommunalkomiteen då regionreforma vart vedteken, konstaterte rett etter vedtaket at Framstegspartiet i alle år hadde vore imot regionnivået. «Tallet på fylkeskommuner blir halvert. Vi er mot fylkeskommuner, men det er bedre med 10 enn 19», sa han. Sjå intervju med Mæland i artikkelen «– Har ikke gått i tog for regionreformen», *Plan* nr. 1/2018, og utsegner av Njåstad i artikkelen «Vil rydde opp etter de blå», *Klassekampen*, 9.6.2017.

⁶⁰ M.a. har partileiar Jonas Gahr Støre (Ap) fleire gonger omtala reforma som eit «makkverk». Sjå t.d. artikkelen «Støre: Regionreformen er et makkverk» (*Dagsavisen* 11.10.2017) og «– Bruk stemmeretten! Jeg ville stemt nei» (*Finnmark Dagblad*, 7. mai 2018).

avvegingar. Eit gjennomgåande trekk er likevel at «historia» eller «tradisjonen» ofte vert lyfta fram som eit viktig argument. Ein kunne kanskje mistenkje at slike argument botnar i ein overdriven pietet for «slik ting fungerte før», men dei er nok meir substansielle enn som så: Kontinuiteten og stabiliteten er i seg sjølv ein ressurs; det handlar om at kvart einskild distrikt i seg sjølv er eller etterkvart vert forstått som eit naturleg fellesskap, og at distriktsinndelinga som heilskap gjev ei føreseieleg ramme kring stortingsvala. *Legitimitet* frå veljarane vert såleis eit nøkkelord, og i ein norsk samanheng er det opplagt at denne på eitt eller anna vis hentar næring frå tilknyttinga til fylket. Utfordringa ved dagens situasjon er at det ikkje er sjølv-sagt kva slags løysing som best representerer «historia» eller «tradisjonen». Båe hovudløysingar, å *endre* og *ikkje endre* valdistrikta, representerer i ein viss forstand ein kontinuitet, og i ein viss forstand eit brot.

Med historisk basert «tilknytting til fylket» kan ein leggje størst vekt på det vi kan kalle det institusjonelle fellesskapet, fyrst og fremst koplinga til fylkeskommunen, men også andre delar av samfunns- og organisasjonslivet som strukturerer seg etter fylkesgrensa. I så tilfelle tilseier «historia» at ein skal endre valdistriktsinndelinga i samsvar med det som vert den nye, formelle fylkesinndelinga; då vil det representere eit historisk brot om ein held fast ved dei gamle valdistrikta. Men nettopp fordi fylkesstrukturen har vore så stabil, kan det vere at oppfatninga av kva som er naturlege grunneiningar i det rikspolitiske valsystemet er i sterkast knytt til det etablerte. Det er *folket* og i og for seg *territoriet* som fyrst og fremst konstituerer fellesskapet, ikkje dei institusjonelle rammene og koplingane. Resonnert på denne måten, tilseier «historia» at ein bør halde fast ved eksisterande valdistriktsinndeling; å tilpasse seg dei nye fylkesgrensene ville då representere det historisk brotet.

Å finne ei høveleg valdistriktsinndeling, handlar om langt meir enn kvar grensene skal gå. Alle justeringar har konsekvensar for korleis valsystemet fungerer som heilskap, og det er såleis ikkje berre legitimt, men også heilt nødvendig at distriktsinndelinga dels vert diskutert uavhengig av korleis det politisk-administrative systemet er utforma og særeigne lokale forhold. Talet på og vektinga mellom valdistrikt har store innverknader på systemet som heilskap. Eit valsystem med 11 valdistrikt fungerer ulikt frå eit valsystem med 19 valdistrikt, og gjev mellom anna gjennom den innebygde utjamnande effekten grunnlag for å spørje om ein i det heile treng mekanismar for

partipolitisk utjamning distrikta imellom. Og som alltid elles, vil det sannsynlegvis vise seg at det er uråd å diskutere valsystem på eit «reint prinsipielt» grunnlag. Politikarar har til alle tider vore opptekne av kven som vil tene og kven som vil tape ved justeringar av systemet. Kva som er «godt» og kva «som er «gale», kan knappast diskutertast uavhengig av ein normativ målestokk og strategiske interesser. Eit system med færre og større distrikt vil truleg innebere at fleire stortingskomitear er representerte på dei einskilde benkane. Dette kan kanskje innebere at benken samla sett er betre i stand til å ivareta eit heilskapleg ansvar overfor valdistriktet, og vert ein meir attraktiv kanal for lobbyisme/aksess inn til rikspolitikken. Eit valsystem med færre valdistrikt og fleire tilgjengelege mandat i kvar av krinsane vil sannsynlegvis òg gjere det enklare for dei små partia å få direkte mandat – her under også for nye parti å få fotfeste.

I tillegg til slike ålmenne vurderingar knytt til storleiken på valdistrikta, er det opplagt at det er naudsynt å diskutere det saklege behovet for å kople det rikspolitiske valsystemet til fylkeskommunen. På bygdene har det vore eit samanfall mellom fylket som valdistrikt og fylket som kommunalt fellesskap heilt tilbake til formannskapslovene. Når det gjeld byane, er dette samanfallet i den store historiske samanheng mykje nyare (om enn det har fungert i over eit halvt hundreår, sidan 1964) og dette kan nok ha medverka til at «fylket» ålment er ei mindre viktig referanseramme der enn på bygdene.

Som allereie poengtert, er det fleire som uttrykkjer ei klår forventning om at det må vere eit samanfall mellom valdistriktet og det fylkeskommunale fellesskapet, men det er ikkje alltid så enkelt å fange nøyaktig kva gevinsten ligg i. (Spor av) argument kan like fullt koplast saman og grupperast på følgjande måte:

- Eit samanfall gjev eit praktisk og oversikteleg system, mellom anna for veljarane, som då er del av same demos (og til dels relaterer til dei same politikarane/kandidatane) både ved fylkestingsval og stortingsval, og for partiorganisasjonane, som då vil vere strukturert både kring fylkespolitikken og rikspolitikken, noko som mellom anna er viktig i nominasjonssamanheng.
- Koplingspunktet mellom fylkes- og rikspolitikken gjev visse synergieffektar. Ved tette samband mellom ein lokalpolitisk elite og andre aktørar frå fylket på den eine sida og fylkesbenken på Stortinget på den andre sida, oppstår

arenaer eller kanalar for å definere og vidareformidle «fylkets krav» inn i rikspolitikken.

- Ved manglande samanfall vert fylkeskommunen som politisk fellesskap og identitetsfellesskap skadelidande. Ved ein ny fylkeskommune sett saman av to tidlegare fylke som får halde fram som rikspolitiske valdistrikt, kan ein tenkje seg at distriktsinteresser får forsterka eller forlenga liv, og verkar øydeleggjande på samhaldet. Faren for å få politikarar som ikkje er interesserte i fylket som heilskap, vert større. For å byggje nye politiske fellesskap og fylkesidentitetar er det viktig at ein fjernar spora av dei gamle.

Problemet er her naturlegvis å vurdere kva som er realitetane bak dei ulike motiva, og kor stor vekt ein eventuelt skal leggje på verdien eit samanfall og farane ved eit manglande samanfall. Vil norske veljarar reelt verte forvirra om valdistrikt ved stortingsval og fylkestingsval er ulike? Vil fylkeslaga i partia reelt ha vanskar med å engasjere seg i to eller fleire nominasjonsprosessar og «distriktsvalkampar»? Vert koplinga mellom lokale behov og rikspolitikken reelt dårlegare om samanfallet i valdistrikt forsvinn? Diverre finst det ikkje forskning som kan gjev oss gode svar på slike spørsmål. Eit politisk ordskifte om slike tema kan likevel hjelpe oss eit stykke på veg til å finne svara.

Til sjuande og sist må avvegningane munne ut i konkrete vurderingar, knytt til det faktiske politisk-geografiske landskapet. Alternativa synest i utgangspunktet berre vere to: å halde fast ved eksisterande valdistriktsinndeling, eller å justere valdistriktsinndelinga i samsvar med den nye fylkesinndelinga. Men regionreforma inneber sju ulike fylkessamanslåingar, og ulike former for mellomøysingar kan vere tenkjelege. Tilhøva kan av ulike grunnar liggje betre til rette for samanslåing av valdistrikt i nokre konstellasjonar enn i andre. Ser ein til den norske tradisjonen, har argument knytt til samanfall og motsetnader i interesser, i økonomiske, sosiale og kulturelle føresetnader stått sentralt ved vurdering av kva som er ei fornuftig inndeling i valdistrikt. At fylka i ein eller annan forstand vert oppfatta som ulike (spesielt om det finst ein juniorpartner som har behov for eitt eller anna slags «vern» mot seniorpartner, mellom anna knytt til føresetnadene for å nå fram i nominasjonsprosessane til partia), kan ut frå denne logikken tilseie at ein held fast ved eksisterande valdistrikt. Argumentet om at fylke som er oppsplitta som valdistrikt undergrev det som var intensjonane ved regionreforma, kan

også snuast på hovudet: I tilfella der regionreforma har møtt motstand, kan nettopp det at dei gamle fylka vert vidareført som valdistrikt verke

forsonande, og bidra til å betre føresetnadene for samarbeid.



Vedlegg 3

Betydningen av inndeling i valgdistrikter

Bjørn Erik Rasch¹

1 Innledning

Gjennom valgsystemet oversettes velgernes stemmer til mandater i en representativ forsamling. Valgsystemer må omhandle mange forhold for at resultatet av valgene skal bli entydige og legitime, og er oftest svært sammensatte. De valgsystemene som benyttes i demokratier skiller seg fra hverandre langs en rekke dimensjoner. Det er slike ting som hvordan en stemmer og hvor mye informasjon som ligger i stemmen, valgformelen som forteller nøyaktig hvordan stemmer teller og eventuell inndeling i valgdistrikter av ulik type og størrelse. Av de nevnte forholdene var det lenge vanlig å se på valgformelen, der flertallsvalg og forholdstallsvalg i praksis utgjør hovedkategoriene, som den viktigste dimensjonen. I dag er det gjerne distriktsinndelingen som fremheves. Shugart og Taagepera (2018: 30) omtaler for eksempel distriktsinndelingen, og mer presist gjennomsnittlig antall mandater per distrikt, som «arguably the single most important number for election outcomes». Kjenner man arrangementet når det gjelder distrikter, er det mye som følger.

I dette notatet skal vi redegjøre nærmere for valgdistriktsinndelingens betydning for utvalgte politisk forhold knyttet til valg og arbeid i parlamentet. For noen av disse politiske konsekvensene, som distriktenes betydning for partisystemet, har forskningen vært omfattende (Herron, Pekkanen og Shugart 2018). Når det gjelder distriktenes betydning for parlamentarisk arbeid er forskningen langt mer sporadisk, og det er lite av robuste funn å holde seg til. Det gjelder særlig når en ser på mindre distriktsmessige forskjeller innad i systemer med forholdstallsvalg.

I neste avsnitt skal vi redegjøre litt nærmere for ulike typer valgsystemer, særlig på bakgrunn av hva slags valgdistrikter som benyttes. Vi gir også en oversikt over distriktsinndeling i europeiske land, og plasserer det norske valgsystemet

i dette bildet. Neste del av notatet tar for seg de viktigste politiske konsekvensene av valgsystemers distriktsinndeling, slik dette fremgår av faglitteraturen. Det dreier seg altså i hovedsak om partisystemet, og i noen grad om representantrollen. Til slutt følger en kort konklusjon.

2 Valgsystemer og distriktsinndeling

Et stort antall valgsystemer benyttes i praksis, og mangfoldet øker dersom en trekker inn historiske eksempler i tillegg. Det går et skille mellom flertallsvalg og forholdstallsvalg, men en slik enkel dikotomi fanger ikke opp nyanserikdommen som gjør seg gjeldende. Mange har lansert måter å klassifisere valgsystemer på, uten at noen har vunnet allment gjennomslag. Nyere, mer nyanserte typologier blir også lett veldig komplekse, og det er lett å tape oversikten (Bormann og Golder 2013: 362; Blais 1988; Taagepera og Shugart 1989; Lijphart 1994; Shugart og Wattenberg 2001; Colomer 2004).

I tabell 3.1 skiller det mellom seks typer av valgsystemer, og dette fanger opp de viktigste sidene av variasjonen vi ser i praksis ved demokratiske valg i dag (Rasch 2000: 88). Den ene dimensjonen skiller mellom valgsystemer med ett nivå, eller én type mandater, og de som har to eller flere nivåer – foruten karakteren av mandater på det øvre nivået. Den andre dimensjonen skiller mellom typen av mandater på det nedre eller eneste nivået i valgsystemet. Enten er det slik at disse basismandatene utgjøres av enkeltkretser (enpersonsdistrikter) eller kretser hvor det er flere plasser som skal fylles (flerpersonsdistrikter eller gruppekretser). Det tradisjonelle skillet mellom flertallsvalg og forholdstallsvalg (PR) fanges dermed opp i rutene 1 og 2. Holder vi oss til Europa er det få land som gjennomfører flertallsvalg i enkeltkretser, og de to viktigste er utvilsomt Storbritannia og Frankrike. Selve valgformelen er ikke lik i de to landene; i stedet for «first-past-the-post» (den med flest stemmer vinner) som i Storbritan-

¹ Instituttleder, Institutt for statsvitenskap, UiO. E-post: b.e.rasch@stv.uio.no

Tabell 3.1 Hovedkategorier av valgsystemer. Det skilles mellom et lavere nivå med basismandater (som kan bestå av enten enkeltkretser eller gruppekretser), og et øvre nivå med et antall separate mandater eller utjevningsmandater. Valgsystemene som kun har ett nivå, faller innenfor første kolonne. Utvalgte europeiske land fra senere år.

| | Nivåer | | |
|-------------------------------|---|--|---|
| | Ett nivå | Separate PR mandater på øvre nivå | Utjevningsmandater på øvre nivå (kompensatorisk) |
| Basismandater i enkeltkretser | 1 <i>Flertallsvalg</i> (Frankrike, Storbritannia, Norge 1906–18) | 3 <i>Blandet PR</i> (Litauen, Georgia) | <i>Blandet PR</i> (Tyskland, Albania, Ukraina, Ungarn) |
| Basismandater i gruppekretser | 2 <i>Ordinær PR</i> (Finland, Irland, Island, Spania, Nederland, Belgia, Russland, Norge 1921–1985) | 4 <i>Parallell PR</i> (Historiske eksempler) | 6 <i>Utjevnings-PR</i> (Danmark, Norge, Sverige, Estland) |

Kilde: Inter-Parliamentary Union, Parline Database on National Parliaments; Borman og Golder Database, www.mattgolder.com.

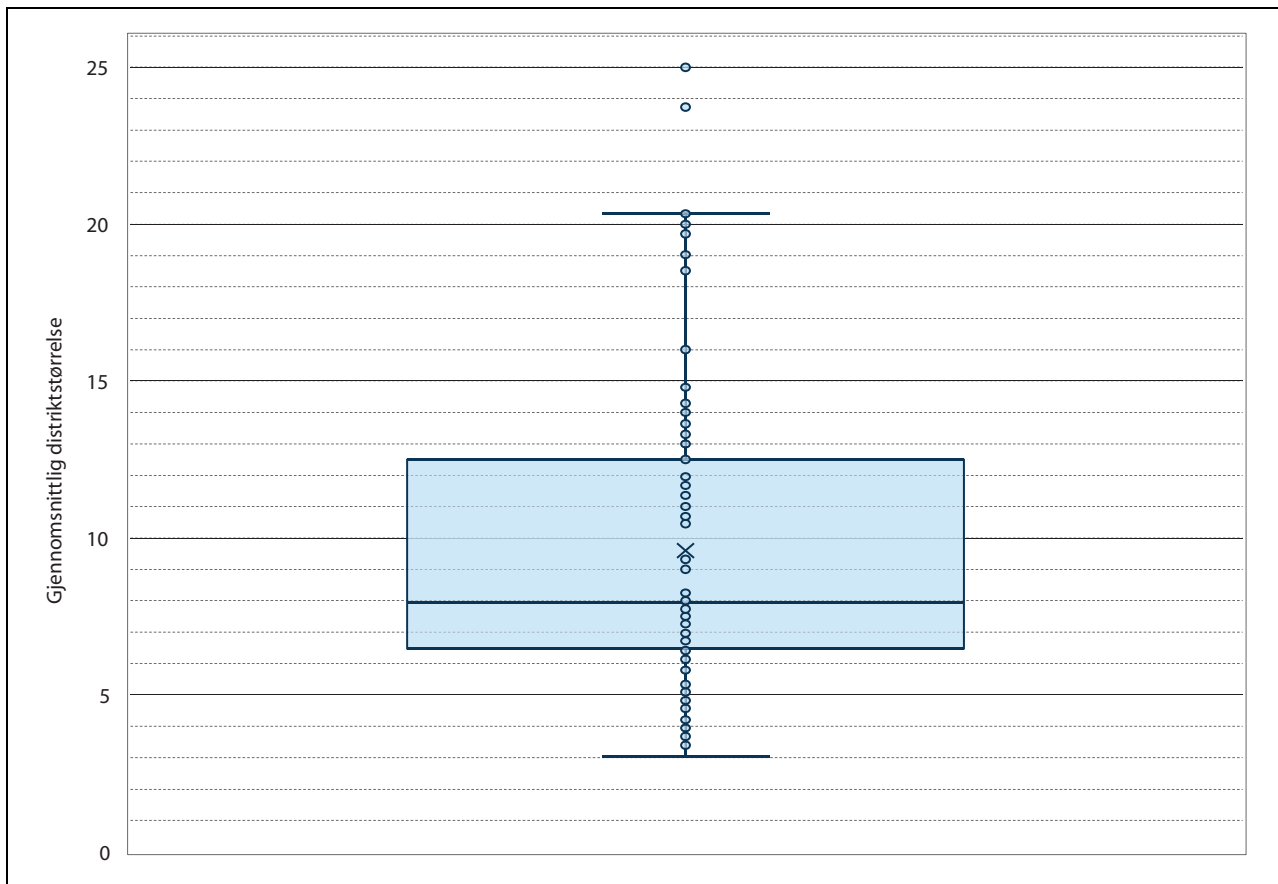
nia, benytter Frankrike et system med omvalg i de tilfellene der ingen kandidater får flertall i første runde. Det vi kaller ordinært forholdstallsvalg (rute 2) er svært utbredt. Her er landet enten delt inn i et antall større eller mindre – like eller ulike – distrikter som det velges flere personer fra, eller hele landet utgjør én valgkrets. Land uten distriktinndeling er Nederland og Israel, samt en del land i øst som har kommet til i senere år (Russland, Slovakia, Serbia og Montenegro). Selve valgformelen varierer mye i disse PR-landene – og kan være kandidatsentrerte (Irland, Finland) eller basert på partilister.

De siste tiårene har det vært en økende tendens til å etablere valgsystemer med flere nivåer. Norge tok for eksempel spranget fra ordinære forholdstallsvalg til et tonivåsystem med utjevningsmandater (rute 6) fra valget i 1989 (Aardal 2002). Det typiske i denne kategorien valgsystemer er at de aller fleste mandatene fordeles distriktsvis, og at potten med utjevningsmandater ikke er så stor (11 prosent i Norge og Sverige; 22 prosent i Danmark og 26 prosent i Estland). I Europa er det bare en håndfull land som har valgt denne formen. Det er mulig å tenke seg at mandatene på det øvre nivået ikke brukes til utjevning, men fordeles helt separat (rute 4). Ingen europeiske land har i dag et slikt system.

Det har etter hvert kommet til en del blandede valgsystemer som kombinerer valg i enkeltkretser med et øvre nivå av mandater som fordeles forholdsmessig. Igjen er det to muligheter, avhen-

gig av om mandatene som fordeles på det øvre nivået er separate (rute 3) eller har til formål å utjevne forskjeller som har oppstått på det lavere nivået (rute 5). Det sistnevnte systemet ble etablert i (Vest-)Tyskland etter andre verdenskrig, med den ene halvparten av mandatene i enkeltkretser og den andre halvparten som utjevning. I dag har en lignende ordning i enkelte andre land i øst (som Ukraina, Ungarn og Albania), selv om forholdet mellom de to typene mandater kan være ganske ulikt fra det som er tilfelle i Tyskland. Litauen og Georgia har lignende systemer, men hvor øvre nivå ikke er utjevning (i Europa har utbredelsen av denne kategorien valgsystemer krympet litt de siste årene).

Som vi forstår er en eller annen form for distriktinndeling i PR-systemer vanlig. I figur 3.1 vises det hvordan gjennomsnittlig distriktsstørrelse fordeler seg ved europeiske valg etter 1945 (for land som er demokratisert senere er tidsspenet selvsagt kortere). Utjevningsmandater som fordeles nasjonalt er ikke tatt med. For Norge er gjennomsnittlig størrelse på distriktene i utgangspunktet i underkant av 8 mandater (150/19), og de 19 utjevningsmandatene kommer i tillegg. Dette er omtrent ved den horisontale linjen i boksen på figur 3.1, som rett og slett er medianen i fordelingen (det vil si at det i halvparten av valgene i disse landene er flere distriktsmandater i snitt, og i den andre halvparten er det færre). Selve boksen omfatter halvdel av observasjonene (fra første til tredje kvartil), med gjennom-

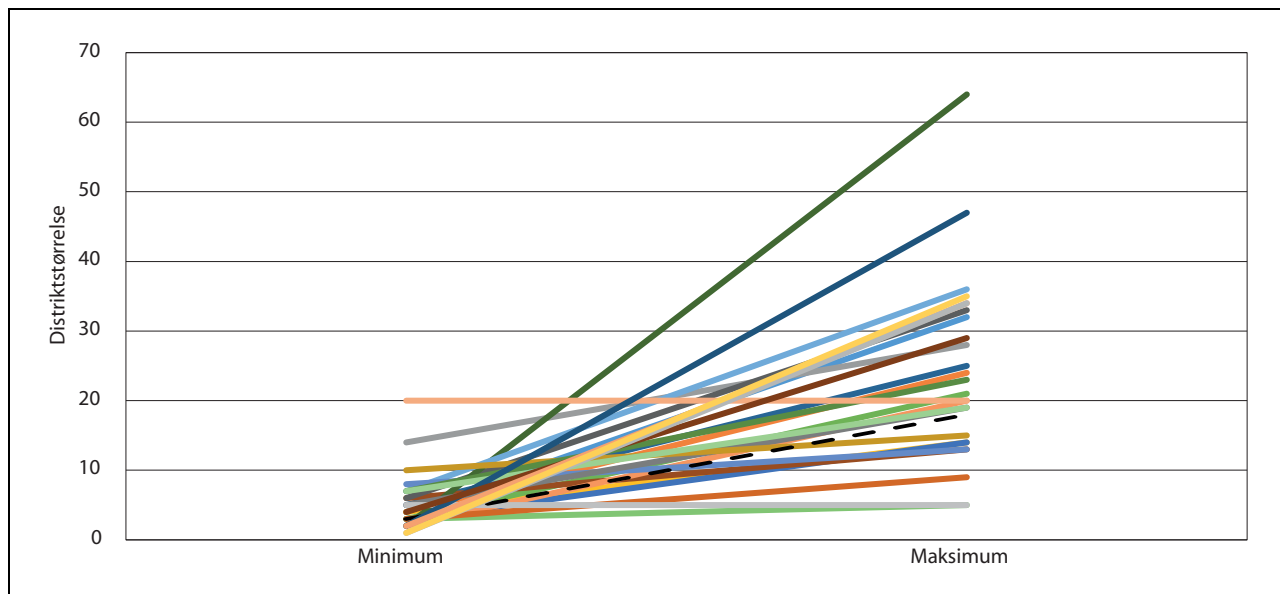


Figur 3.1 Boxplot med gjennomsnittlig distriktstørrelse ved europeiske forholdstallsvalg til parlamenter etter 1945. Overhus/senater er ikke tatt med. Land med valg i enkeltkretser og land med bare én valgkrets er heller ikke inkludert. For Tyskland (og andre land med tilsvarende valgssystem) er det PR-delen av systemet som er med, men ellers ses det bort fra utjevningsmandater (og tilsvarende 'upper tiers')

snittsverdien markert som et kryss noe høyere enn medianen. Værhårene markerer i utgangspunktet minimum og maksimum, men i dette tilfelle er det et par observasjoner som ligger særlig høyt (såkalte uteliggere). Variasjonsbredden i gjennomsnittlig distriktstørrelse ligger altså mellom vel 3 mandater og 25 mandater, mens hovedtyngden ligger rundt 8–10 mandater. En eventuell reform med færre og i snitt større valgkretser, vil selvsagt flytte Norge høyere opp i figuren. Om en tenker seg at det blir 11 distrikter uten en egen gruppe utjevningsmandater, blir gjennomsnittlig distriktstørrelse over 15. I komparativt perspektiv vil det bety at en beveger seg opp i øvre kvartil i figur 3.1. I denne situasjonen med 11 distrikter, må enn opp i rundt 33 utjevningsmandater for å holde seg innenfor boksen (den midtre halvpart av observasjonene). Samtidig er det slik at med større distrikter, reduseres behovet for utjevningsmandater for å hindre partimessig disproportjonale utslag av valgene.

En ting er gjennomsnittlig størrelse på valgdistrikter i PR-systemer. Et annet spørsmål er om det er stor variasjon ulike distrikter imellom innenfor det enkelt land. Det er få steder en opererer med flerpersonsdistrikter med helt lik størrelse (Makedonia med 20-persons kretser og Malta med 5-person kretser). Et inntrykk av hvordan dette forholder seg fremgår av figur 3.2. To land skiller seg ut med svært store maksdistrikter, nemlig Tyskland (dersom en tar hensyn til fordelingen av utjevningsmandatene på delstatene) og Portugal. Ellers er hovedinntrykket at de minste distriktene oftest er på godt under 10 mandater, mens de største relativt sjelden er på over 30 mandater. Jo brattere en linje er, desto større er forskjellen på minste og største avsnitt. Linjen for Norge (stiplet i figuren) vil lett kunne bli (mye) brattere dersom valgdistriktene justeres som følge av en regionreform.

I systemer med enkeltkretser er det en utfordring å tegne kartet slik at alle stemmer får om lag samme vekt, og uten at minoritetsvelgere blir



Figur 3.2 Minimum og maksimum distriktstørrelse ved forholdstallsvalg i Europa (eksisterende valgordninger uten land med kun enkeltkretser eller hvor hele landet utgjør valgkretsen). Norge (uten utjevningsmandater) vises med stiplet linje. N=27 land.

disfavorisert og bestemte partier favorisert. I USA er det for eksempel mange rettsavgjørelser og en stor litteratur knyttet til dette problemet – og faren for såkalt gerrymandering (Engstrom 2013; Seabrook 2017; McGann et al. 2016). Ved forholdstallsvalg byr tegning av kartet på færre problemer, særlig når distriktene blir større. Det gjelder selv om en noen steder kan finne skjevheter i fordelingen av mandater på valgkretsene som gir velgerne veldig ulik stemmevekt (malapportionment).² Ofte anses det imidlertid som illegitimt ikke å fordele mandatene på distrikter så proporsjonalt som mulig – all den stund en holder seg med distrikter. Dette er lite studert i komparativt perspektiv, men i en analyse fra noen år tilbake kommer Norge, og særlig Island, dårligst ut blant de nordiske landene.

Ved inndelingen i distrikter benyttes gjerne en eller annen form for administrative enheter. Av praktiske grunner knyttet til valggjennomføringen er det vanskelig å gjøre noe annet. Det kan dreie seg om kommuner, fylker eller regioner, eller kombinasjoner av slike enheter. I Sverige er det for eksempel i all hovedsak fylkene (län) som utgjør valgkretser, men de tre største (Västra Götaland, Skåne og Stockholm) er delt opp i flere kretser (henholdsvis fem, fire og tre). Det er særlig Stockholmsregionen som uten en deling ville

blitt en svært mye større valgkrets enn de andre. Det er her Stockholm kommune som er skilt ut fra de andre kommunene i fylket. Overført til norske forhold i tilfelle av en regionreform, kan en gjøre det på samme måte: Hvis en region blir svært stor befolkningsmessig (som Viken) eller arealmessig (et sammenslått Troms og Finnmark), er det mulig å sette sammen kommuner (eventuelt bruke de gamle fylkene) på en slik måte at en får valgdistrikter som anses mer hensiktsmessige.

Det er flere sider ved valgsystemene som ikke kommer frem gjennom den enkle, distriktsorienterte typologien vi har vist. Valgformelen er en ting. Den er særlig viktig hvis distriktene gjennomgående er små. Hvis hele landet utgjør en valgkrets, spiller valgformelen – for eksempel om det er D'Hondts metode, Sainte-Laguës metode eller noe annet som benyttes – mindre rolle. Slike ting som sperregrensener kommer også inn i bildet; en stor andel av landene i Europa har bygget inn en eller annen sperre mot at små partier får (full) uttelling.

3 Politiske konsekvenser av distriktsinndeling

Poenget i denne delen er å si noe om politiske konsekvenser av valgsystemers distriktsinndeling. Det kan være vanskelig å peke på vesentlige konsekvenser av institusjonelle detaljer som

² Areal faktoren i det norske systemet er et slikt element som systematisk favoriserer velgere i større, tynt befolkede områder.

dette. I mange tilfeller kan konsekvensene være begrensede eller ubetydelige, mens det er sosiale krefter og politiske skillelinjer som spiller førstefo- lin. Clark og Golder (2006) er blant de som har fremhevet dette. Shugart og Taagepera (2018) argumenterer imidlertid kraftfullt for et institusjo- nelt perspektiv, og demonstrerer empirisk (og logisk) at det i alle fall gjelder visse aspekter av valgsystemer (men ikke alle), og visse typer av konsekvenser. Vi starter med betydningen av distriktsinndeling for partisystemet, som er et stort forskningsfelt med en betydelig litteratur over flere tiår. Duverger (1954) er det moderne utgangspunktet for denne typen studier, selv om røttene går mye lenger tilbake (Riker 1982).

3.1 Partifragmentering

Hvis vi tenker oss et distrikt med to mandater til fordeling ved et valg hvor flere partier deltar, er det opplagt at bare et eller to partier blir represen- tert. Størrelsen på distriktet angir en øvre grense for hvor mange partier som kan få uttelling. Hvis en har et land som er inndelt i mange slike distrik- ter med to mandater, er det like opplagt at mer enn to partier kan bli representert i den valgte for- samlingen. Dette fordi ulike partier kan stille i ulike deler av landet, eller de samme partiene del- tar over alt men med forskjellig oppslutning rundt om.

Duverger (1954; 1986) påpekte at flertallsvalg i enkeltkretser har en tendens til å gå sammen med topartisystemer, mens forholdstallsvalg som oftest forbindes med flerpartisystemer. Holder vi oss til situasjoner der det velges mellom kandida- ter, er det formulert en såkalt $M+1$ -regel (Cox 1997: 99–122). Her er M antall mandater i distrik- tet, og $M+1$ angir en øvre grense for levedyktige kandidater ved valgene i distriktet. Det innebærer at mesteparten av stemmene i en enkeltkrets (altså hvor bare én blir valgt) vil gå til to hoved- konkurrenter, mens det vil være et sprang ned til oppslutningen om den tredje kandidaten.³ Etter

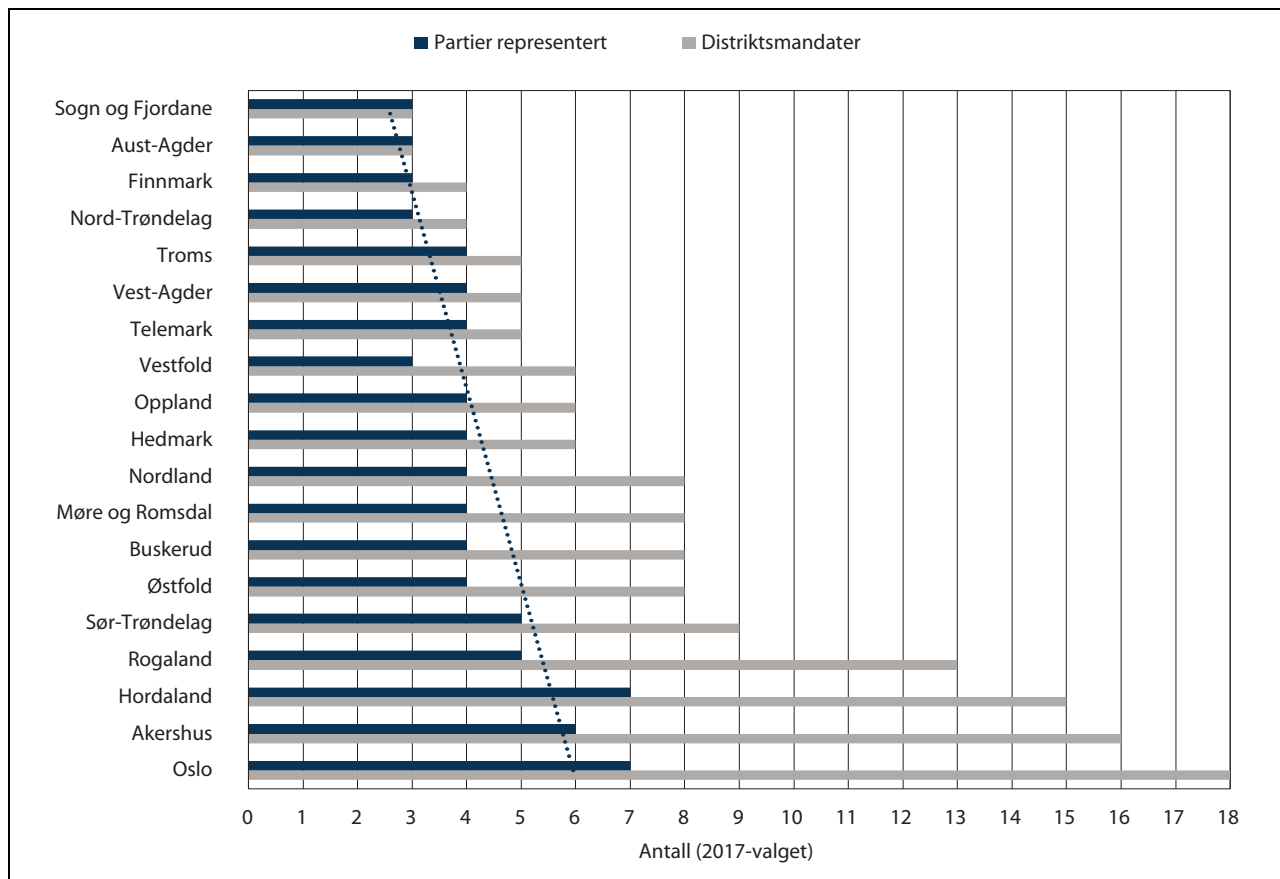
³ Et enkelt eksempel for å illustrere dette er (demokratiske) presidentvalg. De gjennomføres i hovedsak etter to meto- der. For det første er det slik i mange republikker at kandi- daten med flest stemmer vinner, og det arrangeres følgelig kun én valgrunde. Den andre muligheten er å arrangert et omvalg dersom ingen kandidat får flertall i første runde. Ved omvalget deltar bare de to sterkeste kandidatene fra første runde. Ut fra $M+1$ -regelen skal en forvente at det utkrystalliserer seg to hovedkandidater i den førstnevnte typen (first-post-the-post) valg (siden $M=1$), mens det i det andre tilfellet ofte vil stå mellom tre hovedkandidater når valgdagen nærmer seg. I første valgrunde er nemlig $M=2$ (det er to som går videre). Dette samsvarer med empiriske funn (Jones 1999, 2004; Rasch 2000: 117).

hvert som distriktene blir større (og M vokser) blir det vanskeligere. Forutsatt at velgerne er vel- informerte om hvilken støtte de ulike kandidatene har i opinionen, vil det fortsatt være slik at sjanseløse kandidater i liten grad tiltrekker seg velgere; velgernes oppmerksomhet konsentreres om dem som har reell mulighet til å bli valgt.

Hvis vi går fra valg av kandidater til valg mel- lom partier – eller lister med kandidater – blir det straks mer komplisert. Listevalg betyr at de som stiller for et parti har koordinert innsatsen sin, og at flere kandidater fra samme liste kan bli valgt. Derfor gjelder ikke $M+1$ -regelen på samme måte lenger, og i store distrikter er det normalt *godt under $M+1$* partier som vinner mandater. Figur 3.3 illustrerer dette på en enkel måte. Her ser en størrelsen på distriktene ved det siste stors- tingsvalget (uten utjevningsmandater siden kon- kurransen der ikke foregår lokalt på samme måte), og antall partier som vinner minst ett man- dat. I de minste fylkene går alle mandatene i 2017 til ulike partier. I de mellomste fylkene er det stort sett fire partier som får uttelling (Vestfold er unntaket med 3), og stort sett er det slik at det ikke er noe femte parti med realistiske mandatsjanser. I de største fylkene er det enda noen flere partier som kommer inn (i Akershus var det for eksempel også et parti til som hadde sjanse til å ta sisteman- datet). I eksempelet synes det klart at større distrikter innebærer flere partier, men en ligger langt unna den øvre grensen for antall levedyktige kandi- dater (om det altså hadde vært rent kandidat- valg).

Det er to mekanismer som virker bestem- mende på partimangfoldet i et distrikt. For det første gjør – som allerede antydnet – en psykologisk effekt på velgerplan seg gjeldende. En del velgere som aller helst foretrekker et parti som har små sjanser til å nå opp og bli valgt, vil heller støtte noen som har realistiske sjanser til å bli valgt enn å «kaste bort» stemmen på sjanseløse partier. Enkelt (og litt upresist) sagt: De små partiene blir mindre, og de store større. Denne formen for stra- tegisk opptreden undergraver støtten til alle bort- sett fra de som antas å ha mandatsjanser.

For det andre er det tale om at en mekanisk effekt også kan gjøre seg gjeldende. Den har med selve valgformelen å gjøre, og hvordan stemmer oversettes til mandater. Det kan for eksempel være slik at valgformelen ikke behandler alle kon- kurrentene i distriktet helt likt eller nøytralt, men at det er en skjevhet til fordel for større partier. D'Hondts metode er en som gir en fordel til større partier (særlig hvis distriktene ikke er så store), mens Sainte-Laguës metode er nøytral dersom



Figur 3.3 Antall distriktsmandater og antall partier i fylkene ved stortingsvalget 2017.

første deletall ikke er forøket (slik det er gjort i de skandinaviske landene). Den partimessige nøytraliteten ved Sainte-Laguës metode svekkes gradvis med økningen av første deletall.

Gjennomgående er det førstnevnte (psykologiske) mekanismen viktigere for partisystemet enn den sistnevnte (mekaniske), selv om det kan variere noe. Etter hvert er det kommet studier som i aller høyeste grad viser at taktisk eller strategisk stemmegivning er en realitet ved forholdstallsvalg, på samme måte som ved flertallsvalg (Cox 1997; Aardal og Rasch 2015; Jenssen 2015, se også Helland og Saglie 2003).

I tabell 3.2 er det et eksempel på hvordan distriktsstørrelse slår ut på partisystemet. Her vises det hvordan mandatfordelingen ble ved stortingsvalget 2017 i de tre fylkene Akershus, Buskerud og Østfold, fylker som har henholdsvis 16, 8 og 8 distriktsmandater. Sammenholdt med den samlede stemmefordelingen, fremgår det at Ap og FrP får svært god uttelling og at en rekke småpartier underrepresenteres. Dersom en fordeler alle de 32 distriktsmandatene i én operasjon, som om en hadde regionen Viken som valgkrets, er det hele fire mandater som bytter plass. Ap og FrP taper to

mandater hver, og disse går i stedet til de langt mindre partiene SV, V, MDG og KrF.

I en forstand er eksempelet urealistisk: Det er all grunn til å anta at stemmetallene ville blitt annerledes dersom velgerne hadde stemt i en sammenslått region der småpartier i utgangspunktet ville ha større sjanse på gevinst enn i fylkene separat. Det har blant annet med den nevnte psykologiske effekten å gjøre. Likevel har eksempelet et par helt generelle poenger. For det første fører større distrikter til at flere partier blir representert; med større distrikter følger en fragmentering av partisystemet. For det andre har størrelsen på distrikter betydning for graden av proporsjonalitet. Det er enkelt å se i tabell 3.2 at mandatfordelingen for en sammenslått region ligger nærmere stemmefordelingen enn mandatfordelingen for fylkene separat (sammenlign prosentfordelingene). Det er slik at for enhver gitt stemmefordeling (og valgformel), blir mandatfordelingen mer proporsjonal når distriktsstørrelsen øker.

Samtidig skal vi være klar over at proporsjonaliteten i valgsystemet delvis er dynamisk, og den kan endre seg over tid når partienes oppslutning endrer seg. Faktisk ser det for en stor del ut til å

Tabell 3.2 Regneeksempel med stemmetall og mandatfordelingen for fylkene Akershus, Buskerud og Østfold ved stortingsvalget 2017, sammenlignet med mandatfordeling for en sammenslått region gitt uendret stemmefordeling.

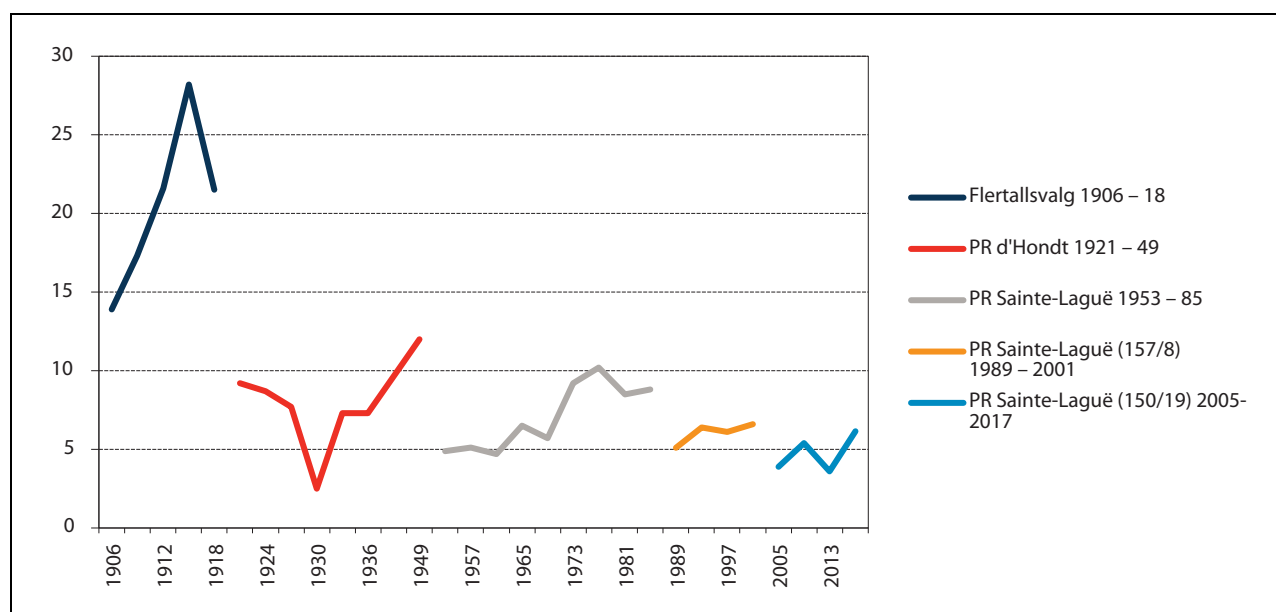
| Partier | Andel stemmer Sammenslått | Antall mandater separate fylker Akershus, Buskerud og Østfold | Andel mandater sammenslått (Viken) |
|---------|------------------------------|---|---------------------------------------|
| H | 28 % | 9 (28 %) | 9 (28 %) |
| Ap | 28 % | 11 (34 %) | 9 (28 %) |
| FrP | 16 % | 7 (22 %) | 5 (16 %) |
| Sp | 8 % | 3 (9 %) | 3 (9 %) |
| SV | 5 % | 1 (3 %) | 2 (6 %) |
| V | 5 % | 1 (3 %) | 2 (6 %) |
| MDG | 3 % | 0 | 1 (3 %) |
| KrF | 3 % | 0 | 1 (3 %) |
| Rødt | 2 % | 0 | 0 |
| Sum | 98 % | 32 (99 %) | 32 (99 %) |

være slik at norske valgreformer umiddelbart har sikret bedre gjenspeiling av velgernes stemmegivning ved fordelingen av stortingsmandatene, men at proporsjonaliteten gradvis svekkes igjen over tid når partier og velgere har tilpasset seg de nye reglene (se figur 3.4).⁴

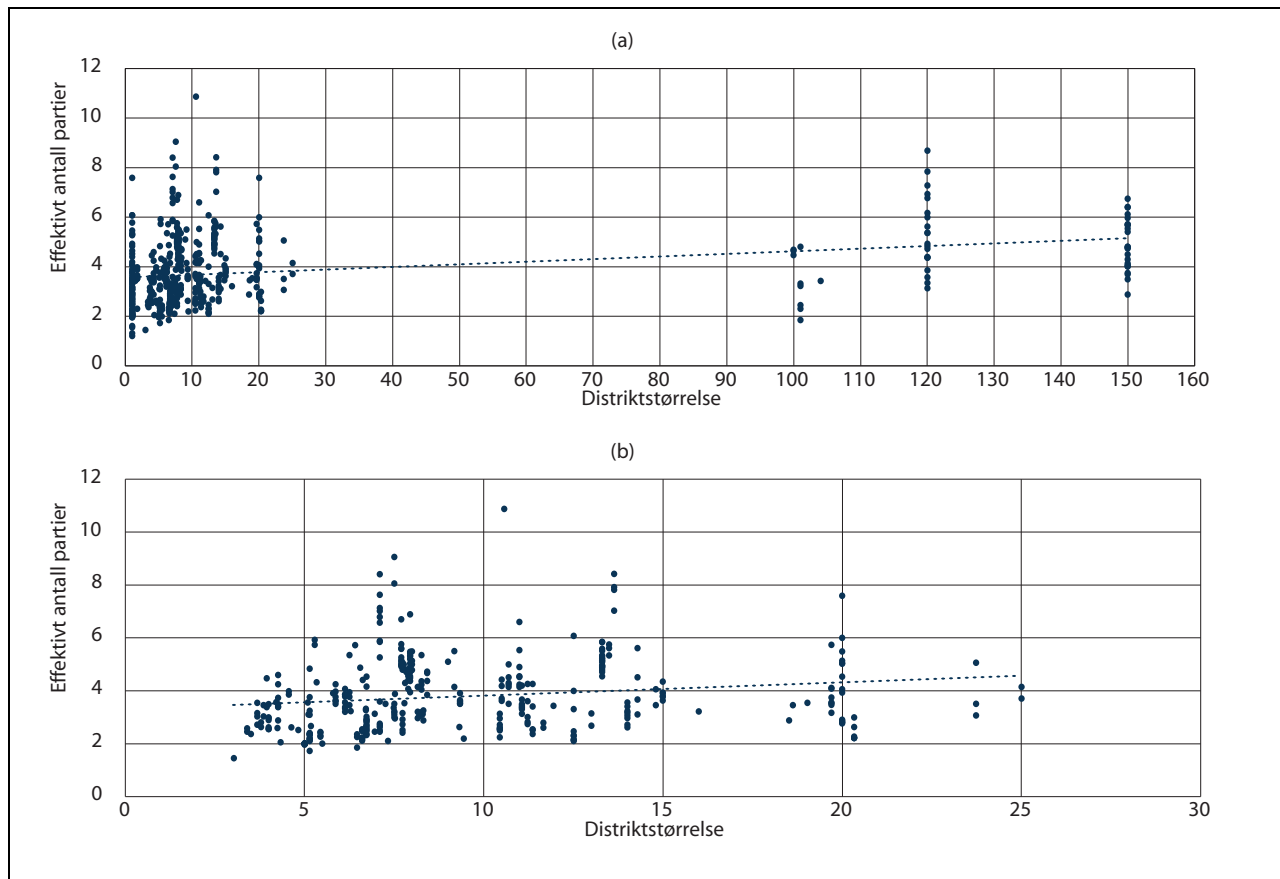
Vi kan illustrere sammenhengen mellom distrikter og partisystem videre ved å trekke inn et komparativt bilde. Figur 3.5 viser sammenhengen

mellom gjennomsnittlig distriktsstørrelse og partisystem ved demokratiske valg i europeiske land

⁴ Det finnes en rekke mål for proporsjonalitet, og de kan gi litt forskjellige resultater. Her er det benyttet et av de enkleste, nemlig Loosmore-Hanby indeksen. Indeksverdien for et bestemt valg fremkommer ved å summere og halvere absoluttverdiene for avviket mellom hvert enkelt partis stemmeandel og mandatandel (Loosemore og Hanby 1971). Når indeksverdien er nær null, er mandatfordelingen helt proporsjonal.



Figur 3.4 Proporsjonaliteten ved norske valg fra 1906, målt med Loosemore-Hanby indeksen. Ulike valgordninger.



Figur 3.5 Gjennomsnittlig distriktstørrelse og antall parlamentspartier. Valg i europeiske demokratier etter 1945 (uten valg i Russland, Serbia og Ukraina). N=518.

(inkludert Israel og Tyrkia) i tiden etter 1945. Når det gjelder partisystem benyttes ikke antall partier, men et mål som tar hensyn til det relative størrelsesforholdet partiene imellom. En kan for eksempel ha et topartisystem selv om det er mer enn to partier som er representert, hvis det er slik at de to partiene er nokså like og helt dominerende. Et rent fempartisystem finnes når det er fem like store partier. Ved ujevnt styrkeforhold i mandater de fem partiene imellom, vil imidlertid systemet kunne være alt fra et med ettpartidominans til et fempartisystem. Dette fanges opp ved beregning av effektivt antall partier (Laakso og Taagepera 1979).⁵ Den stiplede linjen på figurene viser trenden i materialet. Selv om vi nå inkluderer enkle så vel som komplekse valgsystemer med flere nivåer og kanskje utjevningsmandater, er det – tross stor spredning – en tendens til større partimangfold når gjennomsnittlig distriktstørrelse øker. Tendensen er dokumentert klarere i komparative analyser på distriktsnivå

⁵ Effektivt antall partier beregnes ved å dele 1 på summen av kvadrerte proporsjoner for hvert enkelt partis representasjon i den lovgivende forsamlingen.

(Potter 2014; Singer og Stephenson 2009; Singer og Gershman 2018; Monroe og Rose 2002; van de Wardt 2017).⁶

Lengst til høyre i den øverste figuren (3.5a) vises nederlandske (150 mandater) og israelske (120 valg) valg. Mandatfordelingen skjer i begge tilfeller med hele landet som én valgkrets. I Nederland har det over denne perioden skjedd en nokså sterk fragmentering av partisystemet (til mellom 7 og 8 partier), særlig fra 1990-tallet av. Valgordningen har blitt lite endret underveis, og distriktstørrelsen har vært konstant. Likedan har det vært en veldig sterk fragmentering av det israelske partisystemet over tid, selv om valgsystemet har vært det samme. Det som særlig endret partisystemet, som i en lang periode lå nær et topartisystem, var innføring av direkte valg av statsminister i 1996. Det innebar at velgerne ikke lenger

⁶ I utgangspunktet er det sosial heterogenitet (eller politisk geografi) som sammen med valgkretsens størrelse forklarer effektivt antall partier. Nyere studier har også vist at stor variasjon i størrelsen på valgkretsene i et land, hvor noen da blir veldig store, driver partimangfoldet høyere enn gjennomsnittstørrelsen på distriktene ellers skulle tilsi.

trengte å tenke på regjeringsspørsmålet når de avga stemme, med det resultat at de to store, tradisjonelle regjeringspartiene fikk sin oppslutning dramatisk redusert. Etter at direktevalget av regjeringssjef opphørte (2001), kom det gamle partisystemet ikke tilbake – fragmenteringen vedvarte. Lignende variasjon kan en også se i en del andre land. Effektivt antall partier i det danske Folketinget gjorde et byks ved «jordskjelvvalget» i 1973, men har senere stabilisert seg på et lavere nivå. Økningen i Norge fra et nivå i overkant av 3 til noe over 4 kommer i 1989, som er det første valget med utjevningsmandater.

Den nederste figuren (3.5b) forstørret området som ligger til venstre i den øverste figuren. Dette er valg i land som har flere distrikter. Norge har ligget med en gjennomsnittlig distriktsstørrelse på rundt 8 (utjevningsmandater unntatt), og i snitt opp mot 4 i effektivt antall partier etter 1945 (over 4 etter 1989). Det er selvsagt mange forhold som har betydning for utviklingen av et partisystem. Distriktsstrukturen i valgsystemet er bare ett.

Lovgivende forsamlinger er av ulik størrelse. I noen nyere analyser er det argumentert for at en bør ta hensyn til dette når en diskuterer betydningen av distriktsinndeling for graden av partifragmentering (Taagepera 2007; Shugart og Taagepera 2018: 101 ff.). Det vises at effektivt antall partier kan predikeres ganske godt på grunnlag av produktet av antall mandater i den valgte forsamlingen og gjennomsnittlig antall distrikter («the seat product model»), selv om land med flere typer og/eller nivåer av distrikter kompliserer bildet noe.⁷

3.2 Valgdeltakelsen

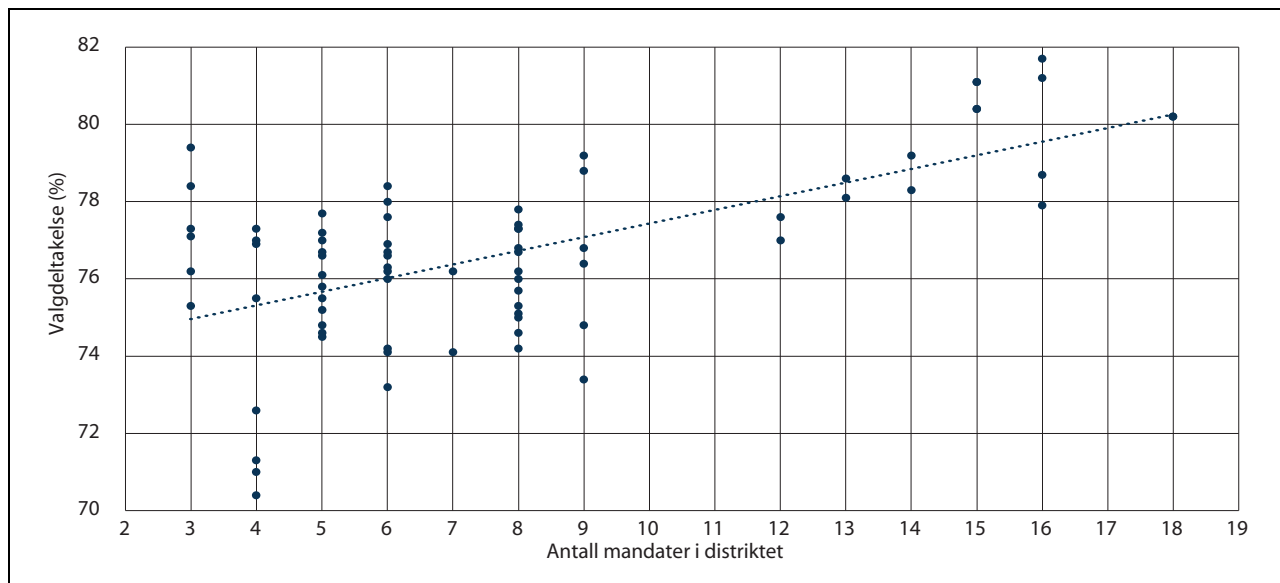
At valgdeltakelsen normalt er høyere ved forholdstallsvalg enn flertallsvalg i enkeltkretser er et veletablert funn, og noe en også kunne observere i en rekke land ved overgangen til forholdstallsvalg. Også i Norge økte valgdeltakelsen da en gikk over til et PR-system i 1921. Senere analyser

har vist at bakgrunnen for økt deltagelse var sammensatt. En ting er at velgere som ikke støtter noen av hovedkandidatene ved et flertallsvalg, heller velger å sitte hjemme enn å stemme på en sjanseløs kandidat eller å stemme taktisk på noen en ikke liker så godt. Flere vil kunne gi reelt uttrykk for sine preferanser ved forholdstallsvalg. Det er imidlertid også blitt vist i det norske tilfellet at det var store forskjeller i hvor intens konkurransen var i enkeltkretsene rundt om i landet, og der konkurransen om mandatet var lav, var det også færre som fant veien til stemmelokalene. Siden det var mange valgkretser av denne typen («safe seats»), ble deltagelsen alt i alt begrenset (Cox et al. 2016). Selb (2009) viser i en større komparativ analyse at graden av lokal konkurranse generelt er veldig viktig for deltagelsen ved valgene.

Hva er mekanismene bak høyere valgdeltakelse ved forholdstallsvalg? Vi har allerede nevnt ett av forholdene: Når det er flere med mandat-sjanser i en valgkrets, er det også flere velgere som vil kunne gi dekkende uttrykk for sine preferanser. Færre blir hjemme fordi de ikke finner et parti å stemme på, og bortkastede stemmer utgjør mindre av et problem. Det at kampen gjelder flere mandater, og at flere partier øyner sjanse til å ta et mandat (enn i enkeltkretser), bidrar også til bredere innsats for å mobilisere velgere. Det øker også deltagelsen (Smith 2018).

Det neste spørsmålet en kan stille er om deltagelsen også vil variere systematisk innenfor PR-systemene, avhengig av størrelsen på valgkretsene. Er det slik at deltagelsen er høyere i de største valgkretsene? Figur 3.6 illustrerer dette for de siste norske valgene. Bildet er ikke entydig, og det er betydelig variasjon på hvert trinn av distriktsstørrelse, men tendensen er likevel i tråd med forventningene: Deltakelsen er høyest i de største valgkretsene. Samtidig må det understrekes at dette er en enkel, bivariat sammenheng på aggregert nivå, som ikke er kontrollert for faktorer som vi vet fra valgundersøkelser at påvirker tilbøyeligheten til å stemme. Til tross for dette er det rimelig å anta at en eventuell justering av kartet slik at valgkretsene gjennomgående blir større, ikke vil påvirke valgdeltakelsen negativt.

⁷ Nærmere bestemt vises det både empirisk og logisk at effektivt antall partier $ENPP = (MS)^{1/6}$, der M er gjennomsnittlig distriktsstørrelse og S er antall mandater i den aktuelle forsamlingen.



Figur 3.6 Distriktsstørrelse (uten utjevningsmandat) og fylkesvis deltakelse ved valgene 2005–2013.

3.3 Parlamentet

Måten representanter velges til parlamentet på, vil kunne påvirke både organisering, adferd og roller i parlamentet. En viktig grunn til dette er at valgreglene kan oppmuntre representanter til å opptre på bestemte måter dersom de ønsker å bidra til gjenvalg for seg selv eller eget parti (Mayhew 1974). Empirisk er det likevel ikke alltid så klart at insentiver knyttet til valgsystemet har betydning, i alle fall ikke når det gjelder finere nyanser innenfor samme type valgsystem (eksempelvis mindre forskjeller i distriktsstørrelse ved forholdstallsvalg). Det er i liten grad funnet effekter av valgsystem på parlamentarisk organisering, herunder komitesystemet og komiteenes status og rolle (Martin 2018).

Heidar og Karlsen (2018) har nylig studert stortingsrepresentantenes forståelse av egen rolle i spenningsforholdet mellom partiet og hjemdistriktet. Gitt valgsystemet vi har, et PR-system med lokale nominasjonsprosesser og (for alle praktiske formål) lukkede partilister, er det ikke overraskende at det er svært utbredt blant representantene å peke på partiet og partiets velgere i hjemdistriktet som kjernen i representantrollen. Det er ikke velgerne i landet som helhet eller (alle) velgerne i hjemdistriktet som en primært søker å ivareta interessene til. Samtidig er det viktig at det er tale om å representere eget partis velgere i hjemdistriktet på aktuelle arenaer og i beslutningsprosesser, heller enn bedrive «constituency service» overfor hjemdistriktet på mer individuell basis (Arter 2018). Det siste preger i

mye større grad parlamenter der representantene velges fra enkeltkretser, der hver enkelt representant er alene om å representere et distrikt. Data i forskjellige arbeider av Audrey og Depauw (2018; 2014) tyder på at det er store forskjeller i hvordan representantrollen oppfattes også innad i systemer med forholdstallsvalg. Graden av velgerpåvirkning av personvalget forklarer noe av variasjonen. Norge fremstår som et av landene der representantene har aller sterkest fokus på partiets egne velgere, og i sterkest grad ser seg selv som partidelegater. En svensk undersøkelse tyder på at det er noen forskjeller i ivaretagelse av representantrollen avhengig av valgdistriktets størrelse (Karlsson 2018). Når det gjelder spørreaktivitet i Stortinget, er det likedan tegn til at det kan ha betydning om representanten innehar et siste-mandat eller er eneste representant for sitt parti i et fylke (Rasch 2011). Veldig klare effekter er det imidlertid ikke, og en reform som justerer distriktsstrukturen vil neppe slå særlig ut.

I norsk sammenheng er selvsagt ikke alle stortingspartier representert i alle fylker. Likevel er det i alle fall i noen grad utviklet uformelle normer i partiene (Heidar og Karlsen 2018). I mindre partier blir gjerne urepresenterte fylker fordelt representantene i mellom, slik at alle fylker får en ansvarlig kontakt. Er det tale om større partier med flere representanter i et fylke, fordeles ansvarsområder eller kontaktpunkter blant representantene. Både distriktsstrukturen og partisystemet vil være bestemmende for hvordan dette arter seg i praksis, og det vil følgelig også kunne påvirkes av endringer i størrelsen på valgkret-

sene. Hvis en går tilbake til tabell 3.2, og eksempelet med tre fylker separat versus én stor valgkrets, vil langt mer hvile på uformelle fordelingsmekanismer i det sistnevnte tilfellet dersom en skal sikre at alle deler (geografisk) av den sammenlåtte valgkretsen ivaretas like godt. Samtidig blir representasjonen bredere hvis flere partier får sete – partier som kanskje har måttet ivareta dette området indirekte og uformelt via representanter for andre valgkretser.

4 Konklusjon

Forskningen om konsekvenser av distriktsinndelingen i valgsystemer er omfattende, men konsentrert til relativt få temaer. Det som særlig har fått oppmerksomhet er betydningen av distriktsstrukturen for partisystemet og graden av partifragmentering, for representativiteten eller proporsjonaliteten ved valgene, og i noen grad for valgdeltakelsen. På disse områdene er det også demonstrert nokså klare sammenhenger; det er vist at institusjonelle detaljer knyttet til størrelsen på valgdistriktene faktisk har (selvstendig) effekt. Med større distrikter blir det flere partier, høyere grad av proporsjonalitet og en viss tendens til høyere valgdeltakelse.

Når det gjelder distriktenes betydning for arbeidet i parlamentet, parlamentarikerrollen og kontakten med velgerne, er forskningen begrenset. Det er lite av robuste funn og klare sammenhenger å gripe fatt i ut over det som gjelder sammenligninger av parlamentarikere som velges i enkeltkretser mot de som velges i flerpersonskretser. Mangelen på klare funn kan være medvirkende til at forskningen på området ikke er særlig omfattende (det er vanskelig å publisere ikke-funn).

Med større distrikter følger en lavere terskel for representasjon (som riktignok kan påvirkes ved en sperregrense). Dette gir på sett og vis større åpenhet mot minoritetssynspunkter av ulik art, og nye bevegelser som måtte vokse frem. Samtidig må en forvente en viss fragmentering av partisystemet, og at det blir flere partier som konkurrerer og vinner mandater.⁸ Partifragmentering innebærer vanskeligere styringsforhold, i alle fall så lenge vi har med parlamentariske systemer å gjøre. Regjeringsdannelsen blir mer komplisert, og det kan bli mer utfordrende å bygge ansvarlige flertall bak beslutninger. Økt partimangfold gir også lett økt polarisering. Den andre siden av mynten har med representativitet å gjøre. Større distrikter gir mer proporsjonale valgresultater, alt

annet likt. Med andre ord: På den ene siden partifragmentering og vanskeligere styringsforhold, og på den andre en fordeling av mandater som er bedre i samsvar med velgernes preferanser. Hvordan disse hensynene bør avveies mot hverandre ved inndelingen av distrikter – utvilsomt en av de viktigste sidene ved utforming av valgordninger – er ikke et (rent) faglig spørsmål, men et normativt eller politisk. Det finnes ingen fasit; noen vil vektlegge styringsdyktighet og andre representativitet, og begge deler er selvsagt legitimt.

Det er likevel mulig å peke på ordninger hvor hensynene ivaretas på optimal måte. Etter en grundig analyse av grad av disproporsjonalitet og styringsdyktighet (accountability/partisystem) i et stort antall land over en periode på opptil 60 år, konkluderer Carey og Hix (2011) med at det finnes et valgordningsmessig «sweet spot» (se også St-Vincent et al. 2016): Ved å benytte forholdstallsvalg med små til middels store distrikter taper en lite med hensyn til proporsjonale valgresultater, samtidig som en unngår særlig fragmentering av partisystemet – og dermed et godt grunnlag for ansvarlighet og styringsdyktighet. Om vi går tilbake til Norge, og justering av valgkretsene i samsvar med regionreformen, havner en ut med en distriktsstruktur et stykke unna det Carey og Hix (2011) anser som optimalt. En vinner lite med hensyn til å redusere disproporsjonalitet, men risikerer økt fragmentering av partisystemet.

5 Litteratur

- André, Audrey & Sam Depauw 2014. «District magnitude and the personal vote», *Electoral Studies* 35: 102–114.
- André, Audrey & Sam Depauw 2018. «Electoral Systems and Roles in the Legislative Arena», i Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen og Matthew S. Shugart, red. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Arter, David 2018. «The What, Why's and How's of Constituency Service», *Representation* 54: 5–21.

⁸ Ziegfeld (2013) nyanserer dette litt, selv om den generelle sammenhengen er ganske klar. I en del tilfeller der oppslutningen om små partier er geografisk konsentrert, trenger det ikke være særlig forskjell på representasjonen de får om distriktene er små eller store. Forfatteren viser dette gjennom simuleringer av valg i India (enkeltkretsene som benyttes omgjøres til flerpersonsdistrikter med ulik størrelse) og Israel (i stedet for hele landet som én valgkrets opereres det med forskjellige distriktsinndelinger).

- Barceló, Joan & Taishi Muraoka 2018. «The effect of variation in district magnitude on party system inflation», *Electoral Studies* 54: 44–55.
- Benoit, Kenneth 2006. «Duverger's Law and the Study of Electoral Systems», *French Politics* 4: 69–83.
- Bormann, Nils-Christian & Matt Golder 2013. «Democratic electoral systems around the world, 1946–2011», *Electoral Studies* 32: 360–369.
- Carey, John M. & Simon Hix 2011. «The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems», *American Journal of Political Science* 55: 383–397.
- Clark, William R. & Matt Golder 2006. «Rehabilitating Duverger's Theory: Testing the Mechanical and Strategic Modifying Effects of Electoral Laws», *Comparative Political Studies* 39: 679–708.
- Colomer, Josep M., red. 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engstrom, Erik J. 2013. *Partisan Gerrymandering and the Construction of American Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gallagher, Michael & Paul Mitchell, red. 2006. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Harfst, Philip, Sarah Dingler, Jessica Fortin-Rittberger, Julian Noseck & Sven Kosanke 2018. «Elusive indeed – the mechanical versus psychological effects of electoral rules at the district level», *Electoral Studies* 53: 90–98.
- Heidar, Knut & Rune Karlsen 2018. «All about the Party? Constituency Representation – and Service – in Norway», *Representation* 54: 69–85.
- Helland, Leif & Jo Saglie 2003. «Candidate competition and strategic coordination: evidence from four early Norwegian elections», *Electoral Studies* 22: 581–602.
- Herron, Erik S., Robert J. Pekkanen & Matthew S. Shugart, red. 2018. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Anders Todal 2015. «Tactical Voting in Norway: Context, Motives and Occurrence», *Scandinavian Political Studies* 39: 22–51.
- Jones, Mark P. 1999. «Electoral Laws and the Effective Number of Candidates», *Journal of Politics* 61: 171–184.
- Jones, Mark P. 2004. «Electoral institutions, social cleavages, and candidate competition in presidential elections», *Electoral Studies* 23: 73–106.
- Karlsson, David 2018. «Putting Party First: Swedish MPs and Their Constituencies», *Representation* 54: 87–102.
- Martin, Shane 2018. «Electoral Systems and Legislative Organization», i Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen og Matthew S. Shugart, red. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- McGann, Anthony J., Charles Anthony Smith, Michael Latner & Alex Keena 2016. *Gerrymandering in America. The House of Representatives, the Supreme Court, and the Future of Popular Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Monroe, Burt L. & Amanda G. Rose 2002. «Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation», *American Journal of Political Science* 46: 67–89.
- Potter, Joshua D. 2014. «Demographic Diversity and District-Level Party Systems», *Comparative Political Studies* 47: 1801–1829.
- Rasch, Bjørn Erik 2000. *Demokrati. Ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik 2011. Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting, *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, 382–393.
- Samuels, David & Richard Snyder 2001. «The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective», *British Journal of Political Science* 31: 651–671.
- Seabrook, Nicholas R. 2017. *Drawing the Lines. Constraints on Partisan Gerrymandering in U.S. Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Selb, Peter 2009. «A Deeper Look at the Proportionality-Turnout Nexus», *Comparative Political Studies* 42: 527–548.
- Singer, Matthew & Zachary Gershman 2018. «Do changes in district magnitude affect electoral fragmentation? Evidence over time at the district level», *Electoral Studies* 54: 172–181.
- Shugart, Matthew S. & Rein Taagepera 2018. *Votes from Seats. Logical Models of Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Daniel M. 2018. «Electoral Systems and Voter Turnout», i Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen og Matthew S. Shugart, red. *The*

- Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- St-Vincent, Simon Labbé, André Blais & Jean-Benoit Pilet 2016. «The Electoral Sweet Spot in the Lab», *Journal of Experimental Political Science* 3: 75–83.
- Taagepera, Rein 2007. *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein & Matthew S. Shugart 1989. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Van de Wardt, Marc 2017. «Explaining the effective number of parties: Beyond the standard model», *Electoral Studies* 45: 44–54.
- Ziegfeld, Adam 2013. «Are higher-magnitude electoral districts always better for small parties?» *Electoral Studies* 32: 63–77.
- Aardal, Bernt 2002. «Electoral Systems in Norway», i Bernard Grofman & Arend Lijphart, red. *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.
- Aardal, Bernt og Bjørn Erik Rasch 2015. «Stemmer også norske velgere taktisk?» I Bernt Aardal og Johannes Bergh, red. *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
-

Vedlegg 4

Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valgordninger

Johannes Bergh¹ og Jo Saglie²

1 Innledning³

Ved norske stortingsvalg har velgerne i dag ingen innflytelse over hvilke personer som velges inn fra partienes lister. Riktignok er det mulig å rette på listene, ved å renummerere og stryke kandidater. Slike endringer har likevel bare effekt hvis over halvparten av et partis velgere i et fylke gjør akkurat den samme endringen. Det har aldri skjedd, så vidt vi vet. Det forrige valglovutvalget (NOU 2001: 3) foreslo å innføre en ordning med personstemmer både ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, men Stortinget vedtok den gang å innføre personvalg bare ved fylkestingsvalg.

På 2010-tallet ble personvalgordning ved stortingsvalg igjen satt på dagsordenen. På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte Institutt for samfunnsforskning en omfattende undersøkelse av mulige konsekvenser av endringer i personvalgreglene ved stortingsvalg, publisert i en lengre rapport (Bergh mfl. 2014) og oppsummert i en kortere tidsskriftsartikkel (Bergh mfl. 2016). Rapporten inneholdt en gjennomgang av forskningen på konsekvensene av personvalg for velgeratferd, kandidater, valgkamp og partiene. I tillegg ble det gjort simuleringer av valgutfall med utgangspunkt i personvalgordningene ved fylkestingsvalg og ved valg i Sverige, der vi brukte data for avgitte personstemmer ved stortingsvalget i 2013.

I rapporten simulerte vi nær mere bestemt utfall ved ulike kombinasjoner av tre variabler. To av disse er aspekter ved personvalgordningen, som Stortinget selv kan avgjøre. Her tok vi utgangspunkt i de forskjellene som finnes mellom

den norske fylkestingsvalgordningen og personvalgordningen i Sverige:

- Anledning til å gi én versus flere personstemmer. Ved fylkestingsvalg kan velgerne gi personstemmer til så mange kandidater på lista som de ønsker, mens velgere i Sverige bare kan gi én personstemme.
- Ulike nivåer på sperregrensa (inkludert 5 og 8 %). For at personstemmer skal ha effekt ved fylkestingsvalg må minst 8 prosent av listas velgere ha gitt personstemme til en kandidat. I Sverige er tallet 5 prosent av listas velgere.

Den tredje variabelen er derimot noe som ligger utenfor Stortingets kontroll:

- Andel velgere som gir personstemme. Her tok vi utgangspunkt i det faktiske nivået på personstemmegivning ved stortingsvalg, og omfanget av personstemmegivning ved kommunestyrevalg.

Dette notatet bygger på rapporten fra 2014, men konsentrerer seg om simuleringer av to alternative personvalgordninger som ble foreslått i Stortinget i juni 2016. Stortinget behandlet da forslag til endringer i personvalgordningen ved stortingsvalg. Departementet hadde foreslått å innføre samme ordning som for fylkestingsvalg. Det var for så vidt et flertall som støttet at en form for reelt personvalg skulle innføres ved stortingsvalg, men ikke flertall for noen konkret ordning. Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti foreslo hver sin alternative personvalgordning. Stortinget vedtok å be regjeringen komme tilbake med et nytt forslag til personvalgordning der også disse alternative forslagene skulle vurderes.⁴

¹ Forsker II ved Institutt for samfunnsforskning.

² Forsker I ved Institutt for samfunnsforskning.

³ Notatet er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, til bruk i Valglovutvalgets arbeid. Vi vil takke Dag Arne Christensen for kommentarer til et tidlige utkast.

⁴ Se referat fra Stortingets møte 10. juni 2016, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/160610/6/>, og innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen: Innst. 402 L (2015–2016).

Tema for dette notatet er altså hvordan disse to ordningene vil kunne fungere, og hvilke konsekvenser de kan få, sammenlignet med de personvalgordningene som tidligere ble utredet. Vi vil først oppsummere noen hovedresultater fra de forrige simuleringene, og beskrive de forutsetningene som både de forrige og de nye simuleringene bygger på. Deretter gjør vi simuleringer av hver av de to modellene, under ulike forutsetninger. I neste del sammenligner vi de to modellene med hverandre, og med dem som ble vurdert i 2014-rapporten. Deretter følger en kort diskusjon av mulige konsekvenser av en sammenslåing av valgdistrikter i tråd med den nye fylkesinndelingen, før vi avslutter med en oppsummerende diskusjon.

2 Hovedresultater fra tidligere simuleringer⁵

Simuleringene som vi har gjort tidligere bygger naturligvis på en rekke forutsetninger, som vi skal beskrive nærmere nedenfor. Hvilke effekter en personvalgordning kan få, vil være avhengig av en rekke forhold. Den konkrete utformingen av personvalgordningen er selvsagt viktig. En lav sperregrense og mulighet til å gi mer enn én personstemme gir større spillerom for velgerinnflytelse. Effektene vil også være avhengig av forhold som ligger utenfor selve valgordningen: I hvilken grad velgerne tar personstemmeretten i bruk? I hvilken grad bruker kandidatene muligheten til å drive personlig valgkamp? I hvilken grad forekommer det interne konflikter i partiene? Og i hvilken grad nominerer partiene sine mest populære kandidater øverst på listene?

I de forrige simuleringene var et viktig spørsmål hvilke konsekvenser valgordningen ville få for hvem som blir valgt inn på Stortinget: Hvor mange av dagens representanter ville mistet sin plass hvis personvalgordningen ville være annerledes, til fordel for kandidater med flere personstemmer? Dette berører et kjernepoeng i debatten: avveiningen mellom velgernes mulighet til å avgjøre hvilke personer som skal representere dem, og partienes ønske om å sikre plass for kandidater som er viktige for partiets parlamentariske arbeid.

Vi anslo omfanget av det vi kaller velgervalgte representanter. Dette er representanter som ville bli valgt inn ved en personvalgordning, men ikke

hvis partienes rangering er avgjørende. At velgerne hovedsakelig stemmer på toppkandidatene, begrenser omfanget av velgervalgte representanter – siden velgerne gjerne gir sin personstemme til kandidater som uansett ville blitt valgt inn. Men selv om det ofte er enighet mellom velgere og partier om hvem som bør prioriteres, kan personvalg gi et potensial for utskiftning. Vi kan ikke utelukke at velgerne i visse situasjoner vil stemme på andre enn dem som partiet har prioritert – ukoordinert eller i en organisert aksjon.

Erfaringene fra Sverige og fylkestingsvalg tyder på at omfanget av velgervalgte representanter vil bli beskjedent. Simuleringene som bygde på personstemmene ved stortingsvalget 2013, antydte likevel at omfanget kunne bli noe større. Med en sperregrense på åtte prosent, varierte andel velgervalgte representanter mellom 7 og 14 prosent – avhengig av om velgerne kan gi én eller flere personstemmer, og av hvor mange velgere som gir personstemme. Med fem prosents sperregrense varierte andel velgervalgte mellom 11 og 23 prosent.

Både erfaringene fra Sverige og simuleringer av norske stortingsvalg og fylkestingsvalg peker på en forskjell mellom større og mindre partier. Store partier blir sterkt berørt av velgernes personstemmer uten noen sperregrense. Med en sperregrense svekkes denne effekten for de større partiene. Små partier får flest velgervalgte representanter, sett i forhold til deres totale antall representanter. En forklaring ligger trolig i at de fleste fylkespartiene har et begrenset antall kjente kandidater. Hvis fylkespartiet får valgt inn fem stortingsrepresentanter, vil kandidatene lengre ned på lista ofte være for ukjente til å passere sperregrensen. Når et fylkesparti bare får inn én representant, kan derimot andrekandidaten oftere være kjent nok til å være konkurransedyktig. Det skal også færre stemmer til (i absolutte tall) for å nå sperregrensa i et lite fylkesparti, noe som kan gjøre mobilisering enklere. Siden små partier gjerne bare får valgt inn én representant fra hvert fylke, kan de samlet sett være mer utsatt for utskiftninger som følge av personvalg.

3 Premisser for simuleringene⁶

Simuleringer av denne typen må baseres på en rekke premisser, som kan være mer eller mindre rimelige, men som vi uansett ikke vet sikkert hvor

⁵ Dette avsnittet bygger i stor grad på Bergh mfl. (2014, 2016).

⁶ Store deler av dette avsnittet er hentet fra Bergh mfl. (2014, 2016).

godt vil treffe hvis det holdes et reelt valg med personvalg. Vi tar utgangspunkt i de premissene som lå til grunn for simuleringene i 2014, og som også de nye simuleringene i dette notatet er basert på. Vi bruker data fra stortingsvalget 2013, som ble gjort tilgjengelig for oss av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, for å kunne sammenligne med de tidligere analysene av personvalgordninger.

Da dette notatet i hovedsak var ferdigstilt fikk vi også tilgang til data for stortingsvalget 2017 (fra Valgdirektoratet). Vi har utelukkende brukt disse dataene til å studere graden av og variasjonen i listerettingen i 2017, sammenliknet med 2013. Den typen av listeretting som vi benytter i våre simuleringer er noe mindre utbredt i 2017 enn i 2013.⁷ Det er derfor ingen grunn til å tro at utslaget av velgernes rettinger i våre simuleringer ville ha blitt større hvis vi hadde brukt 2017-tall. Det er sannsynlig at utslagene ville ha blitt noe mindre.

Vi utnytter det faktum at velgerne i dag har en mulighet til å uttrykke preferanser. Velgerne kan renummerere listekandidater, altså endre rangeringen av kandidatene. I tillegg kan de stryke kandidater. Et spesielt aspekt ved dagens personvalgordning er at det ikke er mulig for velgere å gi en positiv stemme til førstekandidaten på et partis liste. Disse kandidatene kan bare renummereres nedover på listen eller strykes.

Som nevnt har dagens personvalgordning ingen reell effekt på Stortingets sammensetning. Likevel valgte 11,9 prosent av velgerne å renummerere og/eller stryke kandidater på listene ved 2013-valget. Ut fra dette simulerer vi hva resultatet av stortingsvalget 2013 hadde blitt med en reell personvalgordning. Siden det ikke er aktuelt å innføre strykninger eller andre former for «negative stemmer» i en ny personvalgordning, utelukkes strykninger og renummereringer nedover fra simuleringene. Vi bruker dermed renummereringer oppover på listen som et substitutt for personstemmer. Alle renummereringer oppover vil i simuleringene bli brukt som om det var personstemmer.

Problemet med denne metoden er at vi ikke har personstemmer til førstekandidaten (siden det ikke er mulig å renummerere førstekandidaten oppover). Vi løser problemet ved å se på forholdet mellom antall negative stemmer (strykninger og renummereringer nedover) og positive stemmer

(renummereringer oppover) på hver enkelt liste. Det viser seg at det er en nær sammenheng mellom antall negative og antall positive stemmer til hver enkelt kandidat. Politikere som er kjente, og mye omtalte i media, får både positive og negative personstemmer. Vi beregner hva forholdet er mellom antall positive og negative stemmer på hvert enkelt partis liste. For å gjøre det tar vi ut førstekandidaten, som jo ikke får noen positive stemmer. Dette forholdstallet benyttes så til å beregne et hypotetisk antall positive stemmer til førstekandidaten ut fra antallet negative stemmer til vedkommende. Beregningen av positive stemmer til førstekandidaten betyr i praksis at de fleste førstekandidater får mange personstemmer og er sikret å bli valgt når personstemmene legges til grunn. Den utvetydige erfaringen fra lokale valg i Norge er at førstekandidaten får flest personstemmer.

Når førstekandidaten på hver liste har fått tildeelt personstemmer på denne måten kan vi gjennomføre simuleringer av effekten av personstemmene. En viktig usikkerhetsfaktor er imidlertid spørsmålet om hvor mange velgere som vil bruke anledningen til å stemme på en person. I første runde med simuleringer benytter vi faktiske personstemmetall fra stortingsvalget 2013, som beskrevet ovenfor. Vi forutsetter da at velgerne kan gi et ubegrenset antall personstemmer, som jo er tilfellet med dagens ordning.

I andre runde med simuleringer forsøker vi å ta høyde for at flere velgere trolig vil benytte muligheten til å personstemme hvis dette blir innført som en ordning som har reell betydning for sammensetningen av Stortinget. Vi forutsetter da at velgerne vil være like tilbøyelige til å rette på listene som de er ved kommunevalg, hvor personvalgordningen jo er etablert og blir relativt mye brukt. I hvert fylke ganger vi alle personstemmetallene med en faktor som gir en personstemmefrekvens som er på nivå med kommunevalget i 2007, hvor rundt 40 prosent av velgerne gav en personstemme.⁸ Dette forandrer ikke mønsteret i personstemmegivningen, men bare volumet. I praksis betyr det at det blir lettere å overskride sperregrensene for at personstemmene skal telle.

I noen av analysene gjennomfører vi også en tredje runde med simuleringer, der vi ønsker å imitere en ordning hvor hver velger bare kan gi én personstemme. Det er vanskelig å simulere en slik ordning, da vi ikke vet om mønsteret i person-

⁷ Det gjelder renummereringer oppover på lista. Totalt ble det gjort 507 000 slike rettinger i 2013, sammenliknet med 420 000 i 2017. Medianen for antall renummereringer oppover på listen i 2013 var 24 per kandidat. Det tilsvarende tallet i 2017 er 22.

⁸ Vi benytter tall for personstemmegivning i fra 2007-valget, fordi vi har disse tilgjengelig. Det ville trolig ikke ha forandret noe særlig på resultatene om vi benyttet tall fra valget i 2011.

stemmegivningen ville ha endret seg med en slik ordning. Vi forutsetter at dette mønsteret ikke ville ha endret seg. Videre forutsetter vi at hver velger bare avga én personstemme; altså at det totalt sett ble gitt så mange personstemmer som det var velgere som rettet på listene ved stortingsvalget. Likevel beholder vi også her forutsetningen om at andelen velgere som retter på listene er på nivå med kommunevalget. Det synes lite sannsynlig at denne andelen skulle være så liten som den var ved stortingsvalget 2013 om en ordning med reelt personvalg ble innført ved stortingsvalg.

Det ligger også andre usikkerhetsfaktorer i simuleringen. Et grunnleggende problem er at beregningene bygger på stemmer som er avgitt med en annen valgordning enn den som er foreslått. Et viktig forbehold er at partienes listeoppsett trolig vil bli tilpasset en ny valgordning: Populære politikere som ikke ønsker å bli valgt, vil ikke lenger får en «hedersplass» nederst på listene, siden det ikke vil bli mulig å gi dem en plass som garanterer mot å bli valgt. Det er derfor viktig å fastslå at disse simuleringene bare gir anslag – som bygger på en rekke forutsetninger – og ingen fasit for hvordan en ny valgordning vil fungere. Ved å simulere ulike varianter av de to valgordningene som ble foreslått av KrF og SV, vil vi likevel kunne gi et inntrykk av hvilke variasjoner som kan finnes innenfor hver modell, og hvilke rammer disse variasjonene utspiller seg innenfor.

4 Kommunevalgordning: stemmetillegg med og uten sperregrense

Vi skal først se på modellen som ble foreslått av Kristelig Folkeparti. Denne personvalgordningen bygger på ordningen som praktiseres ved norske kommunestyrevalg, hvor velgerne kan gi et ubegrenset antall personstemmer, og partiene kan gi stemmetillegg til et visst antall kandidater. Det vil være regler for hvor mange kandidater som kan gis stemmetillegg på en liste (slik det er ved kommunestyrevalg); reglene vil knyttes til antall representanter som velges fra hver valgkrets. Stemmetillegget skal fungere på samme måte som ved kommunestyrevalg, det vil si at det tilsvarer 25 prosent av alle stemmene en liste mottar. For å illustrere hvordan kommunevalgordningen virker, kan vi ta et eksempel: Hvis en kandidat med stemmetillegg for eksempel får 100 personstemmer, og partiet får 1000 stemmer, vil denne kandidaten sitte med 350 stemmer når partiets

plasser i kommunestyret skal fordeles ($100 + (1000 \cdot 0,25)$). Stemmetillegg gir altså kandidatene et stort forsprang.

KrFs forslag til personvalgordning for stortingsvalg inneholder imidlertid også et element som ikke finnes i kommunevalgordningen, nemlig en sperregrense på åtte prosent. En kandidat må altså få personstemmer fra minst åtte prosent av listas velgere, for at personstemmene skal telle med i kandidatkåringen.

Dermed innebærer forslaget at to ulike mekanismer for å styrke partienes innflytelse over hvem som blir valgt inn kombineres innenfor samme valgordning: *både* stemmetillegg (som ved dagens kommunevalgordning) og sperregrense (som ved dagens fylkestingsvalgordning). Det kan innvendes at en slik kombinasjon kan framstå som unødvendig komplisert. Vi vil derfor også simulere en personvalgordning med stemmetillegg *uten* sperregrense, i tillegg til KrFs forslag.

Den største utfordringen med å simulere en personvalgordning som bygger på den som praktiseres ved kommunestyrevalg, er å spesifisere antall kandidater som får stemmetillegg på hver liste. Riktignok forutsetter forslaget at det er skal settes en grense for hvor mange kandidater som kan få stemmetillegg, men vi vet ikke hvor en slik grense vil bli satt. Det er i utgangspunktet umulig å forutsi hvor mange kandidater som hvert enkelt fylkesparti vil gi stemmetillegg. Vil for eksempel Hordaland Høyre bare gi stemmetillegg til Erna Solberg, til tre kandidater eller til åtte kandidater? Ved kommunevalg ser vi at det er mange avveininger som ligger bak beslutningen om å prioritere et visst antall kandidater. På den ene siden ønsker man å sikre enkelte politikere som er viktige for partiet, på den andre siden ønsker man også å gi velgerne innflytelse. Hvordan slike avveininger faller ut, vil trolig variere mellom partier og fylker – slik vi i dag ser det ved kommunevalg.

For å løse dette problemet, vil vi simulere utfall med fire ulike forutsetninger:

- Én mulighet er at vi antar at partiene ønsker mest mulig kontroll over personutvelgelsen. I så fall vil det være rasjonelt å gi stemmetillegg til *det antallet* kandidater fylkespartiet fikk valgt inn ved forrige valg. Hvis partiet får valgt inn det samme antallet ved neste valg vil disse kandidatene være så godt som «sikret» (se f.eks. Bergh, Bjørklund & Hellevik 2010). Det skjer selvsagt endringer i partienes oppslutning i løpet av valgperioden, og ut fra meningsmålinger på det tidspunktet nominasjonene avgjøres kan fylkespartiene få et enda bedre anslag på hvor mange kandidater de vil få valgt

inn. For enkelhets skyld velger vi å forutsette at partiene gir stemmetillegg til det antall liste-kandidater som partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009). Dette er simulering #1 i tabellene 4.1 og 4.2 nedenfor.

- En annen mulighet er at fylkespartiene gir stemmetillegg til *færre* kandidater enn det de fikk valgt ved forrige valg (for eksempel én færre). I så fall vil kandidatene som har stemmetillegg som oftest være sikret plass, forutsatt at partiet får valgt inn noen representanter. Alle de resterende kandidatene deltar på like fot i kampen om de gjenværende plassene, og «listefyllet» vil ikke være sikret mot å bli valgt. Dette er grunnlaget for simulering #2 i tabellene 4.1 og 4.2, der vi forutsetter at partiene gir stemmetillegg til én kandidat mindre enn det partiet fikk valgt inn ved forrige valg.
- En tredje mulighet er at fylkespartiene gir stemmetillegg til *flere* kandidater enn det de fikk valgt ved forrige valg (for eksempel én eller to flere). I så fall vil velgernes valg i praksis som oftest stå mellom kandidatene som har stemmetillegg, men ingen av disse er sikret plass. «Listefyllet» nederst på listene vil derimot som oftest være sikret mot å bli valgt.

Dette er grunnlaget for simulering #3 og #4 i tabellene 4.1 og 4.2, der vi henholdsvis forutsetter at partiene gir stemmetillegg til én og to kandidat(er) mer enn det partiet fikk valgt inn ved forrige valg.

Vi har ikke grunnlag for å si om noen av disse scenariene er mer sannsynlige enn andre, men vi vil på denne måten i det minste kunne gi et inntrykk av hvilke *variasjoner* som denne metoden åpner for.

Forslaget innebærer at en velger skal kunne gi flere personstemmer, så vi bygger på denne forutsetningen. Vi simulerer imidlertid utfall ved ulikt omfang på personstemmegivningen, slik vi gjorde i 2014-rapporten.

I Tabell 4.1 presenterer vi simuleringer som forutsetter at personstemmegivningen er på nivå med det den var ved stortingsvalget i 2013, altså at 12 prosent ga en personstemme. I tabellen varierer vi så nivået på sperregrensen (ingen sperregrense, 5 % og 8 %), og antall kandidater som partiene gir stemmetillegg (som beskrevet ovenfor).

Vi ser at en del kandidater vil bli skiftet ut med et slikt system, hvis det ikke legges inn noen sperregrense. I de fire ulike modellene våre uten sper-

Tabell 4.1 Simuleringer av effekten av personvalg ved stortingsvalg, ved bruk av kommunevalgordningen, med sperregrenser på 0, 5 og 8 prosent for at personstemmene skal telle. Forutsetter at personstemmegivningen er på nivå med stortingsvalget 2013. Antall representanter som blir valgt inn som følge av personstemmegivning. Valgresultat fra 2013.

| | Ingen sperregrense | | | | Sperregrense på 5 % | | | | Sperregrense på 8 % | | | | Valgresultat 2013 |
|---------|--------------------|----|----|----|---------------------|----|----|----|---------------------|----|----|----|-------------------|
| | #1 | #2 | #3 | #4 | #1 | #2 | #3 | #4 | #1 | #2 | #3 | #4 | |
| Totalt | 28 | 31 | 22 | 27 | 7 | 9 | 6 | 5 | 4 | 5 | 1 | 2 | 169 |
| SV | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 7 |
| Ap | 6 | 6 | 10 | 12 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 55 |
| Sp | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 10 |
| MDG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| KrF | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Venstre | 3 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 9 |
| Høyre | 13 | 15 | 6 | 7 | 4 | 4 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 48 |
| FrP | 4 | 2 | 5 | 7 | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 29 |

#1 Forutsetter at partiene gir stemmetillegg til det antallet kandidater på listen som partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009).

#2 Forutsetter at partiene gir stemmetillegg til *en kandidat mindre* enn det antallet partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009).

#3 Forutsetter at partiene gir stemmetillegg til *en kandidat mer* enn det antallet partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009).

#4 Forutsetter at partiene gir stemmetillegg til *to kandidater mer* enn det antallet partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009).

regrense får vi fra 22 til 31 velgervalgte representanter. Dette synker raskt til mellom 5 og 9 velgervalgte med en sperregrense på 5 prosent, og mellom 1 og 5 velgervalgte med en sperregrense på 8 prosent. Ut fra forslaget slik det ble framsatt, ser det altså ut til at velgernes innflytelse vil bli kraftig begrenset, og utskiftningene svært beskjedne – med dette omfanget av personstemmegivning.

Ser vi på forskjeller mellom partiene, viser denne simuleringen (i likhet med dem som ble publisert i 2014-rapporten) at de fleste utskiftningene ville skje i de store partiene når vi gjør beregningene uten sperregrense, men at denne forskjellen jevnes ut når sperregrensen innføres og økes. Det er likevel så få kandidater som skiftes ut i beregningene med 8 prosents sperregrense, at vi neppe kan si at små partier rammes hardere enn andre.

Det er imidlertid ulike partier som blir berørt i de fire ulike modellene, med ulike forutsetninger om hvor mange kandidater som får stemmetillegg fra partiene. I modellene 1 og 2, der partiene ga stemmetillegg til samme antall kandidater – eller færre – enn de som ble valgt ved siste valg, blir utskiftningene størst i Høyre. I modellene 3 og 4, der partiene ga stemmetillegg til flere kandidater

enn de fikk valgt inn sist, er det derimot Arbeiderpartiet som får flest utskiftninger (i modellen uten sperregrense). Vi tror dette gjenspeiler det faktum at Høyre hadde stor framgang ved valget i 2013. Dermed kunne partiet få inn forholdsvis mange kandidater uten stemmetillegg i modell 1 og 2, slik at personstemmene fikk mer å si for utvelgelsen av disse kandidatene. Tilsvarende hadde Arbeiderpartiet en tilbakegang ved dette valget. I modell 3 og 4 ville partiet dermed ha mange flere kandidater med stemmetillegg enn de som faktisk ble valgt inn, noe som også gir rom for at personstemmer skal få betydning.

Tabell 4.2 er satt opp på samme måte som Tabell 4.1, men her har vi økt omfanget av personstemmegivning til samme nivå som kommunestyrevalg. Dette har liten betydning for simuleringene uten sperregrense. Men i modellene med sperregrense er utskiftningen klart større enn i Tabell 4.1, siden flere personstemmer gjør at flere kandidater passerer sperregrensa. Vi får mellom 13 og 27 velgervalgte med en sperregrense på 5 prosent, og mellom 9 og 16 velgervalgte med en sperregrense på 8 prosent. Her er det heller ikke noen tydelige tegn på at de små partiene rammes mer av utskiftninger enn de store.

Tabell 4.2 Simuleringer av effekten av personvalg ved stortingsvalg, ved bruk av kommunevalgordningen, med sperregrenser på 0, 5 og 8 prosent for at personstemmene skal telle. Forutsetter at personstemmegivningen er på nivå med kommunestyrevalg. Antall representanter som blir valgt inn som følge av personstemmegivning. Valgresultat fra 2013.

| | Ingen sperregrense | | | | Sperregrense på 5 % | | | | Sperregrense på 8 % | | | | Valgresultat 2013 |
|---------|--------------------|----|----|----|---------------------|----|----|----|---------------------|----|----|----|-------------------|
| | #1 | #2 | #3 | #4 | #1 | #2 | #3 | #4 | #1 | #2 | #3 | #4 | |
| Totalt | 29 | 33 | 23 | 27 | 21 | 27 | 13 | 17 | 14 | 16 | 9 | 9 | 169 |
| SV | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 7 |
| Ap | 6 | 6 | 10 | 12 | 4 | 6 | 4 | 6 | 2 | 2 | 2 | 3 | 55 |
| Sp | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 10 |
| MDG | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| KrF | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Venstre | 3 | 3 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 9 |
| Høyre | 13 | 15 | 6 | 7 | 9 | 10 | 4 | 5 | 5 | 5 | 2 | 1 | 48 |
| FrP | 5 | 4 | 6 | 7 | 3 | 3 | 4 | 5 | 3 | 2 | 4 | 4 | 29 |

#1 Forutsetter at partiene gir stemmetillegg til det antallet kandidater på listen som partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009).

#2 Forutsetter at partiene gir stemmetillegg til *en kandidat mindre* enn det antallet partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009).

#3 Forutsetter at partiene gir stemmetillegg til *en kandidat mer* enn det antallet partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009).

#4 Forutsetter at partiene gir stemmetillegg til *to kandidater mer* enn det antallet partiet fikk valgt inn ved forrige valg (i 2009).

5 Gradert stemmetillegg

Vi skal så se på modellen som ble foreslått av Sosialistisk Venstreparti. Dette er en ordning der alle kandidater gis et stemmetillegg som er *vektet* ut fra listeplasseringen. Som i kommunevalgordningen er dette stemmetillegget en faktor som skal multipliseres med antall stemmer som en liste får. Men i motsetning til kommunevalgordningen er stemmetillegget *gradert*. Siste plass får minst, deretter øker stemmetillegget med 3 prosentpoeng for hver plass oppover på lista. Som det går fram av forslaget, er poenget «at det gis en forhånds-rangering før personstemmene legges til».⁹

Denne ordningen er ikke brukt ved andre norske valg, men Aanund Hylland (2001: 539–540) foreslo en tilsvarende ordning i et vedlegg til det forrige valglovutvalgets innstilling. Et poeng med dette systemet, ifølge Hylland (2001: 540), er at «partiets innflytelse er altså gradert, og det er ikke tale om alt eller intet, som i dagens regler for kommunestyrevalg».

I forslaget er det lagt opp til å ta utgangspunkt i siste plass på lista. For sistekandidaten er stemmetillegget lik antall stemmer lista har fått multiplisert med 1. For den nest siste kandidaten blir stemmetillegget antall stemmer på lista multiplisert med 1,03, og for den tredje siste kandidaten er tallet 1,06. Slik fortsetter det videre, og alle kandidater har dermed fått et stemmetillegg. Så legges stemmetillegget til personstemmene, og denne summen avgjør hvem som velges inn.

Vi vil nevne et problematisk trekk ved denne siden av forslaget. Antall listekandidater varierer som kjent mellom valgdistriktene, og kan også variere mellom partier innenfor samme valgdistrikt. Dermed får førsteplassene ulik vekt i ulike valgdistrikter og ulike partier. Det er enklere å gjennomføre simuleringene hvis vi tar utgangspunkt i førsteplassen, og så *reduserer* stemmetillegget med 3 prosentpoeng for hver plass nedover på lista. Vi har derfor gitt førstekandidaten et stemmetillegg lik antall stemmer lista har fått multiplisert med 1. For andrekandidaten blir stemmetillegget antall stemmer på lista multiplisert med 0,97, og så videre.

Hvis prinsippet om graderte stemmetillegg skulle bli vedtatt, vil vi foreslå å bruke denne beregningsmåten. Det blir ingen substansiell forskjell i resultatene. Et mulig problem kan oppstå hvis vi får sammenslåtte valgkretser som tilsvarer de nye fylkene, siden man da ville få så lange kandidatlistene i enkelte kretser at denne metoden ville bringe oss ned under null for de nederste kandidatene. Det kan i så fall løses ved at alle de nederste kandidatene får samme (og laveste) sats.

Videre bør det nevnes at selv om tre prosentpoeng kan høres ganske lite ut, blir effekten stor på lister med mange navn. I Oslo har de fleste listene 25 kandidater, noe som gir en forskjell i stemmetillegg på 75 prosentpoeng mellom førstekandidaten og sistekandidaten. Det er langt mer enn de 25 prosentpoengene som finnes i dagens kommunestyrevalgordning og i KrFs forslag. Vi mener derfor at det er nyttig å – i tillegg til SVs forslag – også simulere en modell der vi endrer stemmetillegget med ett prosentpoeng for hver plass nedover på lista, i stedet for tre.

Forslaget om gradert stemmetillegg inneholder ingen sperregrens. Det er ikke spesifisert om velgerne kan gi én eller flere personstemmer med en slik ordning. Vi vil simulere begge mulighetene, samt ulikt omfang på personstemmegivningen, slik vi også gjorde i 2014. Resultatene for en modell med tre prosentpoengs avstand i stemmetillegg er presentert i tabell 4.3.

Kort sagt gir denne modellen små utskiftninger. Antall valgvalgte representanter varierer mellom 4 i modellen der omfanget av personstemmegivning ligger på nivå med stortingsvalget 2013, og 10 når omfanget heves til kommunevalgnivå. Når vi forutsetter at det bare er mulig å gi én personstemme, men beholder forutsetningen om personstemmegivning på kommunevalgnivå, blir 6 representanter skiftet ut. I denne modellen er det bare de større partiene som opplever utskiftninger.

Hva skjer så når vi reduserer listeplasseringens betydning, ved å endre stemmetillegget med ett prosentpoeng for hver plass i stedet for tre? Tabell 4.4 viser at utskiftningen da øker, og varierer mellom 12 og 23 kandidater. I disse simuleringene opplever også de små partiene utskiftninger, selv om de fleste utskiftningene skjer i de store partiene.

⁹ Innst. 402 L (2015–2016). Tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-402/>

Tabell 4.3 Simuleringer av effekten av personvalg ved stortingsvalg, ved bruk av «gradert stemmetillegg»; hver plass på listen har et stemmetillegg som er 3 % større enn plassen under. Ulike forutsetninger om grad av personstemmegivning. Antall representanter som blir valgt inn som følge av personstemmegivning. Valgresultat fra 2013.

| | Personstemmegivning på nivå med stortingsvalget 2013, mulig å gi flere personstemmer | Personstemmegivning på nivå med kommunevalg, mulig å gi flere personstemmer | Personstemmegivning på nivå med kommunevalg, mulig å gi én personstemme | Valg- resultat 2013 |
|---------|---|--|--|---------------------------|
| Totalt | 4 | 10 | 6 | 169 |
| SV | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Ap | 0 | 4 | 3 | 55 |
| Sp | 0 | 0 | 0 | 10 |
| MDG | 0 | 0 | 0 | 1 |
| KrF | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Venstre | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Høyre | 1 | 2 | 1 | 48 |
| FrP | 3 | 4 | 2 | 29 |
| Totalt | 4 | 10 | 6 | 169 |

Tabell 4.4 Simuleringer av effekten av personvalg ved stortingsvalg, ved bruk av «gradert stemmetillegg»; hver plass på listen har et stemmetillegg som er 1 % større enn plassen under. Ulike forutsetninger om grad av personstemmegivning. Antall representanter som blir valgt inn som følge av personstemmegivning. Valgresultat fra 2013.

| | Personstemmegivning på nivå med stortingsvalget 2013, mulig å gi flere personstemmer | Personstemmegivning på nivå med kommunevalg, mulig å gi flere personstemmer | Personstemmegivning på nivå med kommunevalg, mulig å gi én personstemme | Valg- resultat 2013 |
|---------|---|--|--|---------------------------|
| Totalt | 12 | 23 | 15 | 169 |
| SV | 1 | 2 | 2 | 7 |
| Ap | 5 | 8 | 6 | 55 |
| Sp | 0 | 1 | 0 | 10 |
| MDG | 0 | 0 | 0 | 1 |
| KrF | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Venstre | 0 | 1 | 0 | 9 |
| Høyre | 2 | 5 | 3 | 48 |
| FrP | 4 | 6 | 4 | 29 |
| Totalt | 12 | 23 | 15 | 169 |

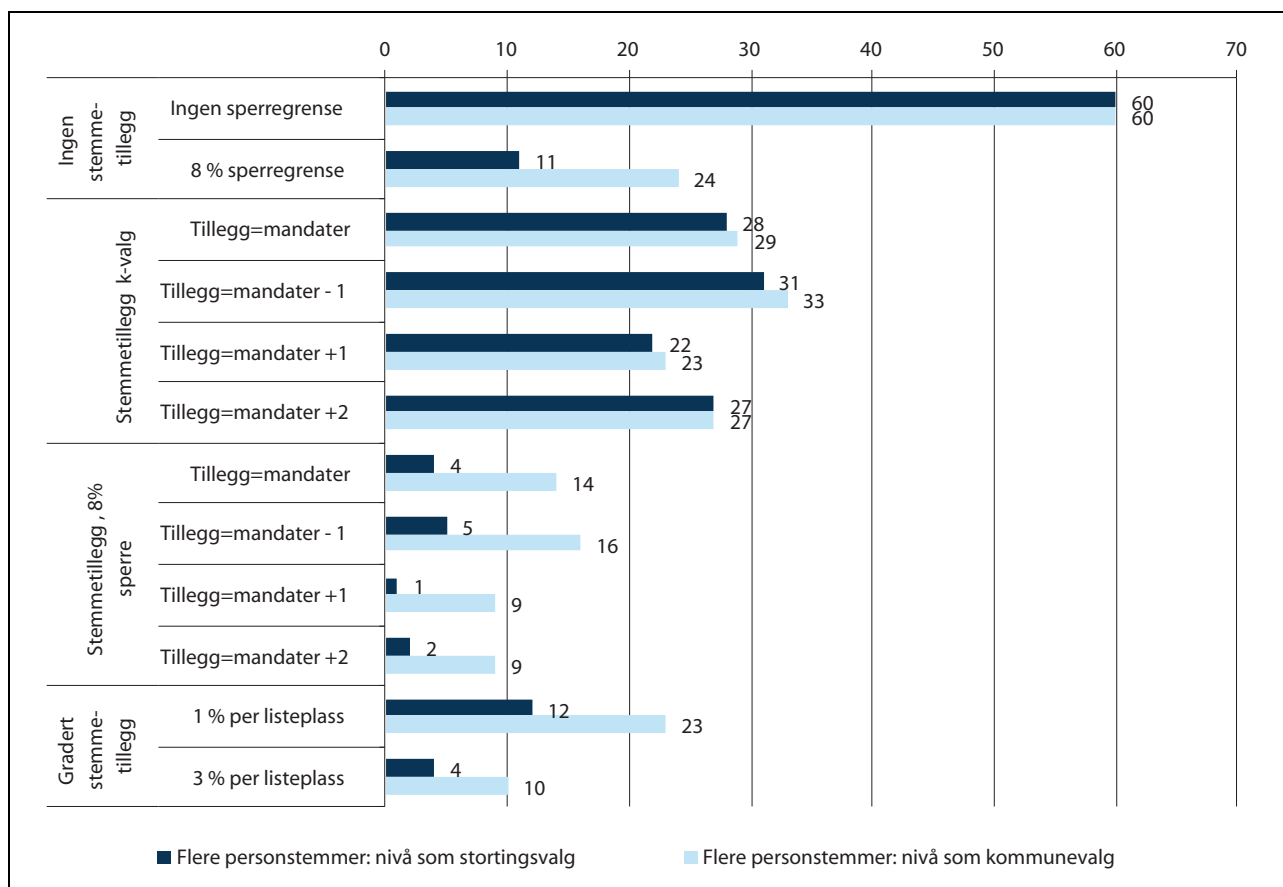
6 En sammenligning av de ulike personvalgordningene

Vi skal nå sammenligne de ulike modellene nærmere, både med hverandre og med de modellene som ble undersøkt i 2014-rapporten. Noen hovedtall er sammenstilt i figur 4.1, der de svarte søylene representerer personstemmegivning på nivå med stortingsvalg og de grå personstemmegivning på kommunevalgnivå. Vi kan ta utgangspunkt i en ordning der det verken er sperregrenser eller stemmetillegg. Da ville 60 representanter blitt skiftet ut i våre beregninger. Med fylkestingsvalgordningen – 8 prosent sperregrense – ville 24 representanter bli skiftet ut med et høyt omfang på personstemmegivningen, og 11 med et lavt.

Går vi til KrFs og SVs forslag, henholdsvis stemmetillegg etter kommunevalgmodellen og gradert stemmetillegg, ser vi at utskiftningene ville bli klart mindre. Ved personstemmegivning på stortingsvalgnivå ville utskiftningene i begge modeller bli ubetydelige, med mellom 1 og 4 mandater. Når omfanget av personstemmegivningen øker, øker også utskiftningen – til mellom 9 og 16 mandater. Med andre ord vil begge forslag gi

klart færre velgervalgte representanter enn den ordningen vi har ved fylkestingsvalg, og som regjeringen foreslo å innføre også ved stortingsvalg.

Når vi modifierer KrFs og SVs forslag, kan vi også få større utskiftning. En modell med stemmetillegg som ved kommunevalg, men uten sperregrense, vil gi en utskiftning på 22–33 mandater i våre beregninger. En justert modell for gradert stemmetillegg, der listeplasseringen teller mindre (ett prosentpoeng per listeplass, i stedet for tre), gir samme omfang av utskiftninger som fylkestingsvalgordningen. Det er likevel verdt å merke seg at utskiftningene fordeles noe annerledes på partiene. Som tabell 4.4 viser, gir en justert SV-modell en utskiftning i Arbeiderpartiet som varierer mellom 5 og 8 kandidater (avhengig av omfanget av personstemmegivningen), og en samlet utskiftning i SV, Sp, KrF og Venstre som varierer mellom 1 og 4 kandidater. Med fylkestingsvalgordningen er de tilsvarende tallene for Arbeiderpartiet 2–5 kandidater, og for de mindre partiene 3–7 kandidater (Bergh mfl. 2014: 86, 89). Med andre ord ser en justert modell med gradert stemmetillegg ut til å gjøre de mindre partiene noe



Figur 4.1 Oppsummering av simuleringene. Antall representanter som ville bli skiftet ut, med ulike valgordninger. Valgresultat fra 2013.

mindre utsatt for utskiftninger, og det største partiet noe mer utsatt, sammenlignet med fylkesvalgordningen.

Et spørsmål av interesse er hvordan disse personvalgordningene slår ut for kjønnsbalansen i Stortinget. Som vi har sett, har noen av de foreslåtte modellene minimal effekt på personsammensetningen, og dermed også på kjønnsbalansen. Vi har beregnet kvinneandel på Stortinget for den varianten av simuleringer som gir *størst* utskiftning, innenfor hver av de fire tabellene 4.1–4.4. Ved stortingsvalget 2013 ble 67 kvinner valgt inn på Stortinget. I de utvalgte simuleringene varierer antall kvinner mellom 66 og 70. Ut fra disse beregningene ser det altså ikke ut til at kjønnsbalansen på Stortinget blir særlig berørt.

7 Hva skjer med nye valgdistrikter?

Parallelt med debatten om personvalgordningen, blir det også diskutert om valgkretsene skal slås sammen slik at de følger de nye fylkesgrensene. Simuleringer av valgutfall med ulike antall valgdistrikter ville derfor være nyttige. Slike simuleringer kunne gjøres ved å slå sammen listene til partiene i dagens fylker og så behandle de aktuelle sammenslåtte fylkene som én valgkrets.

Det er imidlertid betydelige usikkerhetsfaktorer med slike simuleringer – som kommer på toppen av usikkerheten i de tidligere simuleringene. Det er fare for at resultatene kan bli lite pålitelige, og vi har derfor ikke gjennomført slike simuleringer. Den grunnleggende utfordringen er at vi ikke vet hvordan partiene hadde satt sammen sine lister og hvordan velgerne hadde reagert på det, i slike sammenslåtte fylker/valgkretser.

Nærmere bestemt er det to problemer. For det første, at slike simuleringer vil basere seg på faktiske personpreferanser som velgerne har uttrykt i dagens fylker. Kandidater i små fylker vil i gjennomsnitt ha mottatt færre «personstemmer» enn kandidater i store fylker. Hvis man slår sammen resultatene i et stort og i et lite fylke vil dermed kandidatene i det store fylket komme best ut. Det er tenkelig at det også vil være resultatet av en eventuell sammenslåing av valgkretser, men en simulering vil ikke være tilstrekkelig realistisk til å konkludere om det. I en slik simulering vil kjente politikere, med appell ut over eget fylke, komme dårlig ut. Det er for eksempel urealistisk å forutsette at Trygve Slagsvold Vedum bare får personstemmer fra Hedmark, og ingen fra Oppland.

For det andre vet vi ikke hvordan listene ville blitt sammensatt. For eksempel, ved sammenslåingen av Hordaland og Sogn og Fjordane vet vi ikke hvilke kandidater fra Hordaland og hvilke kandidater fra Sogn og Fjordane som ville blitt nominert på plasser som ville sikret stortingsplass *uten* personstemmer – og som dermed kunne ha mistet denne plassen *på grunn av* personstemmer. Det er problematisk å forutsette at akkurat de samme representantene ville blitt valgt inn, siden nye valgkretser også vil påvirke hvordan hvert partis mandater fordeler seg mellom fylkene.

Det vi derimot har gjort for å få et inntak til å diskutere dette spørsmålet, er å beregne *mandatfordelingen* i et system med 11 valgdistrikter. Det gir oss et grunnlag for å kunne diskutere i hvilken grad dette kan få konsekvenser for effekter av personvalget. Som nevnt tydet 2014-rapporten på at små fylkespartier, med f.eks. bare én representant, ville bli sterkere berørt av personstemmegivning. Vi har sett at dette i mindre grad er tilfelle for KrFs og SVs forslag. Et aktuelt poeng er likevel hvordan nye valgdistrikter kan påvirke forekomsten av fylkespartier som bare får inn én representant, og dermed er sårbare med hensyn til utskiftninger. På den ene siden er det rimelig å tro at de små partiene vil få valgt inn mer enn én representant i en del av de sammenslåtte fylkene, slik at det blir færre «enpersons-fylkespartier». På den andre siden kan små partier som står uten representanter fra de aktuelle fylkene i dag, tenkes å få valgt inn for eksempel én kandidat fra sammenslåtte fylker. Det vil i så fall trekke i motsatt retning.

Vi har beregnet forekomsten av slike enpersons-fylkespartier ved hjelp av mandatberegningssystemet Celiu, som er utviklet av Bernt Aardal. I motsetning til de tidligere analysene i dette notatet, har vi brukt resultatet fra stortingsvalget i 2017. Resultatet er presentert i Tabell 4.5.

Tabell 4.5 viser at færre valgkretser gir klart færre enpersons-fylkespartier. Et eksempel kan tydeliggjøre utviklingen: Senterpartiet fikk ett mandat fra hvert av de tre fylkene Akershus, Østfold og Buskerud i 2017. Ved en sammenslåing av disse tre valgkretsene til Viken, ville partiet få tre mandater fra den sammenslåtte kretsen – noe som i prinsippet burde gjøre partiet mindre sårbart for utskiftninger som følge av personstemmegivning. På den annen side er det i liten grad slik at de partiene som falt under sperregrensa for utjevningsmandater nå ville få flere direktemandater fra de sammenslåtte valgkretsene. Det ville i så fall gitt flere enpersons-fylkespartier, men det er

Tabell 4.5 «Enpersons-fylkespartier» ved 19 og 11 valgkretser (antall, og i prosent av partiets stortingsrepresentanter). Beregnet ut fra stortingsvalget 2017.

| | Faktisk valgresultat (19 kretser) | | 11 valgkretser (ett utjevningsmandat i hver) | |
|---------------------------|-----------------------------------|---------|--|---------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| Arbeiderpartiet | 3 | 6 | 0 | 0 |
| Fremskrittspartiet | 9 | 33 | 0 | 0 |
| Høyre | 8 | 18 | 0 | 0 |
| Kristelig Folkeparti | 6 | 75 | 4 | 50 |
| Miljøpartiet De Grønne | 1 | 100 | 2 | 100 |
| Rødt | 1 | 100 | 1 | 100 |
| Senterpartiet | 11 | 58 | 4 | 22 |
| Sosialistisk Venstreparti | 9 | 82 | 7 | 64 |
| Venstre | 6 | 75 | 4 | 50 |
| Total | 54 | 32 | 22 | 13 |

bare ett slikt tilfelle i materialet: MDG ville fått et direktemandat fra Viken.

Men det må tilføyes at partienes utsatthet ikke bare er avhengig av omfanget av enpersons-fylkespartier, men også av omfanget av personstemmegivning. Dette omfanget kan tenkes å bli påvirket av en sammenslåing. Et argument fra faglitteraturen er at at større valgkretser med flere kandidater kan gi færre personstemmer, siden velgerne da har et mer distansert forhold til kandidatene (Renwick & Pilet 2016: 25). På den annen side er det ikke vanskelig å tenke seg at en sammenslåing av valgkretser vil føre til en mobilisering av velgere, for å sikre representasjon fra egen region. Det gjelder kanskje særlig der en av de sammenslåtte partene er tallmessig underlegen og frykter at personstemmer skal svekke det tidligere fylkets representasjon. Finnmark er et nærliggende eksempel.

8 Sammenfatning og diskusjon

Sammenlignet med fylkestingsvalgordningen, ser vi at personvalgordningene som ble foreslått av KrF og SV styrker partienes innflytelse over hvem som blir valgt inn. Det ser også ut til at de små partiene kan bli mindre utsatt for utskiftninger. På den annen side kan disse ordningene sette så høye grenser for velgernes innflytelse over personvalget at man står igjen uten et reelt personvalg (selv om dette også avhenger av omfanget på

personstemmegivningen). Dette gjenspeiler den grunnleggende avveiningen som ligger i spørsmålet om personvalgordning. Mange ønsker å gi velgerne mer innflytelse. Mange ønsker også å sikre partienes anledning til å prioritere mellom egne kandidater. Begge hensyn er rimelige, men det lar seg rett og slett ikke gjøre å oppnå begge deler samtidig.

Vi har også sett at justerte varianter av disse to forslagene kan gi velgerne litt mer innflytelse – og partiene tilsvarende mindre. Det kan gjøres ved å fjerne sperregrensene fra KrFs opprinnelige forslag, og ved å redusere forskjellen mellom listeplasseringene i SVs modell for gradert stemmetillegg.

Personvalgmodellene basert på kommunevalgordningen og på gradert stemmetillegg har også noen særtrekk som simuleringene ikke direkte berører, men som det likevel kan være grunn til å diskutere nærmere. KrFs modell har den fordel at den er kjent fra kommunestyrevalg. Alt annet likt, vil det være en fordel å ikke ha alt for mange ulike valgordninger innenfor et land, siden det kan gjøre systemet uoversiktlig for velgerne. Samtidig må det sies at KrFs modell avviker fra den vi kjenner fra kommunevalg, ved å kombinere to mekanismer for å sikre partienes prioriterte kandidater – sperregrense og tilleggsstemmer – innenfor samme valgordning.

Kommunestyrevalgmodellen er også en modell som åpner for ganske ulike strategier fra partienes side: Noen fylkespartier kan velge å

begrense velgernes valg mest mulig, ved å gi stemmetillegg til akkurat det antall kandidater man antar blir valgt inn. Hvis partiet lykkes i å forutse mandatfordelingen når nominasjonen avgjøres, kan man i praksis avskaffe velgernes innflytelse. Andre fylkespartier kan velge å øke spillerommet for velgerne, og la flere plasser avgjøres av personstemmegivningen. Modellen har også et kompliserende element. Den forutsetter at det må settes regler for hvor mange kandidater som kan få stemmetillegg. Da blir spørsmålet hvor denne grensa skal settes, og hva som er en rimelig grense.

Modellen for gradert stemmetillegg er for så vidt enklere, ved at den – som Hylland uttrykte det – ikke gjør spørsmålet om stemmetillegg til et «alt-eller-intet»-spørsmål. Her slipper man å sette grenser for hvor mange kandidater som kan få stemmetillegg – grenser som kanskje kan oppfattes som vilkårlige. På den annen side er dette en ordning som ikke er kjent for norske velgere, slik at det vil være behov for en informasjonsinnsats hvis den skal kunne tas i bruk.

9 Referanser

- Bergh, J., T. Bjørklund & O. Hellevik (2010) «Personutvelgingen i norske valg», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26: 105–129.
- Bergh, J., D. A. Christensen, B. Folkestad, R. Karlson & J. Saglie (2014) *Personvalg ved stortingsvalg. Konsekvenser av en endring av personvalgreglene ved stortingsvalg*. Rapport 2014:08. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bergh, J., D. A. Christensen, B. Folkestad, R. Karlson & J. Saglie (2016) «Personvalg ved stortingsvalg?», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 32: 217–242.
- Hylland, Aa. (2001) «Personvalg – ved forholdstallsvalg basert på partilister», i NOU 2001: 3: *Velgere, valgordning, valgte*. Innstilling fra Valglovutvalget. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2001: 3: *Velgere, valgordning, valgte*. Innstilling fra Valglovutvalget. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Renwick, A. & Pilet, J.-B. (2016) *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Vedlegg 5

Hvilken valgordning får flest velgere til å stemme?

Om sammenhengen mellom valgordninger og valgdeltakelse¹

Av Johannes Bergh² og Atle Haugsgjerd³

1 Innledning

I Norge er det bred enighet om at høy valgdeltakelse er ønskelig. Dette synet gjør seg gjeldende på tvers av politiske partier, interessegrupper og andre sentrale politiske aktører. Derfor etterspørres ofte forskning på tiltak som kan bidra til å øke valgdeltakelsen, eller som kan hindre en nedgang i deltakelsen på sikt. Når man diskuterer mulige endringer av valglovgivningen i Norge, er det naturlig at man stiller spørsmål ved om foreslåtte endringer kan påvirke valgdeltakelsen; eventuelt om det er enkelte endringer man bør gjøre for å påvirke deltakelsen i positiv retning. Formålet med dette notatet er å bidra til en slik diskusjon, ved å presentere forskningsbasert kunnskap om sammenhengen mellom valgordninger og valgdeltakelse. I hvilken grad påvirkes valgdeltakelsen av bestemte typer valgordninger?

Før vi går inn på hva tidligere forskning forteller oss om dette spørsmålet, kan det være grunn til å ta et skritt tilbake og reflektere over valgdeltakelse, generelt. Hvorfor er det en bred enighet om at det er ønskelig med høy valgdeltakelse? Det er gjerne tre grunner som trekkes frem:

1. Valgdeltakelse er et uttrykk for demokratiets helsetilstand; et uttrykk for graden av politisk engasjement og involvering i befolkningen generelt.
2. Høy valgdeltakelse gir et tydelig mandat til valgte politikere og legitimitet til politiske beslutninger og til det demokratiske representative styresettet.

3. Høy valgdeltakelse kan bety lik valgdeltakelse på tvers av grupper, og dermed også lik politisk innflytelse.

Den første, og i noen grad den andre begrunnelsen, handler ikke om nivået på deltakelsen i seg selv, men om et underliggende fenomen som høy valgdeltakelse kan være et uttrykk for. Det er ønskelig med høy grad av engasjement og involvering i befolkningen, noe som kan komme til uttrykk gjennom høy deltakelse. Samtidig kan politiske beslutninger fattet av folkevalgte vinne legitimitet dersom deltakelsen i den forutgående politiske prosessen har vært høy. Endringer i valglovgivningen som øker valgdeltakelsen uten å påvirke graden av engasjement og involvering i befolkningen, eller styrker mandatet til folkevalgte politikere, kan ikke begrunnes på denne måten. Det siste punktet kan derimot brukes til å begrunne alle slags tiltak som skaper likere deltakelse mellom grupper.

Forskningslitteraturen om valgdeltakelse har med tiden blitt svært omfangsrik og spenner over en rekke forskjellige forklaringsfaktorer. Det har blitt vanlig å sortere disse forklaringsfaktorene i tre grupper: individuelle, kontekstuelle og institusjonelle forhold (e.g. Aardal 2002). Individuelle forklaringer fokuserer på kjennetegn ved den enkelte velger. Individuelle ressurser (kognitive så vel som økonomiske), kost-nytte-vurderinger (egeninteresse) og borgerplikt/normer er sentrale perspektiver i denne kategorien. For eksempel viser forskning at lavt utdannede, unge mennesker som er svakt sosialt integrert i samfunnet og er lite politisk interessert, deltar mindre i valg (se Smets og Van Ham (2013) for en gjennomgang av denne litteraturen). Kontekstuelle forklaringer derimot fokuserer på sosiale og politiske forhold ved omgivelsene som kan ha betydning for den enkelte velgers tilbøyelighet til å stemme. For eksempel viser forskning at små politiske enheter

¹ Notatet skrevet på oppdrag fra Valglovutvalget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og er ment å være et bidrag til valglovutvalgets arbeid med å foreslå endringer i valglovgivningen i Norge.

² Forsker II ved Institutt for samfunnsforskning.

³ Forsker II ved Institutt for samfunnsforskning.

med tette sosiale nettverk der velstandsnivået er høyt ofte har høy valgdeltakelse (Blais 2006). Endelig handler institusjonelle forhold om de institusjonelle rammebetingelsene for gjennomføring av valg. Slike faktorer er av spesiell interesse når man diskuterer hvordan valgdeltakelsen kan påvirkes fordi de er enklere å endre enn både velgernes individuelle kjennetegn og de sosiale og politiske omgivelsene som omgir dem.

Den samlede valgdeltakelsen er en funksjon av forklaringer på alle tre nivåene. Det er med andre ord ingen enkeltfaktor som alene avgjør deltakelsesnivået, men et komplekst samspill mellom individuelle, kontekstuelle og institusjonelle faktorer. Følgelig er det liten grunn til å tro at en endring i valgloven alene vil ha avgjørende konsekvenser for valgdeltakelsen. Den enkeltfaktoren som trolig betyr mest for valgdeltakelsen er politikens innhold (den politiske konteksten). Vi vet at når utfallet av valget er usikkert (Blais 2000), velgerne opplever at mye står på spill (Stockemer 2017), og regjeringsalternativene er tydelige (Aardal og Valen 1995), så går valgdeltakelsen opp.

Når det er sagt handler dette notatet om betydningen av institusjonelle forhold. Og som vi videre skal se gir tidligere forskning grunn til å tro at slike forhold kan ha en viss, om enn ikke veldig stor, effekt på valgdeltakelsen. I det som følger videre vil vi gjennomgå hva forskningslitteraturen forteller om institusjonelle forhold som kan henge sammen med valgdeltakelse. Vi finner det nyttig å skille mellom to typer institusjonelle faktorer. Først diskuterer vi forhold ved valgordningen som kan tenkes å påvirke valgdeltakelsen *indirekte*. Her tar vi for oss 1) flertallsvalg versus forholdstallsvalg, 2) grad av partipolitisk proporsjonalitet, 3) personvalg og 4) velgerregistrering og tilgjengelighet. Dette er faktorer som kan bidra til å realisere alle de tre grunnene fremhevet ovenfor for hvorfor høy valgdeltakelse ofte anses som ønskelig. Deretter diskuterer vi institusjonelle forhold som vil påvirke valgdeltakelsen *direkte*, såkalte «mekaniske» tiltak. Dette er tiltak som med stor grad av sikkerhet vil påvirke valgdeltakelsen positivt, men som ikke nødvendigvis vil bidra til å realisere alle de tre begrunnelsene for hvorfor høy valgdeltakelse er ønskelig. Vi konsentrerer oss i denne delen om 5) felles valgdag (for nasjonale og lokale valg), og 6) stemmeplikt. Vi skal se at forskningen om mekaniske tiltak ikke kun handler om *hvor stor* økning i valgdeltakelsen denne type ordninger bringer med seg, men også om hvilke andre konsekvenser enn økt valgdeltakelse disse tiltakene medfører.

Fordi forskningslitteraturen om sammenhengen mellom valgordninger og valgdeltakelse med tiden har blitt svært omfangsrik, benytter vi oss aktivt av sammenfattende analyser av tidligere forskning på feltet (såkalte metaanalyser) (Aardal 2002; Blais 2006; Blais og Aarts 2006; Cancela og Geys 2016; Geys 2006; Highton 2017; Hooghe 2018; Smith 2018; Stockemer 2017; Van der Meer 2017). Disse studiene oppsummerer hva snart fire tiår med empirisk forskning på valgdeltakelse har lært oss. I tillegg vil vi trekke frem sentrale enkeltstudier der de supplerer disse oversiktsarbeidene. Endelig har vi som ambisjon å gjøre rede for sentrale bidrag om norske forhold.

2 Flertallsvalg versus forholdstallsvalg

Hvis man skulle redusere all kompleksiteten og variasjonen i valgordninger i verden ned til én dikotomi ville man måtte velge skillet mellom flertallsvalg og forholdstallsvalg. Flertallsvalg er som regel basert på valgkretser som kun velger én kandidat, og mandatet går til det parti eller den kandidat som får flest stemmer. Ved forholdstallsvalg (såkalte PR-systemer, fra «proportional representation») fordeles mandatene etter hvor stor andel av stemmene de enkelte listene eller partiene får. Antallet mandater i hver valgkrets kan variere (Aardal 2010). I likhet med det store flertallet av europeiske demokratier gikk Norge vekk fra et flertallssystem i løpet av første halvdel av 1900-tallet (1919) og over til et proporsjonalt valgssystem (se Boix 1999 for en komparativ historisk oversikt).

Det var lenge en utbredt oppfatning i internasjonal faglitteratur at forholdstallsvalg bidrar til høyere valgdeltakelse enn flertallsvalg. Tidlige studier av Jackman (1987) og Powell (1986) fremhevet PR som en av de sterkeste driverne bak høy valgdeltakelse, og et stort antall arbeider inspirert av disse pionerstudiene kom fram til samme konklusjon. Geys (2006) konkluderer i sin metaanalyse basert på 83 aggregatstudier publisert mellom 1968 og 2004 at proporsjonale valgordninger bidrar til økt valgdeltakelse. Norske gjennomganger av forskningslitteraturen har vist det samme (Aardal 2002; Christensen og Midtbø 2001). Enkeltstudien til Blais og Carty (1990) kan tjene som eksempel på gruppen av studier som ligger til grunn for denne konklusjonen. De gjør bruk av data fra 509 nasjonale valg i 20 land og sammenlikner valgdeltakelsen i land med flertallsvalg og forholdstallsvalg. De finner at den positive effekten

av forholdstallsvalg (relativt til flertallsvalg), kontrollert for en rekke kontekstuelle forhold som også antas å påvirke valgdeltakelsen, er på 7.4 prosentpoeng. En slik effektstørrelse er representativ for denne gruppen av studier (Blais og Aarts 2006:186).

En rekke nyere studier på feltet har imidlertid moderert tidlige konklusjoner om at proporsjonale valgordninger (nødvendigvis) bidrar til høy valgdeltakelse. To ferske metaanalyser oppsummerer hovedfunnene i denne nyere litteraturen. Stockemer (2017) gjennomfører en analyse av 130 aggregatstudier av valgdeltakelse publisert mellom 2004 og 2013. Han konkluderer med at PR ikke har noen effekt på valgdeltakelse i de fleste av disse studiene. Når flertallsvalg og forholdstallsvalg måles som en motsetning og ikke som et gradsspørsmål (altså gjennom en dikotom variabel), er det ingen sammenheng mellom valgsystem og valgdeltakelse i 80 prosent av analysemodellene i datamaterialet han gjennomgår. Cancela og Geys (2016) rapporterer også mer moderate funn enn tidligere forskning. Deres metaanalyse er en oppdatering av den tidligere nevnte studien til Geys (2006), men datamaterialet er nå supplert med ytterligere 102 studier publisert mellom 2002 og 2015. De finner at forholdstallsvalg påvirker valgdeltakelsen positivt i cirka halvparten av studiene i materialet.

Mer blandede resultater har ledet forskningsfeltet til å stille spørsmål ved både den *ytre* validiteten (generaliserbarheten) og den *indre* validiteten (om det er en årsakssammenheng) til sammenhengen mellom valgsystem og valgdeltakelse. Når det gjelder generaliserbarhet er det fortsatt slik at de fleste studier fra vestlige demokratier finner en positiv sammenheng mellom PR og valgdeltakelse (Smith 2018). Forskning som studerer valgdeltakelse i andre regioner av verden, og spesielt i Latin-Amerika, har derimot kommet fram til sprikende resultater (e.g. Fornos, Power og Garand 2004). Stockemer (2017) framholder et bredere tilfang av data fra ikke-vestlige demokratier som en mulig årsak til at nyere forskning har funnet svake(re) sammenhenger mellom PR og valgdeltakelse. Som en konsekvens har feltet blitt interessert i hvilke eksterne forhold som kan forklare at styrken på sammenhengen mellom valgsystem og valgdeltakelse varierer mellom forskjellige regioner i verden. Vi har per nå lite systematisk kunnskap om dette spørsmålet, men ny forskning er i emning. Stockemer (2017:712) oppsummerer det slik: «The question should no longer be: do PR, the number of parties or development increase turnout? But rather:

under what conditions or in which socioeconomic and cultural contexts do PR, the number of parties or development increase turnout?»

Et annet spørsmål angår hvorvidt det er et *kausalforhold* mellom type valgsystem og valgdeltakelse. Til nå har brorparten av studiene på feltet benyttet forskningsdesign der det gjøres bruk av data fra mange land og man sammenligner valgdeltakelsen i land med flertallsvalg med valgdeltakelsen i land med forholdstallsvalg (kontrollert for andre forhold som også forventes å påvirke nivået på valgdeltakelsen). Et problem med denne typen studier er at det er vanskelig å fastslå årsakssammenhenger. Det vil alltid være en mulighet at andre forskjeller mellom land, enn de som har med valgordningen å gjøre, påvirker valgdeltakelsen. Blais og Aarts (2006:186) fremhever i sin litteraturgjennomgang at effekten av PR på valgdeltakelse tenderer til å bli mindre jo flere sosioøkonomiske variabler det kontrolleres for.

Et relatert problem gjelder hvilke mekanismer på velger- og partinivå som forklarer en eventuell årsakssammenheng mellom PR og høy valgdeltakelse. Uten å forstå *hvorfor* PR-systemer skaper høy valgdeltakelse kan vi ikke være sikker på at observerte sammenhenger faktisk er et uttrykk for kausalitet. To argumenter trekkes ofte frem som forklaring på at PR-systemer kan bidra til høy valgdeltakelse (Blais og Aarts 2006). For det første skaper proporsjonal representasjon flere partier (Cox 1997). Et bredere tilbud av partier gir velgere flere valgmuligheter når de skal stemme, og følgelig økt sjans for at de finner et parti som «matcher» deres politiske preferanser. Samtidig kan flere partier skjerpe partienes samlede evne til å mobilisere velgere. For det andre kan den reelle konkurransen om mandatene ved flertallsvalg i enmannskretser være lav fordi det er klart på forhånd hvilket parti/kandidat som vil vinne enkelte valgkretser. Frykt for at ens stemme ikke skal ha reell betydning for utfallet (bortkastet stemme) kan igjen bidra til å folk blir hjemme på valgdagen. Ved PR-systemer derimot er konkurransen mellom partiene større, noe som igjen kan bidra til økt valgdeltakelse.

Studier av sammenhengen mellom antall partier og valgdeltakelse har imidlertid funnet at systemer med mange partier tenderer til å ha *lavere* valgdeltakelse (Blais og Aarts 2006). Hvis PR bidrar til høyere valgdeltakelse er det med andre ord *ikke* fordi slike systemer har flere partier. Smith (2018) fremhever to mulige forklaringer på dette overraskende funnet. En mulighet er at et bredt partitilbud øker kostnadene ved å stemme fordi det er mer krevende for velgere å

bestemme seg (Downs 1957). Alternativt kan det tenkes at velgere blir mindre motivert til å stemme hvis regjeringsalternativene er uklare (Jackman 1987). Slike situasjoner skapes oftere i partisystemer med mange mindre partier. Enn så lenge er det fortsatt usikkert hvilke mekanismer som forklarer hvordan og hvorfor PR påvirker valgdeltakelse.

Noen få nyere studer forsøker imidlertid å nærme seg en årsaksforklaring ved å benytte seg av forskningsdesign egnet for å identifisere kausaleffekter. Studien til Cox, Fiva og Smith (2016) er spesielt interessant i norsk sammenheng. De utnytter data fra den norske valgreformene i 1919 der man gikk fra flertallsvalg i enmannskretser til forholdstallsvalg (se Valen 1981 for en historisk oversikt). Forfatterne anvender paneldata til å sammenligne valgdeltakelsen på valgdistriksnivå før og etter reformen inntraff (de benytter seg av før-reform kretsstrukturen bestående av 82 landdistrikter og 41 by- og kjøpstadsdistrikter). På denne måten minimerer de muligheten for at observerte sammenhenger i dataene mellom valgsystem og valgdeltakelse i realiteten er et resultat av faktorer som er utelatt fra analysemodellen. Studien viser at valgdeltakelsen økte i valgdistrikter hvor konkurransen mellom kandidater før reformen var lav, mens valgdeltakelsen gikk ned i valgdistrikter hvor konkurransen i utgangspunktet var høy. Reformen førte med andre ord til mindre forskjeller i valgdeltakelse mellom valgdistrikter. Fordi de fleste kretsene i perioden før reformen (altså under flertallsvalg) hadde lav grad av konkurranse, finner de i sum en positiv effekt av overgangen til PR.

Eggers (2015) på sin side utnytter en særegenhet i den franske valgloven. Mens franske kommuner med mindre enn 3500 innbyggere benytter seg av flertallsvalg, har kommuner med flere innbyggere forholdstallsvalg. Han utnytter denne ordningen til å sammenligne kommuner rett over og rett under dette kuttpunktet på 3500 innbyggere, og finner en effekt av PR på cirka ett prosentpoeng (fra 69 % til 70 %). Endelig analyserer Funk og Gathmann (2013) betydningen av overgangen fra flertallsvalg til forholdstallsvalg i sveitsiske kantoner. De finner en effekt på hele 16 prosentpoeng, noe som må sies å være uvanlig. En forklaring på dette avviket kan være at Sveits har uvanlig lav valgdeltakelse i europeisk sammenheng til tross for at de benytter forholdstallsvalg.

Alt i alt er valgdeltakelsen gjennomsnittlig noe høyere i land med forholdstallsvalg enn i valg med flertallsvalg. Det er imidlertid fortsatt uklart om dette er en *generelt gjeldende årsakssammenheng*.

Selv om nyere gjennomganger av litteraturen uttrykker en mer forsiktig holdning til effekten av PR enn tidlig forskning på temaet, tyder enkelte kausalstudier på at det er en viss effekt av proporsjonale valgsystemer. Mye tyder på at det var en slik effekt ved endringen av valgloven i Norge i 1919.

3 Grad av proporsjonalitet

Valget mellom forholdstallsvalg og flertallsvalg som vi nå har sett på er avgjørende for graden av partipolitisk proporsjonalitet i et valgsystem; det vil si graden av samsvar mellom oppslutningen til partiene blant velgerne og sammensetningen av partier i parlamentet. Men partipolitisk proporsjonalitet varierer også *mellom* PR-systemer og *innad* i PR-systemer over tid. En serie institusjonelle reformer har over tid bidratt til generelt stigende proporsjonalitet i Norge (målt med Gallaghers minste kvadraters metode) (Aardal 2011). Enkelt sagt har disse reformene vært til fordel for små partier og til ulempe for store partier. Likefult er den norske valgordningen fortsatt ikke blant de meste proporsjonale i Europa. Land som Nederland og Danmark har høyere partipolitisk proporsjonalitet enn Norge, mens for eksempel Italia, Spania og Portugal har betydelig mindre grad av partipolitisk proporsjonalitet.⁴

Den viktigste faktoren for graden av partipolitisk proporsjonalitet i PR-systemer er størrelsen på valgkretsene; større valgkretser gir større grad av proporsjonalitet. I tillegg har forhold som utforming av sperregrenseordningen, antall utjevningsmandater og beregningsmetode (herunder første delingstall) betydning for samsvaret mellom fordelingen av velgerne og sammensetningen av partier i parlamentet. Dette er trekk ved den norske valgordningen som jevnlig er gjenstand for offentlig debatt. Det er derfor naturlig i denne sammenheng å se nærmere på hvordan graden av partipolitisk proporsjonalitet i et valgsystem påvirker valgdeltakelsen. Før vi kommer så langt er det imidlertid viktig å påpeke at graden av proporsjonalitet ikke bare er en funksjon av det institusjonelle rammeverket for gjennomføring av valg, men også av det respektive valgresultat. For eksempel vil hvorvidt et parti kommer over eller under sperregrensen påvirke proporsjonaliteten ved et valg. Som en konsekvens kan proporsjonal-

⁴ Se https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

teten i et valgsystem varierer innenfor et *stabilt* institusjonelt rammeverk.

Partipolitisk proporsjonalitet ser ut til å ha en effekt på valgdeltakelse som ligner betydningen av forholdstallsvalg (relativt til flertallsvalg). Det vil si at valgdeltakelsen i gjennomsnitt er høyere i mer proporsjonale valgsystemer (Blais og Aarts 2006). Et slikt funn er lite overraskende all den tid grad av proporsjonalitet i et valgsystem delvis er en funksjon av nettopp skillet mellom forholdstallsvalg og flertallsvalg. Imidlertid ser mer spesifikke institusjonelle faktorer som også påvirker proporsjonaliteten, slik som størrelsen på valgkretsene, også ut til å ha en selvstendig effekt på valgdeltakelsen (Jackman 1987; Powell 1986). Med større valgkretser blir det lettere for små partier å etablere seg i parlamentet. Slik øker svaret mellom fordelingen av stemmer og fordelingen av mandater. Nyere forskning har imidlertid moderert denne konklusjonen noe. Stockemer (2017) finner at størrelsen på valgkretsene har en positiv effekt på valgdeltakelsen i omtrent halvparten av studiene han gjennomgår.

Samtidig viser forskning på feltet at det er usikkerhet knyttet til både denne sammenhengens generaliserbarhet og beskaffenhet som kausalsammenheng. De overnevnte funnene gjelder hovedsakelig i vestlige land, mens studier som fokuserer på Latin-Amerika finner ingen eller negative sammenhenger. Dessuten er det også uklart i hvilken grad vi står overfor en årsakssammenheng, eller om andre underliggende forhold kan forklare sammenhengen mellom proporsjonalitet og valgdeltakelse i vestlige land. Blais og Aarts (2006:190) oppsummerer litteraturen om proporsjonalitet og valgdeltakelse slik:

If we confine ourselves to research pertaining to contemporary advanced democracies, there seems to be a consistent pattern: turnout is higher in more proportional systems with higher district magnitude. However, no such pattern appears to emerge in Latin America and the association is much weaker when a larger sample of countries is considered. The impact of electoral systems on turnout is either contingent on other contextual factors or it is much weaker than the initial pioneer studies had led us to think.

Det er altså grunn til å tro at det er en svak positiv sammenheng mellom proporsjonalitet og valgdeltakelse i vår del av verden.

4 Personvalg

Personstemmegivning kan tenkes å bidra til høy valgdeltakelse fordi det gir velgerne økt innflytelse. Med en personstemmegivningsordning kan velgerne ikke bare påvirke styrkeforholdet *mellem* partiene, men også utøve innflytelse på hvilke kandidater *innenfor* hvert parti som blir valgt. En slik ordning kan også tenkes å gjøre valget mer konkret og personlig for velgerne, og slik stimulerer til økt deltagelse (Karvonen 2004). På den andre siden er det argumentert for at partiene har sterkere insentiver til å mobilisere velgere når de har full kontroll over hvem som står på listene i hvilken rekkefølge. Dette kan bidra til å dempe valgdeltakelsen i systemer med personvalg (Robbins 2010).

Det er gjennomført relativt få empiriske studier av sammenhengen mellom personvalg og (nasjonal) valgdeltakelse, og de studiene som finnes tegner et uklart bilde av hvilken effekt en slik ordning har. Flesteparten av studiene som er gjennomført finner ingen systematisk sammenheng mellom personvalg og valgdeltakelse. Blais og Aarts (2006) viser at valgdeltakelsen i land med forholdstallsvalg og personvalg (Finland, Irland, Luxemburg, Nederland, Polen og Sveits) er tilnærmet lik valgdeltakelsen i PR-systemer med lukkede lister (Bulgaria, Norge, Portugal, Spania og Romania) (66 % versus 67 %). Et lignende resultat kommer Karvonen (2004) frem til. Han sammenligner den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i 75 demokratier i perioden 1945–1997, og konkluderer med at «all in all, there is not sufficient evidence to support the hypothesis about a positive correlation between preferential voting and electoral participation (Karvonen 2004:223).» Renwick og Pilet (2016) og Mattila (2003) finner heller ingen sammenheng mellom personvalg og valgdeltakelse. På lik linje med disse null-funnene konkluderte evalueringen av forsøket med direkte valg på ordførere i 48 norske kommuner i 2007 med at denne ordningen ikke bidro til høyere valgdeltakelse (Christensen og Aars 2008). Robbins (2010) derimot finner en negativ effekt av personvalg (i tillegg til negative effekter av andre institusjonelle ordninger som flytter makt fra partiene til velgerne), mens en fersk kausalstudie fra Spania kommer fram til det motsatte resultatet. Sanz (2017) utnytter at det praktiseres personvalg i spanske kommuner over en viss størrelse, men ikke blant de minste. Ved å sammenligne kommuner med og uten personvalg (gjennom et såkalt *regression discontinuity design*) finner han en liten

positiv effekt: personvalg øker valgdeltakelsen med 1–2 prosentpoeng.

Strykninger er et annet relatert tema. Bergh, Christensen, Hellevik og Aars (2009) analyserer effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunevalg i Norge. De benytter data fra tidligere valg da strykninger var en del av valgordningen, til å si noe om hva effektene av en eventuell gjeninnføring kan bli. Vil en gjeninnføring av strykninger påvirke valgdeltakelsen? De finner at det er liten grunn til å forvente en slik effekt. På den ene siden var strykeordningen en populær ordning som mange benyttet seg av. Hvis den gjeninnføres kan det tenkes at det bidrar til en generelt positiv holdning til det påfølgende valget som, gitt alt annet likt, kan ha en positiv effekt på valgdeltakelsen. På den andre siden knytter det seg stor usikkerhet til et slikt utfall, og forfatterne argumenter for at det ikke er noen grunn til å forvente langvarige effekter. De har altså liten tro på en gjeninnføring av strykninger som et virkemiddel for varig økt valgdeltakelse. De finner heller ingen grunn til å tro at frekvensen av listeretting vil bli påvirket.

5 Velgerregistrering, identifikasjonspapirer på valgdagen og tilgjengelighet

Wolfinger og Rosenstone (1980) dokumenterte tidlig at velgerregistrering har en negativ effekt på valgdeltakelsen. De fant i sin analyse av amerikanske velgere en effekt på mellom 5 og 9 prosentpoeng. Denne sammenhengen har siden blitt bekreftet av en rekke studier. Stockemer (2017) finner i sin metaanalyse at ikke-automatisk velgerregistrering er negativt korrelert med valgdeltakelse i 17 av 28 modeller inkludert i datamaterialet. Cancela og Geys (2016) analyserer i sin meta-studie 35 arbeider som studerer velgerregistrering, og finner en negativ sammenheng med valgdeltakelse i hele 91 % av studiene.

Strengere krav til identifikasjonspapirer på valgdagen i en rekke amerikanske delstater har det siste tiåret skapt stor debatt i amerikansk offentlighet. En bekymring har vært at en skjerping i lovgivningen på dette feltet skal ha negative konsekvenser for valgdeltakelsen. Nyere amerikanske studier indikerer imidlertid at effekten av denne type tiltak er mer beskjeden enn ofte antatt. Highton (2017) gjennomgår amerikansk forskning på feltet og argumenterer for at tidlige studier trolig overestimerte effektstørrelsen. Han fremhever i stedet en liten gruppe studier som

benytter forskningsdesign egnet til å identifisere kausaleffekter. Disse anslår negative effekter på mellom null og fire prosentpoeng i valgdeltakelsen (Alvarez, Bailey og Katz 2011; Dropp 2013). Imidlertid påpeker han også at størrelsen på disse effektene kan skyldes at endringen i lovgivning som studeres er relativt ny, og langtidseffektene kan tenkes å overgå korttidseffektene. I tillegg kan denne type tiltak påvirke grupper forskjellig. En fersk studie fra USA finner at strenge krav til identifikasjonspapirer på valgdagen påvirker valgdeltakelsen til minoriteter negativt i særlig stor grad (Hajnal, Lajevardi og Nielson 2017). Dette bryter med målsettingen om at valgdeltakelsen skal være lik på tvers av grupper i samfunnet, og en slik effekt kan i tillegg få partipolitiske konsekvenser.

Internasjonal forskning viser at institusjonelle faktorer som øker tilgjengeligheten og slik senker kostnadene ved å stemme henger sammen med valgdeltakelse. For eksempel finner Franklin (2002) at ordninger som stemmegivning via posten og todagersvalg (mulighet til også å kunne stemme på en hviledag) bidrar til høy valgdeltakelse. Gerber, Huber og Hill (2013) analyserer innføringen av såkalt «all-mail election» i den amerikanske delstaten Washington. Reformen tillot på den ene siden velgere å stemme hjemmefra ved at man kunne legge stemmeseddelen i sin egen postkasse (eller i en offentlige postkasse). På den andre siden ble offentlige valglokaler fjernet. De finner at denne reformen økte valgdeltakelsen med mellom to og fire prosentpoeng.

Analysen av effekten av tilgjengelighet i en norsk kontekst har imidlertid kommet fram til mer beskjedne resultater. Christensen, Arnesen, Ødegård og Bergh (2013) analyserer effekten av todagsvalg i Norge med data fra lokalvalget i 2011, og finner ingen effekt på valgdeltakelsen på kommunenivå. Det finner heller ikke Christensen og Midtbø (2001) i deres analyse av valgdeltakelsen i norske kommuner ved stortingsvalget i 1997. Bergh og Christensen (2012) studerer om forsøket med e-valg i 2011, der velgere i 20 norske kommuner fikk mulighet til å stemme over Internett, hadde betydning for valgdeltakelsen i disse kommunene. Forsøket er relevant fordi det var et eksempel på en radikal økning i tilgjengeligheten ved at man gjorde det betydelig enklere å stemme. Forsøket førte ikke til høyere valgdeltakelse.

Det store bildet er altså at valgdeltakelse og tilgjengelighet henger sammen, men at vi trolig i Norge har kommet så langt i retning av å gjøre stemmegivning tilgjengelig at det er lite mer å

hente. Samtidig er høy grad av tilgjengelighet populært blant velgerne, og det er tenkelig at en innskrenkning av tilgjengeligheten kan få en negativ effekt på deltakelsen. Studien til Bergh og Saglie (2011) kan tjene som eksempel. Ved sameittingsvalgene ble det innført en ordning i 2009, hvor personer som bodde i en kommune hvor under 30 personer var innført i sametingets valgmanntall ikke lenger kunne stemme på valgdagen; i stedet måtte de forhåndsstemme. Man fjernet altså muligheten til å stemme på valgdagen, hvilket innebærer en reell innskrenkning av tilgjengeligheten. Dette tiltaket førte til en nedgang i valgdeltakelsen på cirka 20 prosentpoeng. I den grad man ser sametingsvalget i 2009 som et eksperiment for å teste betydningen av å begrense tilgjengelighet for valgdeltakelse, kan man følgelig konkludere at tilgjengelighet har en effekt.

6 Felles valgdag

Vi går nå over til å diskutere institusjonelle forhold som med stor grad av sikkerhet vil bidra til høyere valgdeltakelse; det vi innledningsvis kalte for mekaniske tiltak. Et første virkemiddel av denne typen er å ha felles valgdag for nasjonale og lokale valg. Valg til nasjonalforsamlingen betraktes ofte som såkalte «førsteordensvalg» kjennetegnet av stor medieoppmerksomhet og valg av utøvende (nasjonal) myndighet. Lokalvalg derimot kan forstås som «andreordensvalg» der sakene som står i fokus ikke (nødvendigvis) er av nasjonal betydning, og velgernes motivasjon til å delta er noe lavere (Reif og Schmitt 1980). I norsk sammenheng har valgdeltakelsen samlet sett i etterkrigsperioden vært cirka 11 prosentpoeng lavere i kommunevalg enn i Stortingsvalg, og forskjellen har vært økende over tid. Mens deltakelsen i stortingsvalg har vært noenlunde stabil, har deltakelsen i kommunevalg vært fallende siden begynnelsen på 1960-tallet (Aardal 2002). Sammenligner vi kommunevalget i 2015 med Stortingsvalget i 2017 var differansen i valgdeltakelsen på 18 prosentpoeng.

Med felles valgdag vil trolig interessen for nasjonale valg resultere i økt valgdeltakelse i lokalvalg. Cancela og Geys (2016) finner i sin metastudie støtte for en slik antagelse. Så godt som samtlige arbeider i deres materialet finner at en ordning med felles valgdag bidrar til økt deltakelse i lokalvalg. To eksempler fra Skandinavia kan illustrere dette poenget. I Danmark – hvor utøvende myndighet kan skrive ut nyvalg til Folketinget når som helst innenfor en fireårsperiode

– ble kommunevalget holdt samtidig som Folketingsvalget i 2001. Dette året ble valgdeltakelsen cirka 15 prosentpoeng høyere enn den gjennomsnittlige deltakelsen for kommunevalg i Danmark (Elklit, Svensson og Tøgeby 2007). I Sverige ble en ordning med felles valgdag for alle valg introdusert i 1970. Erfaringer herfra viser tydelig at en slik ordning minsker deltakelsesgapet mellom nasjonale og lokale valg (SOU 2001:65).

Litteraturen om felles valgdag handler imidlertid ikke bare om hvor stor økning i valgdeltakelse en slik ordning vil medføre, men også om hva konsekvensene vil være for politisk engasjement og involvering i lokalpolitikk. En særlig bekymring løftet fram i både den svenske evalueringen av felles valgdag (SOU 2001:65) og det forrige norske valglovutvalget (NOU 2001: 3), er hvorvidt interessen for lokalvalg og de sakene som er sentrale ved denne type valg vil komme i skyggen av interessen for nasjonale valg. I det norske valglovutvalget ble denne bekymringen tungt vektlagt. Her ble det anbefalt at Stortingsvalg forblir adskilt fra lokal- og fylkestingsvalg for å «bidra til at de konkrete lokalpolitiske prioriteringer kommer klart fram i lyset, og slikt sett få fokus på de prioriteringer som er viktig for velgerne lokalt. Det kan således argumenteres sterkt for at en bør se etter andre virkemidler for å øke valgdeltakelsen enn selve valgtidspunktet (NOU 2001: 3, 122)». Fra svensk hold ble det på sin side argumentert for at norsk lokalpolitikk – til tross for adskilte valgdager – uansett er så dominert av rikspolitiske spørsmål at det er lite å tape på å innføre felles valgdag. Med referanser til norske erfaringer ble det konkludert at «[ä]ven i ett system med skilda valdagar kommer den nationella politiska arenan att dominera den lokala» (SOU 2001:65, 98).

Samlet sett tegner nyere norsk lokaldemokratiforskning et bilde av norsk lokalpolitikk som harmonerer lite med den svenske beskrivelsen av norske forhold. Basert på en gjennomgang av samtlige seks lokaldemokratiundersøkelsene fra 1995 til 2015 finner Bjørklund (2017) at lokale saker spiller en større rolle for velgernes valg av parti enn rikspolitiske saker, og han finner at valgkampen i de enkelte kommuner i større grad kjennetegnes av lokalpolitiske enn rikspolitiske saker. Dessuten viser han at betydningen av det lokale både for velgernes begrunnelse for valg av parti og valgkampens preg av saker, er styrket over tid. Videre vet vi at velferdssaker – der kommunene spiller en viktig rolle som både produsent og leverandør av velferdstjenester – ofte er dominerende i norske valg, og særlig i lokalvalg (Bergh og Karlsson 2017). Endelig viser forskning at lokalaviser

er svært sentrale som informasjonskilde til politiske forhold i norske kommuner; både som kilde til politiske saker og som kilde til informasjon om kandidatene som stiller til valg (Karlsen 2017). Selv om rikspolitikken selvsagt spiller en betydelig rolle i norske lokalvalg, er velgernes engasjement for og interesse i norsk lokalpolitikk med andre ord også *lokalt* fundert. Følgelig kan en innføring av felles valgdag – i tillegg til å medføre høyere valgdeltakelse ved lokale valg – også fører til at engasjement og involvering i lokalpolitikken svekkes fordi nasjonal politikk vil bli mer dominerende.

7 Stemmeplikt

Til slutt skal vi se nærmere på et annet såkalt mekanisk tiltak for å heve valgdeltakelsen, nemlig stemmeplikt. Stemmeplikt innebærer å gi borgere en lovfestet plikt til å delta i valg (som ikke må forveksles med en plikt til å stemme på et av partiene som stiller til valg) (Birch 2009). Mens det er en trend at stadig flere land innfører personvalg, går utviklingen i bruk av stemmeplikt i motsatt retning. Land som Italia, Nederland, Chile og enkelte regioner i Østerrike har alle gått bort fra en slik ordning. I dag praktiseres stemmeplikt i 27 land i verden. Majoriteten av disse landene ligger i Latin- og Mellom-Amerika, men ordningen praktiseres også i europeiske land som Belgia, Bulgaria, Kypros, Liechtenstein og Luxembourg. Det iverksettes i varierende grad sanksjoner overfor dem som ikke stemmer innad i gruppen av land med stemmeplikt. I enkelte av disse landene har det ingen konsekvenser dersom man lar være å stemme. Den vanligste reaksjonsformen er imidlertid bøtelegging, og i land som Belgia, Peru og Uruguay risikerer man i tillegg mer vidtgående straffer hvis man avstår fra å delta i valg (Birch 2009).⁵

Stemmeplikt bidrar utvilsomt til høyere valgdeltakelse. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA) har regnet ut at den gjennomsnittlige forskjellen i valgdeltakelse mellom land med stemmeplikt (inkludert både land med sanksjoner og land uten sanksjoner) og land uten stemmeplikt er på 7,4 prosentpoeng. De fleste komparative studier på feltet finner effekter på mellom 5 og 10 prosentpoeng (e.g. Blais og Dobrzynska 1998). Nylig utgitte litteraturgjennomganger bekrefter en slik sam-

menheng (Cancela og Geys 2016; Stockemer 2017). Imidlertid er det stor variasjon i valgdeltakelsen innad i gruppen av land med stemmeplikt. Mens deltakelsen i et land som Belgia med strenge sanksjoner tradisjonelt har vært på over 90 %, er valgdeltakelsen i et land som Paraguay der borgere er klar over at plikten til å stemme ikke sanksjoneres, under 70 % (Dassonneville, Hooghe og Miller 2017).

Tilhengere av stemmeplikt legger vekt på at med økt valgdeltakelse følger gjerne likere valgdeltakelse på tvers av (sosioøkonomiske) grupper, og dermed også likere politisk innflytelse (Lijphart 1997). En rekke empiriske studier bekrefter at deltakelse ved valg er mindre sosialt lagdelt i land med stemmeplikt enn i land uten stemmeplikt (e.g. Dassonneville, Hooghe og Miller 2017; Singh 2015). Det vil si at forskjellene i deltakelse mellom for eksempel høyt og lavt utdannede grupper – i tillegg til forskjeller langs andre sosiale og politiske stratifiseringsvariable som predikerer valgdeltakelse – er *mindre* i systemer som praktiserer stemmeplikt enn i land der deltakelse i valg er frivillig. Stemmeplikt skaper med andre ord større likhet i deltakelse. Samtidig er det grunn til å minne om at denne likheten kommer i stand gjennom en ordning som fratår borgere retten til å avstå fra å delta ved valg, noe som av mange holdes fram som en grunnleggende demokratisk rettighet (e.g. Abraham 1955).

Hvilke konsekvenser har så en slik endring i sammensetningen av velgerskaren for den samlede kunnskapen og engasjementet for politikk i velgerkorpset? En omfattende litteratur studerer hvorvidt stemmeplikt har positive effekter på velgernes kunnskap, engasjement og involvering i politikk (Dassonneville, Hooghe og Miller 2017; Loewen, Milner og Hicks 2008; Selb og Lachat 2009; Sheppard 2015; Shineman 2018). På den ene siden kan det tenkes at en plikt til å stemme stimulerer velgere til å sette seg grundigere inn i politiske saker, og slik øke både politisk interesse og politisk kompetanse i elektoratet. På den andre siden er slike positive ringvirkninger av (obligatorisk) stemmegiving ingen nødvendighet. I stedet kan det tenkes at en ordning med stemmeplikt i hovedsak tvinger umotiverte velgere til å stemme mot sin egen vilje uten at det endrer deres innstilling til politikk. I så fall vil andelen umotiverte/uinformerte velgere (av det totale velgerkorpset) øke på valgdagen.

I sum gir forskningen et broket bildet av hvilke effekter stemmeplikt har på velgerens kunnskap og engasjement for politikk. På den ene siden finnes studier som finner negative effekter

⁵ Se også <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>

av stemmeplikt. Selb og Lachat (2009) finner i sin studie av belgiske velgere at politisk uinteresserte velgere som blir tvunget til å stemme i liten grad stemmer i tråd med sine egne politiske preferanser. De konkluderer følgelig med at «claims that CV promotes equal representation of political interests are therefore questionable». En annen gruppe av studier finner ingen (signifikante) effekter av stemmeplikt (Dassonneville, Hooghe og Miller 2017; Loewen, Milner og Hicks 2008). Bergh (2013) sin studie av forsøket med stemmerett for 16-åringer i 20 norske kommuner i 2011 er i en norsk sammenheng spesielt verdt å merke seg. I forsøkskommunene fikk altså 16- og 17-åringer stemmerett, mens den samme aldersgruppen i resten av landet ikke kunne stemme. Det gjør det mulig å studere effekten av det å stemme på interesse, engasjement og forståelse for politikk. Resultatene viser at forsøket ikke hadde noen positiv effekt på disse forholdene.

Likevel finner en siste gruppe av studier positive effekter av stemmeplikt (Gordon og Segura 1997; Sheppard 2015). Av særlig interesse er studien til Shineman (2018). Hun gjennomførte et eksperiment blant straffedømte i USA, som er en gruppe med svært lav valgdeltakelse. Eksperimentgruppen fikk betalt for å stemme, og det førte (ikke overraskende) til en sterk økning i valgdeltakelsen. Det ble ikke stilt noen andre krav til eksperimentgruppen enn det å avgi stemme. Likevel viste det seg at de tidligere straffedømte som stemte også brukte tid til å følge med på valgkampen og sette seg inn i politiske spørsmål. Det å stemme førte altså til at de ble mer informert om politikk.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at litteraturen om ringvirkningene av stemmeplikt for politisk engasjement og kompetanse består av studier som undersøker overlappende, men likefullt distinkte avhengige variabler. Mens enkelte bidrag for eksempel studerer effekten av stemmeplikt på velgernes politisk (fakta) kunnskap (e.g. Loewen, Milner og Hicks 2008; Sheppard 2015), fokuserer andre studier på velgernes evne til å stemme i tråd med egne politiske preferanser (e.g. Dassonneville, Hooghe og Miller 2017; Selb og Lachat 2009). Man må derfor utøve varsomhet når man sammenligner resultater på tvers av studier. Alt i alt må det konkluderes med at ved å frata borgere retten til å avstå fra valg, bidrar stemmeplikt utvilsomt til økt valgdeltakelse. Det er imidlertid fortsatt uklart om en slik ordning bidrar til å realisere økt engasjement for og kunnskap om det politiske styresettet.

8 Konklusjon

Den samlede valgdeltakelsen er alltid et resultat av en rekke forskjellige forhold. Både velgernes individuelle egenskaper, den sosiale og politiske konteksten valget holdes i, samt det institusjonelle rammeverket for gjennomføring av valg er av betydning for det samlede deltakelsesnivået. Den faktoren som trolig betyr meste for valgdeltakelsen er politikkenes innhold. Velgere må oppleve at deres stemme er viktig, slik som i tilfeller når valgutfallet er usikkert. Dessuten vet vi at økonomiske og kognitive ressurser, sosial integrasjon og politisk interesse er faktorer på individnivå som er sentrale for deltakelse. Fordi det ikke er noen enkeltfaktor som alene avgjør deltakelsesnivået, er det liten grunn til å tro at en endring i valgloven alene vil ha avgjørende konsekvenser for valgdeltakelsen. Likevel har vi i dette notatet sett at institusjonelle forhold kan ha en viss effekt på valgdeltakelsen. PR-systemer, høy grad av proporsjonalitet, fravær av velgerregistrering samt høy grad av tilgjengelighet henger sammen med noe høyere valgdeltakelse. Dessuten har vi sett at tiltak som felles valgdag for nasjonale og lokale valg samt stemmeplikt, med stor grad av sikkerhet vil medføre høyere valgdeltakelse. Det er imidlertid uklart om denne type mekaniske virkemidler vil bidra til å realiserer økt politisk engasjement i befolkningen.

Til slutt er det grunn til å nevne at kanskje viktigere enn de enkelte elementene i valgordningen, er den legitimiteten som ordningen som helhet har. Legitimiteten er direkte knyttet til valgdeltakelse; hvis borgerne ikke oppfatter gjennomføringen av valg som rettferdig faller valgdeltakelsen (Birch 2010; Hooghe 2018). I tillegg kan legitimiteten til valgordningen ha politiske konsekvenser utover deltakelse i valgkanalen. Gjennomføring av valg i demokratier medfører som regel at tilliten til det representative styresettet øker (Van der Meer 2017). En valgordning som oppfattes som illegitim kan spre mistillit og ha negative konsekvenser for legitimiteten til også andre deler av det politiske systemet (Craig, Martinez, Gainous og Kane 2006; Nicholson og Howard 2003).

Valgordninger utgjør faste rammebetingelser for gjennomføring av valg. Samtidig er de resultater av endringer over tid og politiske kompromiser. Det gjelder også den norske valgordningen. Den har vært revidert med jevne mellomrom og senest i 2003. Norske velgerne har over tid utvist høy grad av tillit til at valgene går riktig for seg. Data fra Valgundersøkelsen i 2013 viser at kun en svært liten gruppe (4 %) var kritisk til gjennomfø-

ringen av valget. Måten man gjennomfører valg på i Norge bidrar med andre ord til høy tillit til det politiske systemet.

9 Litteratur

- Aardal, Bernt. 2002. «Valgdeltakelse og demokrati – en innføring og en oversikt.» Pp. 11–43 in *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, edited by Bernt Aardal. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aardal, Bernt. 2010. «Den norske stortingsvalgdordningen og dens politiske konsekvenser.» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 26(02): 75–103.
- Aardal, Bernt. 2011. «The Norwegian Electoral System and its Political Consequences.» *World Political Science Review* 7(1).
- Aardal, Bernt, og Henry Valen (Eds.). 1995. *Konflikt og Opinion*. Oslo: NKS-forlaget.
- Abraham, Henry Julian. 1955. *Compulsory voting*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Alvarez, R Michael, Delia Bailey, og Jonathan N Katz. 2011. «An empirical Bayes approach to estimating ordinal treatment effects.» *Political Analysis* 19(1): 20–31.
- Bergh, Johannes. 2013. «Does voting rights affect the political maturity of 16-and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial.» *Electoral Studies* 32(1): 90–100.
- Bergh, Johannes, og Dag Arne Christensen. 2012. «Valgdeltakelse og bruk av internettstemmegivning. Har hvordan velgerne stemmer betydning for om de stemmer?» in *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltakelse*, edited by Signe Bock Seegard og Jo Saglie. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bergh, Johannes, Dag Arne Christensen, Ottar Hellevik, og Jacob Aars. 2009. «Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg.» Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bergh, Johannes, og Rune Karlsen. 2017. «Sakseierskap i lokalvalgkamp.» Pp. 113–24 in *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?*, edited by Jo Saglie og Dag Arne Christensen. Oslo: Abstrakt forlag.
- Bergh, Johannes, og Jo Saglie. 2011. «Valgdeltakelsen ved sametingsvalg: Hvor viktig er tilgjengelighet?» Pp. 85–111 in *Sametingsvalg: velgere, partier, medier*. Abstrakt forlag.
- Birch, S. 2009. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*. New York, NY: United Nations University Press.
- Birch, Sarah. 2010. «Perceptions of electoral fairness and voter turnout.» *Comparative Political Studies* 43(12): 1601–22.
- Bjørklund, Tor. 2017. «Kommunevalgene fra 1995 til 2015: økt vekt på det lokale.» Pp. 301–29 in *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?*, edited by Jo Saglie og Dag Arne Christensen. Oslo: Abstrakt forlag.
- Blais, André. 2000. *To vote or not to vote?: The merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Blais, André. 2006. «What affects voter turnout?» *Annual Review of Political Science* 9: 111–25.
- Blais, André, og Kees Aarts. 2006. «Electoral systems and turnout.» *Acta politica* 41(2): 180–96.
- Blais, André, og R Kenneth Carty. 1990. «Does proportional representation foster voter turnout?» *European Journal of Political Research* 18(2): 167–81.
- Blais, André, og Agnieszka Dobrzynska. 1998. «Turnout in electoral democracies.» *European Journal of Political Research* 33(2): 239–61.
- Boix, Carles. 1999. «Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies.» *American Political Science Review* 93(3): 609–24.
- Cancela, João, og Benny Geys. 2016. «Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections.» *Electoral Studies* 42: 264–75.
- Christensen, Dag Arne, og Jacob Aars. 2008. «Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning.» Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, Dag Arne, Sveinung Arnesen, Guro Ødegård, og Johannes Bergh. 2013. «Valgdeltagelsen ved kommunestyrevalg 2011.» Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Christensen, Dag Arne, og Tor Midtbø. 2001. «Norsk valgdeltagelse i et makro-perspektiv.» in NOU 2001: 3, *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Cox, Gary W, Jon H Fiva, og Daniel M Smith. 2016. «The contraction effect: How proportional representation affects mobilization and turnout.» *The Journal of Politics* 78(4): 1249–63.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Craig, Stephen C, Michael D Martinez, Jason Gainous, og James G Kane. 2006. «Winners, losers, and election context: Voter responses to the 2000 presidential election.» *Political Research Quarterly* 59(4): 579–92.

- Dassonneville, Ruth, Marc Hooghe, og Peter Miller. 2017. «The impact of compulsory voting on inequality and the quality of the vote.» *West European Politics* 40(3): 621–44.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dropp, Kyle. 2013. «Voter identification laws and voter turnout.» *Unpublished paper, Stanford University*.
- Eggers, Andrew C. 2015. «Proportionality and turnout: Evidence from French municipalities.» *Comparative Political Studies* 48(2): 135–67.
- Elklit, Jørgen, Palle Svensson, og Lise Togeby. 2007. «Valgdeltagelse.» Pp. 81–98 in *Nye kommunevalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, edited by Roger Buch og Jørgen Elklit. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Fornos, Carolina A, Timothy J Power, og James C Garand. 2004. «Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000.» *Comparative Political Studies* 37(8): 909–40.
- Franklin, Mark N. 2002. «The dynamics of electoral participation.» *Comparing democracies* 2: 148–68.
- Funk, Patricia, og Christina Gathmann. 2013. «How do electoral systems affect fiscal policy? Evidence from cantonal parliaments, 1890–2000.» *Journal of the European Economic Association* 11(5): 1178–203.
- Gerber, Alan S, Gregory A Huber, og Seth J Hill. 2013. «Identifying the effect of all-mail elections on turnout: Staggered reform in the evergreen state.» *Political Science Research and Methods* 1(1): 91–116.
- Geys, Benny. 2006. «Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research.» *Electoral Studies* 25(4): 637–63.
- Gordon, Stacy B, og Gary M Segura. 1997. «Cross-national variation in the political sophistication of individuals: Capability or choice?» *The Journal of Politics* 59(1): 126–47.
- Hajnal, Zoltan, Nazita Lajevardi, og Lindsay Nielson. 2017. «Voter identification laws and the suppression of minority votes.» *The Journal of Politics* 79(2): 363–79.
- Highton, Benjamin. 2017. «Voter identification laws and turnout in the United States.» *Annual Review of Political Science* 20: 149–67.
- Hooghe, Marc. 2018. «Trust and Elections.» Pp. 617–362 in *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, edited by Eric M Uslaner. New York, NY: Oxford University Press.
- Jackman, Robert W. 1987. «Political institutions and voter turnout in the industrial democracies.» *American Political Science Review* 81(2): 405–23.
- Karlsen, Rune. 2017. «Mediebruk i lokalvalgkampen 2015: informasjon om politikk og kandidater.» Pp. 125–45 in *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?*, edited by Jo Saglie og Dag Arne Christensen. Oslo: Abstrakt forlag.
- Karvonen, Lauri. 2004. «Preferential voting: Incidence and effects.» *International Political Science Review* 25(2): 203–26.
- Lijphart, Arend. 1997. «Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address, American Political Science Association, 1996.» *American Political Science Review* 91(1): 1–14.
- Loewen, Peter John, Henry Milner, og Bruce M Hicks. 2008. «Does compulsory voting lead to more informed and engaged citizens? An experimental test.» *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 41(3): 655–72.
- Mattila, Mikko. 2003. «Why bother? Determinants of turnout in the European elections.» *Electoral Studies* 22(3): 449–68.
- Nicholson, Stephen P, og Robert M Howard. 2003. «Framing support for the Supreme Court in the aftermath of Bush v. Gore.» *Journal of Politics* 65(3): 676–95.
- NOU. 2001: 3. «Velgere, valgordning, valgte.» Oslo: Statens forvaltningsatjeneste Informasjonsforvaltning.
- Powell, G Bingham. 1986. «American voter turnout in comparative perspective.» *American Political Science Review* 80(1): 17–43.
- Reif, Karlheinz, og Hermann Schmitt. 1980. «Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European Election results.» *European Journal of Political Research* 8(1): 3–44.
- Renwick, Alan, og Jean-Benoit Pilet. 2016. *Faces on the ballot: The personalization of electoral systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Robbins, Joseph W. 2010. «The personal vote and voter turnout.» *Electoral Studies* 29(4): 661–72.
- Sanz, Carlos. 2017. «The effect of electoral systems on voter turnout: Evidence from a natural experiment.» *Political Science Research and Methods* 5(4): 689–710.
- Selb, Peter, og Romain Lachat. 2009. «The more, the better? Counterfactual evidence on the effect of compulsory voting on the consistency

- of party choice.» *European Journal of Political Research* 48(5): 573–97.
- Sheppard, Jill. 2015. «Compulsory voting and political knowledge: Testing a ‘compelled engagement’ hypothesis.» *Electoral Studies* 40: 300–07.
- Shineman, Victoria Anne. 2018. «If you mobilize them, they will become informed: Experimental evidence that information acquisition is endogenous to costs and incentives to participate.» *British Journal of Political Science* 48(1): 189–211.
- Singh, Shane P. 2015. «Compulsory voting and the turnout decision calculus.» *Political Studies* 63(3): 548–68.
- Smets, Kaat, og Carolien Van Ham. 2013. «The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout.» *Electoral Studies* 32(2): 344–59.
- Smith, Daniel M. 2018. «Electoral Systems and Voter Turnout.» Pp. 193–212 in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by Erik S. Heron, Robert J. Pekkanen, og Matthew Soberg Shugart: Oxford University Press.
- SOU 2001:65. «Skilda valdagar och vårval?». Stockholm: SOU.
- Stockemer, Daniel. 2017. «What affects voter turnout? A review article/meta-analysis of aggregate research.» *Government and Opposition* 52(4): 698–722.
- Valen, Henry. 1981. *Valg og politikk. Et samfunn i endring*. Oslo: NKS Forlaget.
- Van der Meer, T. W. G. 2017. «Democratic input, macroeconomic output and political trust.» Pp. 270–84 in *Handbook on Political Trust*, edited by Sonja Zmerli og T. W. G. Van der Meer. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Wolfinger, Raymond E, og Steven J Rosenstone. 1980. *Who votes?:* Yale University Press.
-

Vedlegg 6

Sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge

Utredning – valgprosessen

Anne-Kari Valdal,¹ Hermann S. Wiencke,² Chris Dale,³ Svein Tuastad,⁴ Trine Holo,⁵
Willy Røed,⁶ og Bjørg Sandal.⁷
Proactima AS

1 Sammendrag

Regjeringen oppnevnte i juni 2017 et valglovutvalg som skal komme med forslag til ny valglov, og vurdere valgordningen. For å styrke kunnskapsgrunnlaget om sikkerheten i de demokratiske prosessene i Norge, og styrke arbeidet med å tilrettelegge for en valglov som også sikrer høy tillit i befolkningen, har Proactima AS gjennomført en utredning på oppdrag fra valglovutvalget. Utredningen fokuserer på trusler mot demokratiske prosesser både knyttet til politiske påvirkningskampanjer og faktisk gjennomføring av valg, sårbarheter i den digitale verdikjeden, konsekvenser ved bruk av teknologi i valggjennomføringen, forholdet til regelverk og regulering, og på tiltak som kan bidra til å øke sikkerheten.

Utredningen har en systematisk tilnærming bygget på metodikk for risiko- og sårbarhetsanalyse på et overordnet nivå. I tillegg til erfaringsbaserte vurderinger har det blitt gjennomført gjennomgang av litteratur, artikler og nyheter, samt arbeidsmøter og intervjuer med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Valgdirektoratet, valglovutvalget, valgmedarbeidere i et utvalg kommuner og med Microsoft.

Det er gjort en overordnet vurdering av trusler og trusselaktører og valgt ut 20 fenomener/hendelser som grunnlag for å vurdere behov for sikkerhetstiltak av ulik form. For hver av disse er det sett på sannsynlighet for hendelsen gjennom vurderinger av trusler og virkemidler, og av barri-

erer og sårbarheter. Konsekvenser er vurdert opp mot fem krav til demokratiske valg som er definert i utredningen:

- *Fri deltagelse* – At alle kandidater til valget, og velgere, har og får tilgang til å delta ved at det oppleves trygt og mulig – og at valget er hemmelig
- *Opplyst og informert* – At velgere får nok informasjon, riktig informasjon og balansert informasjon – til at de kan gjøre et «informert valg» (stemme)
- *Korrekt* – At de stemmer som er avgitt faktisk utgjør resultatet. Riktig manntall, riktig registrering, riktig antall stemmer
- *Gjennomført i tråd med plan* – At man faktisk får avholdt valget (og ikke hindres av sabotasje, naturhendelser, systemfeil eller organiseringssvingler)
- *Tillit* – At tilliten til den demokratiske valgprosessen opprettholdes i befolkningen (herunder at etterprøvbarehet og åpenhet er ivarett)

I tillegg har dimensjonene kunnskapsstyrke, det vil si kunnskap om fenomenet, og endringshastighet, i forhold til endringer i fremtiden, blitt vurdert med tanke på påvirkning på risiko.

Vurderingene viser at den største risikoen knyttet til den demokratiske valgprosessen er relatert til påvirkning av kandidater og velgere i forkant av valggjennomføringen. Karakteristisk for mange av fenomenene innen disse områdene er at man har begrenset kunnskap om fenomen og effekter av disse. I tillegg er endringshastigheten høy. Dette er et uttrykk for rask teknologisk og kulturell utvikling, særlig innen dataanalyse og kommunikasjon, men også for et trusselbilde i stadig endring nasjonalt og internasjonalt.

Et fenomen som utmerker seg med stort risikobidrag er mikromålretting av informasjon.

¹ Proactima AS.

² Proactima AS.

³ Netsecurity AS.

⁴ Proactima AS.

⁵ Aeger Group.

⁶ Proactima AS.

⁷ Proactima AS.

Bruk av analyse ved algoritmer, maskinlæring og kunstig intelligens tilgjengeliggjør svært sensitiv informasjon om velgerne. Denne informasjonen kan brukes til å målrette informasjon i den hensikt å påvirke velgere i den retningen en (trussel)aktør ønsker, uten at velgeren selv er klar over det.

Hendelser av mer teknisk art og relatert til den digitale verdikjeden er gjennomgående vurdert å gi et mindre risikobidrag enn påvirkningshendelser. Til tross for omfattende og robust sikring av eksempelvis valgadministrasjonssystemet (EVA), foreligger det sårbarheter i den digitale verdikjeden knyttet til teknologiske endringer, kompleksitet, utfordringer med kompetanse og lange verdikjeder. Hovedårsaken til at risikoen samlet sett likevel vurderes som begrenset på dette området, er at det fortsatt er betydelige innslag av manuelle prosesser i valggjennomføringen, som sikrer kontroll og redundans. Dette gjelder for eksempel identifisering av velgeren og avlegging av stemme og den pålagte manuelle tellingen av stemmer.

Utredningen viser også at redusert tillit til valg, myndigheter og demokrati er den dominerende konsekvensen av hendelsene. Nesten samtlige fenomener/hendelser vil påvirke tillitsdimensjonen negativt. Karakteristisk for tillit er også at en ikke nødvendigvis trenger å lykkes med et angrep for at den skal svekkes. Videre fremkommer at de økende truslene og risikoen knyttet til påvirkning, spesielt gjennom bruk av digitale verktøy og sosiale medier, kan gi store konsekvenser for hvor opplyst og informert velgerne er (grunnlaget for reelle valg) og den frie deltakelsen for både kandidater og velgere.

Minst påvirket i dag blir korrektheten i valget, igjen på grunn av de manuelle prosessene i valggjennomføringen. Dette er imidlertid et område som kan kreve innføring av betydelige sikkerhets tiltak i fremtiden, for å hindre økt risiko dersom også dagens manuelle prosesser digitaliseres.

For å ivareta sikkerheten i de demokratiske prosessene knyttet til valg, også i fremtiden, anbefales det at følgende regulatoriske tiltak vurderes:

- *Regulering av sikkerhetskrav til valggjennomføringen for regionale og lokale aktører*
- *Etablering av hjemmel for tilsyn med sikkerhetsreguleringen for valg*
- *Vurdere sikkerhetslovens relevans for valgprosessen*
- *Vurdere og avklare endringer i roller og ansvar/myndighet mellom lokale og sentrale aktører i valggjennomføringen for å ivareta kravstilling*

og kontroll dersom sikkerhetskrav reguleres og det etableres hjemmel for tilsyn

- *Lovfeste krav om at myndigheter på alle nivåer i valggjennomføring skal benytte digital infrastruktur og programvare fra sentrale valgmyndigheter (EVA)*
- *Etablere en beredskapshjemmel i valglovgivningen*
- *Videreføre regulatorisk krav om to uavhengige tellinger av stemmene etter valg*
- *Utrede behov for regulering av bruk av mikromålretting som verktøy i valgkamp*
- *Etablere/tydeliggjøre hjemmel for å sanksjonere hacking, og forsøk på hacking, av valgsystemer*

I tillegg gir utredningen innspill til andre mulige tiltak, eksempelvis rettet mot videre utredninger, støtteordninger til partier og redaktørstyrte medier, teknologiske tiltak og barrierer og bygging av kunnskap og robusthet i samfunnet.

2 Beskrivelse av oppdraget

2.1 Bakgrunn

Regjeringen oppnevnte i juni 2017 et valglovutvalg som skal komme med forslag til ny valglov, og vurdere valgordningen. Utvalget har et bredt mandat og skal se på alle sider av valggjennomføringen (Regjeringen, 2017). Mandatet beskriver at utvalgets arbeid skal tilrettelegge for «fortsatt høy tillit til valgordningen og gjennomføringen av valg i årene fremover».

Mandatet understreker videre at «Utvalget skal basere arbeidet sitt på forskning og empirisk kunnskap, og bidra til økt forståelse av demokrati og valg.», og at «Utvalget kan be om særskilte orienteringer og/eller utredninger på enkeltområder».

Valglovutvalget ved sekretariatet valgte å be om en utredning av «sikkerheten i demokratiske prosesser i Norge» høsten 2018. Utredningen ble tildelt Proactima AS, med støtte fra underleverandører Netsecurity AS og Aeger Group AS.

Valglovutvalget har bedt om en rapport som utreder ulike trusler mot demokratiske prosesser i tilknytning til gjennomføring av valg i Norge. Cybersikkerhet og risikoer forbundet med økt bruk av teknologi i valggjennomføringen skal inngå som en sentral del av analysen. Valglovutvalget ba også om at utredningen skal beskrive hvilke konsekvenser truslene og risikoene kan få for tilliten til valgsystemet, og gi råd om hvordan sentrale og lokale valgmyndigheter best kan ivareta disse utfordringene på en forsvarlig måte.

Valglovutvalget understreker at det er avgjørende for legitimiteten til demokratiet at de som velges representerer folkets vilje, og at valget foregår korrekt og på en tillitsvekkende måte.

Som bakgrunn for oppdraget beskriver valglovutvalget blant annet:

I dag benyttes teknologi i stor grad i valggjennomføringen. Det sikrer en effektiv gjennomføring, men har også konsekvenser for sikkerheten og kan påvirke tilliten til valget. Bruk av teknologi fører med seg risiko knyttet til de digitale verdikjedene. På noen områder vil dette kunne være enkelt å håndtere og risikoen kan tolereres, på andre områder vil det måtte stilles høyere krav til sikkerhet. En særlig utfordring på området er at det ikke bare er et reelt brudd på sikkerheten som vil kunne føre til lavere tillit. Dersom noen klarer å sannsynliggjøre at de kan (eller har fått) tilgang til systemet på en uautorisert måte, kan det være nok for å ødelegge tilliten.

Bruk av digital teknologi i valggjennomføring varierer mellom ulike land. Mens mange land er svært konservative og bruker manuelle løsninger, finnes det andre land som har digitalisert mye av valgprosessen og gjennomfører valg over internett. Estland er eksempel på det siste. I Norge bruker vi et digitalt valgadministrasjonssystem, EVA, for å understøtte valg til kommunestyre, fylkesting og Storting, men stemmegivningen foregår fremdeles manuelt. Forsøk på e-valg ble gjennomført i 2011 og 2013, men ble ikke videreført som ordning etter at forsøket ble avsluttet.

Det har vært mye oppmerksomhet knyttet til cybersikkerhet og påvirkningsoperasjoner knyttet til valg de senere år, blant annet i USA, Frankrike og Sverige. Kombinert med private firmaers bidrag i påvirkningskampanjer, eksemplifisert ved Cambridge Analytica-skandalen og hacking av servere, viser dette at tillit til rettferdige og transparente demokratiske prosesser og valg i digitaliserte samfunn utfordres. Også her til lands er digitale sårbarheter og cyberangrep som politisk pressmiddel ansett som en reell trussel. Dette bekreftes av etterretningstjenesten som, i sin rapport Fokus 2018, beskriver en vedvarende etterretningsaktivitet mot Norge, opptrapping av russisk påvirkningsaktivitet mot demokratiske prosesser og offentlig opinion. De peker også på fortsatt utvikling av kapasiteter for digital sabotasje.

Åpenhet har vært en viktig bærebjelke i valggjennomføringen i Norge, og en viktig forutsetning for den høye tilliten. I Norge er mye av ansvaret for valggjennomføringen desentralisert. Kommunene har det største ansvaret for den praktiske gjennomføringen, ettersom mesteparten av dette gjøres av valgstyret i kommunen. Alle valgstyrets møter er åpne, også møter der opptellingen av stemmer skjer. Det legger til rette for god kontroll på lokalt nivå, fra både lokale medier og befolkningen. Det lokale ansvaret medfører også at digitale løsninger må tilpasses ulike lokale behov.

2.2 Formål

Formålet med utredningen er å belyse sikkerhetsrelaterte spørsmål knyttet til valg, og som er relevante for de vurderinger valglovutvalget skal gjøre sitt arbeid. Videre beskriver valglovutvalget at:

Et viktig formål med undersøkelsen er å styrke kunnskapsgrunnlaget om sikkerheten i de demokratiske prosessene i Norge. Både knyttet til politiske påvirkningskampanjer og til den faktiske gjennomføringen av valget. Dette vil kunne gi valglovutvalget nødvendig kunnskap og forståelse for dagens situasjon, og bidra til å styrke arbeidet med å legge til rette for en valglov som sikrer en demokratisk, sikker og etterrettelig valgordning nå og i fremtiden. Oppdraget skal også bidra til økt innsikt og forståelse for hvordan behovet for sikkerhets- og beredskapstiltak påvirker åpenheten, ansvarsdelingen og regelverksutformingen.

Utredningen skal belyse aspekter ved sikkerheten i de demokratiske prosessene i Norge i tilknytning til gjennomføring av valg. Den skal bidra til å styrke arbeidet med å tilrettelegge for en valglov som også sikrer høy tillit i befolkningen.

I utredningen skal det identifiseres og vurderes trusler, sårbarheter og risiko knyttet til valggjennomføring, også i forkant av valg; og det skal anbefales tiltak og aktiviteter som kan møte den identifiserte risikoen og sikre de demokratiske prosessene.

Oppdragsbeskrivelsen summerer opp fire forskningsspørsmål som skal besvares gjennom utredningen:

1. Hva er truslene mot demokratiske prosesser i tilknytning til gjennomføring av valg i Norge? Dette inkluderer politiske prosesser og opinionpåvirkning i forkant av valg, samt selve den praktiske gjennomføring av valget. Både

- mulighet for angrep av ulike art, og uinten-
derte hendelser som kan få betydning for gjen-
nomføringen må belyses. Truslene må beskri-
ves både opp mot sannsynlighet og opp mot
konsekvens, og evt. virkning på tillit til demo-
kratiet.
2. Hvordan fordeler sårbarheter seg langs den digitale verdikjeden i valggjennomføringen? Av hensyn til oppdragets omfang må denne delen av oppdraget begrenses til en mer overordnet oversikt. Det vil være hensiktsmessig å vise ulike aktørers ansvar for de ulike delene av kjeden, samt deres mulighet til å kontrollere om reglene følges og til å sikre overholdelse.
 3. Hvilke samfunnsmessige konsekvenser har bruken av teknologi i valggjennomføringen? Tilbyder bes belyse og drøfte hvilke konsekvenser teknologi og sikring av de digitale verdikjedene har for ansvarsfordeling mellom ulike nivåer. Nå legger staten føringer i utformingen av systemet, men har i liten grad mulighet til å stille tekniske krav. Videre bes det om en vurdering av forholdet til regelverk og regulering. Til slutt bes det også om en vurdering rundt åpenhet og hvordan dette sikres på en god måte, samtidig som krav til sikkerhet ivaretas.
 4. Hvilke skadeforebyggende og skadebøtende tiltak bør iverksettes for å beskytte demokratiske prosesser til tilknytning til gjennomføring av valg i Norge? Tilbyder bes om å gi innspill til mulige tiltak som kan bidra til å øke sikkerheten i den demokratiske prosessen i Norge.

2.3 Avgrensninger

Utredningen er gjennomført i perioden november 2018 til mars 2019 og er en grovstudie som skal tjene som et underlag for valglovutvalgets arbeid knyttet til sikkerhet i demokratiske prosesser. Hensikten er å peke på områder som det er viktig at valglovutvalget tar i betraktning i det videre arbeidet. Utredningen fokuserer på sikkerhetselementer relevante for å ivareta demokratiske prosesser og dekker således ikke alle aspekter ved å ivareta demokratiske verdier og prinsipper i samfunnet, eller i tilknytning til valg.

I overenskomst med oppdragsgiver har utredningen avgrenset fokuset til aktiviteter knyttet til stortingsvalg. Dette valget anses å dekke mange av de mest relevante elementene, og vurderingen vil i all hovedsak også være gyldige for valgprosesser i Norge generelt. Videre ble det avtalt

fokus på perioden i direkte tilknytning til gjennomføring av valg, og ikke på periodene mellom valg.

I utredningen er metodikk for risikovurdering benyttet for å sikre en systematisk og strukturert gjennomgang av relevante områder. Gjennom vurderingene fremkommer og belyses områder som vurderes å ha høy risiko og høy viktighet for sikker gjennomføring av valg i Norge. Det anbefales områder som bør tas i betraktning av valglovutvalget innenfor deres mandat, og også enkelte tiltak som bør gjennomføres og/eller vurderes av myndighetene i et videre perspektiv. Utredningen tar imidlertid ikke stilling til om risikoen kan aksepteres, og hvorvidt anbefalte tiltak eller regulering skal gjennomføres. Dette vil være myndighetenes ansvar å vurdere og beslutte.

Konklusjoner og anbefalinger vil innbefatte viktige elementer som Proactima mener bør ligge til grunn for og hensyntas ved regelverksutforming, regelverksendring og fordeling av roller og ansvar i prosessene. Utredningen vil imidlertid ikke gå inn på anbefalinger om konkrete regelverkskrav eller juridiske vurderinger rundt regelverksutviklingen.

Systembeskrivelser og beskrivelse av sårbarheter, spesielt i den digitale verdikjeden, er holdt på et overordnet nivå. Dette er både basert på en vurdering av hensiktsmessighet for valglovutvalgets arbeid og begrensninger i utredningens tid og omfang; men også for å sikre forutsetningen om at utredningen skal kunne benyttes offentlig og ikke inneholde gradert eller skjermingsverdig informasjon.

3 Systemet som utredes

3.1 Demokrati og demokratiske verdier

Demokrati må skilles fra andre ønskelige samfunnsmål som fred, menneskerettigheter, religionsfrihet, stabilitet og eiendomsrettigheter. Noen menneskerettigheter er nødvendige for å kunne ha demokrati, som ytringsfrihet og organisasjons- og forsamlingsfrihet, men de definerer ikke demokratiet (Berghagen, 2009). Andre samfunnsmål kan ofte følge av velordnede demokratier, som fred og likere fordeling, men det er likevel snakk om andre fenomener enn det vi strengt tatt definerer som demokrati.

En bredt forankret forståelse av hva demokrati som styreform er, er at demokratiet fastsetter regler for fordeling av byrder og goder i samfunnet, og at de som er satt til å fatte beslutningene er valgt ut av, kan regelmessig skiftes ut av og står

ansvarlig ovenfor samfunnsmedlemmene (Rose, 2009). I en slik forståelse har valgene en helt essensiell rolle i å ivareta demokratiet.

En av de store, nyere demokratiteoretikerne, Robert A. Dahl, identifiserte fem nøkkeltrekk som standarder for et ideelt demokrati. I praksis vil det være vanskelig å leve opp til hvert av kriteriene fullt ut. Men de representerer ideelle fordringer, og i den grad de er mer eller mindre fraværende, vil demokratiet kunne sies å være mangelfullt:

1. Lik stemmevekt
2. Kontroll over dagsordenen
3. Opplyst forståelse
4. Reell mulighet for deltakelse og påvirkning
5. Alle medlemmer inkludert

Kriteriene 1 og 5 reflekterer krav om at alle kompetente medlemmer er potensielle deltakere hvor de står på lik fot. Ideelt sett har ingen person i kraft av nedarvet status, utdanning eller inntekt krav på mer innflytelse enn den jevne mann og kvinne.

Kontrollen over dagsorden innebærer at det ikke er noen som står over den demokratiske forsamlingen og filtrerer hva som passer seg for demokratiet; også dette skal være en del av den demokratiske selvbestemmelsen – maktbinding skal være selvpålagt.

Det tredje og fjerde kriteriet innebærer i realiteten ganske strenge krav til samfunnsordenen når det gjelder å sette borgerne i stand til å være fullverdige medlemmer av demokratiet. Opplyst forståelse krever utdanning og kompetanse til å forstå hva de ulike alternativene i et valg innebærer mens reell deltakelse på likefot forutsetter en samfunnsmessig infrastruktur der tilgang til felles kommunikasjonsplattformer er åpen, og der det er mulig å kommunisere ens meninger til de andre medlemmene i demokratiet. Den sterke formuleringen i Grunnlovens ytringsparagraf (§100, 6. ledd), «*Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale*», kan ses på bakgrunn av denne siste grunnleggende demokratiske forutsetningen.

Velfungerende samfunnssystemer med relativt stor sosialøkonomisk likhet, høy institusjonell tillit og der borgerånden er høy, har klart bedre forutsetninger for å forsvare og videreutvikle en demokratisk samfunnsform (Kymlicka, 2001; Galston 1991; Pogge, 2008). På disse områdene ligger Norge sammen med de andre skandinaviske landene godt an. Tilliten til medborgerne og til de politiske institusjonene er komparativt svært høy (Den Europeiske Union, 2018; Wollebæk, 2011);

det samme er den sosialøkonomiske likheten. Disse samfunnsforutsetningene er kanskje det viktigste vernet mot de identifiserte demokrati-truslene fordi de innebærer at anslag og forsøk på nedbrytende virksomhet ikke bare vil møte institusjonell motstand, men også en forventet, utstrakt borgermotstand. Den amerikanske historikjenneren Timothy Snyder hevder det siste er den viktigste demokratiske beholdningen for å motvirke tyranni (Snyder, 2017).

Demokratiske modeller

Ut fra den utstrakte fellesforståelsen av hva demokrati består av, springer det ulike tradisjoner som vektlegger ulikt hvilke hensyn som de viktigste i demokratiet. Særlig er tre tradisjoner toneangivende i diskusjoner om hvordan demokratiet best bevares, styrkes og videreutvikles: a) konkurransedemokratiet; b) deltakerdemokratiet og c) det deliberative demokratiet (Shorten, 2015; Rasch, 2007).

a. Konkurransedemokratiet, som også betegnes som den aggregative eller liberale demokrati-modellen, ser for seg samfunnet som bestående av konkurrerende eliter som mer eller mindre holder hverandre i sjakk (Schumpeter, 1952). Demokratiet handler i grunnen om å skifte ut en elitegruppering når de ikke lenger har vist seg tilliten verdig. I denne tradisjonen er kunnskap en viktig forutsetning for velfungerende demokrati, og fordi man observerer at vanlig folk ofte mangler oppdatert kunnskap om mange samfunnsspørsmål, er ikke denne tradisjonen like opptatt av å øke deltakelsen til velgerne i høy grad i mellom valgene sammenlignet med de andre tradisjonene. Mange spørsmål er det i grunnen best at blir overlatt til de som kan mest om det, er tankegangen (jf. Brennan, 2016). Man har historisk innenfor denne tradisjonen hatt et klart blikk på hvordan institusjonelle løsninger sikrer maktdeling, og det demokratiske elementet som alt-overveiende gis prioritet, er å sikre selve valgene.

b. Deltakerdemokratiet, som også omtales som en republikansk demokrati-modell, har et videre blikk på hva som er viktig i demokratiet (Pettit, 2014; Skinner, 1978; Pateman 1970). Demokrati innebærer langt mer enn selve valghandlingen; det handler om at borgerne bryr seg om og deltar i utformingen av samfunnet i sine daglige liv. Demokratiet får et innslag av livsstil, og det å kunne ha frihet i ens liv, forutsetter også – i dette perspektivet – at

man bruker sin politiske frihet til å være med i utformingen av samfunnsbetingelsene. Hvis man ikke gjør det, vil det være andre som i praksis bestemmer over en, og ens frihet blir dermed innsnevret (Taylor, 1991). Fellesskap og kollektiv orientering utgjør en premiss for denne tenkingen, men uten at det innebærer at man begrepsmessig innenfor tradisjonen hører til på høyre eller, kanskje særlig, på venstre side i politikken.

- c. Det deliberative demokratiet konsentrerer seg om hvordan de demokratiske beslutningene fattes slik at de blir fornuftige og en følge av en argumenterende rådslaging hvor berørte parter har kommet til orde (Habermas, 1996; Gutmann and Thompson, 2004). I den tyske sosiologen og filosofen Jürgen Habermas sin pregende forståelse handler det om kraften i det beste argument (Habermas, 1996). Demokratiske beslutninger må i dette perspektivet ikke bare være uttrykk for en flertallsvilje, men for en flertallsvilje som så å si er kvalitetssikret gjennom en forutgående debatt. I debatten har de ulike meningsalternativene blitt prøvd ved at argumentene har måttet tåle et kritisk lys. Det følger av denne demokratiforståelsen at offentligheten, eller den offentlige sfære, spiller en viktig rolle ved at sentrale spørsmål kommer opp til debatt og at debatten påvirker beslutningstakerne. I offentligheten finner demokratiets felles samtale sted. Forane hvor beslutninger fattes, viljesdannelsen i Habermas sin terminologi, må slik være koplet til denne felles samtalen. Med andre ord bør sfæren for viljesdannelse (beslutningsnivået) ha kanaler ikke bare til berørte parter, men også til miljøer som kan bringe til torgs vektige argument. Media får en nøkkelrolle som formidler mellom sfærene for menings- og viljesdannelse.

I praksis vil et hvert demokrati ha elementer av alle disse tre forståelsene eller modellene, og i grensesnittet mellom dem blir forberedelse, gjennomføring og oppfølging av valg en svært viktig del av å sikre de demokratiske verdiene. Valglovens formål er å legge til rette for «*frie, direkte og hemmelige valg*». I oppdraget til denne utredningen understreker også valglovutvalget at «*At de som velges representerer folkets vilje, og at valget foregår korrekt og på en tillitsvekkende måte, er avgjørende for legitimiteten til demokratiet*». Sikkerheten i valggjennomføringen er viktig for å ivareta flere av de demokratiske prinsippene (men ikke alle). I utredningen er det valgt å fokusere på

fem kvaliteter ved valggjennomføringen som er viktige for å ivareta demokratiske prinsippene – og som kan rammes av trusler dersom sikkerheten ved valget ikke er tilstrekkelig.

- *Fri deltagelse* – At alle kandidater til valget, og velgere, har og får tilgang til å delta ved at det oppleves trygt og mulig – og at valget er hemmelig
- *Opplyst og informert* – At velgere får nok informasjon, riktig informasjon og balansert informasjon – til at de kan gjøre et «informert valg» (stemme)
- *Korrekt* – At de stemmer som er avgitt faktisk utgjør resultatet. Riktig manntall, riktig registrering, riktig antall stemmer
- *Gjennomført i tråd med plan* – At man faktisk får avholdt valget (og ikke hindres av sabotasje, naturhendelser, systemfeil eller organiseringssvangersmangler)
- *Tillit* – At tilliten til den demokratiske valgprosessen opprettholdes i befolkningen (herunder at etterprøvbarehet og åpenhet er ivaretatt)

3.2 Overordnet systembeskrivelse – valg

Figur 6.1 viser en forenklet fremstilling av systemet som vurderes i denne utredningen. Hensikten er å gi en prinsipiell fremstilling av relevante faser, trusler, aktører og systemer/elementer i valggjennomføringen, og som er betraktet og vurdert i dette arbeidet. Prinsippskissen er overordnet lagt til grunn for betraktningene i utredningen og har dannet grunnlag for å kartlegge og vurdere risiko.

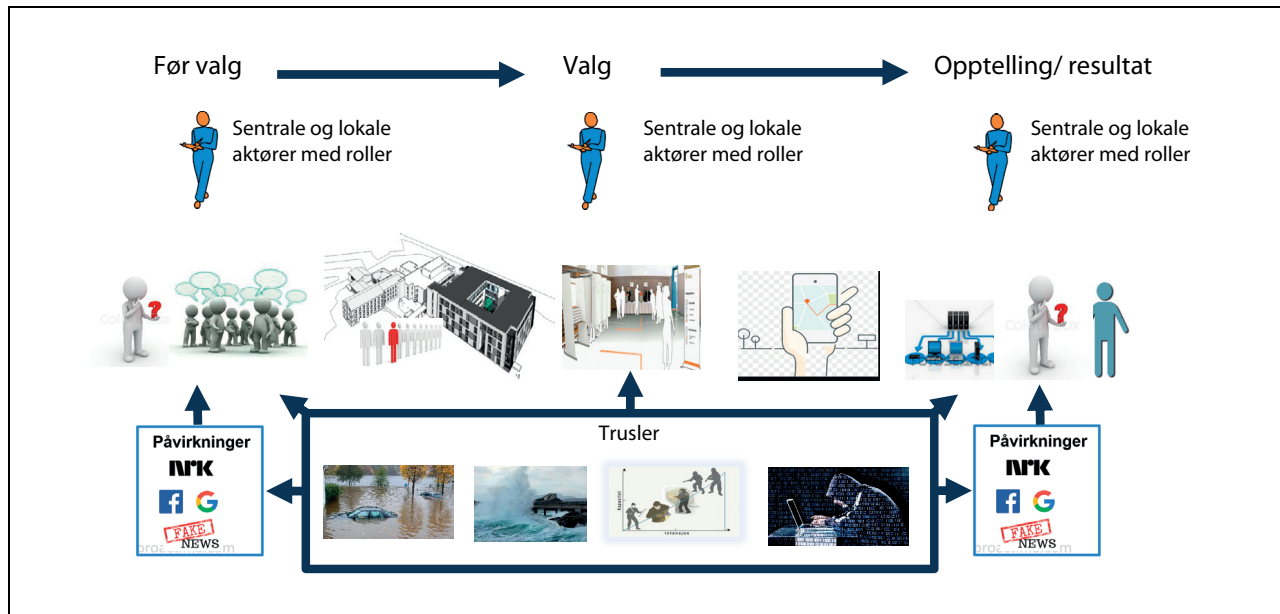
Prinsippskissen er delt inn i tre hovedfaser; 1) før valget, 2) gjennomføringen av stemmegivingen, og 3) opptelling/valgoppgjør og publisering av resultatet. Hver av disse fasene inneholder flere aktører, elementer og aktiviteter, som for eksempel:

Før valget:

- Partiene og kandidatene stiller (lister)
- Velgerne bestemmer seg for hvem de skal stemme på
- Manntallet kontrolleres og hentes
- Systemer og materiell settes opp og forberedes

Under valget:

- Mottak av tidligstemmer og forhåndsstemmer
- Kontroll mot manntall
- Kontroll og stemmegiving i valglokaler på valgdagen(-e)
- Forberedelse til telling



Figur 6.1 Overordnet prinsippsskisse – system

Etter valget:

- Forhåndstelling, endelig telling og kontrolltelling av stemmer (manuelt og eventuelt elektronisk)
- Valgoppgjør
- Offentliggjøring av resultat
- Godkjenning av valg

De ulike elementene er beskrevet i større detalj gjennom utredningen.

For hver av fasene finnes det ulike trusler og trusselaktører. Enkelte trusler er tilsiktede, det vil si at det finnes en trusselaktør som prøver å «angripe» valget med vilje. Det kan for eksempel være ved å påvirke velgerne til å stemme annerledes enn de ellers ville gjort. Her kan en skille mellom legitim og ikke-legitim påvirkning: At et politisk parti prøver å overbevise velgerne om å stemme på deres parti gjennom åpen debatt, er et eksempel på legitim påvirkning. Dersom noen derimot i det skjulte prøver å påvirke velgerne for eksempel gjennom målrettede mer eller mindre sanne budskap, vil ikke påvirkningen ha en slik legitimitet. Å prøve å påvirke opptellingen slik at resultatet ikke blir korrekt, er utvilsomt illegitimt. Andre trusler mot valget er utilsiktede, altså ikke gjort med vilje. Eksempler er at en valgmedarbeider taster feil på datamaskinen eller at velgere ikke får delta i valget på grunn av værforhold eller brann.

De ulike truslene vil true ulike elementer og deler av systemet som er beskrevet i figuren. Elementene kan være prosesser og sentrale eller

lokale aktører, det kan rette seg direkte mot kandidater eller velgere eller fokusere på digitale systemer eller valglokaler.

Utredningen fokuserer på det som vurderes som de mest relevante truslene mot sikkerheten i valgprosessen, hvordan de kan true verdier som er viktige for å sikre valg, og på hvilken måte. Barrierer og sårbarheter relatert til disse verdiene, samt effekter på ulike områder dersom truslene realiseres blir vurdert. Slik fremkommer hvor kritisk (konsekvenser og tilhørende sannsynlighet) ulike fenomener og hendelser er for de demokratiske valgprosessene.

3.3 Valgprosessen

Den norske valgordningen er basert på prinsipper om direkte valg og forholdsvalg i flermannskretser, der både politiske partier og andre grupper kan stille liste ved valgene.

Ved stortingsvalg er landet delt inn i valgdistrikter som tilsvarer fylkene, inkludert Oslo kommune som er eget fylke. Representanter til kommunestyre og fylkesting velges ved kommune- og fylkestingsvalg, der hver av kommunene og hvert fylke utgjør en valgkrets. For alle disse valgene er valgperioden fire år, der kommune- og fylkesvalg avholdes samtidig midt mellom to stortingsvalg. Valgdagen settes til en mandag i løpet av de to første ukene i september i valgåret.

Krav til gjennomføring av valg stilles i valgloven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2002), samt i ytterligere bestemmelser gitt

| Roller i valggjennomføringen | | |
|--|---|--|
| <p>Kommuner og fylkeskommuner</p> <p>Valggjennomføring</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forberede valg • Stemmegivning • Opptelling og oppgjør • Innrapportering av valgresultater <p>• Evaluere og forbedre valggjennomføringen</p> | <p>Valgdirektoratet</p> <p>Støtte til valggjennomføring</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forberede valg • Tilrettelegge for stemmegivning • Tilrettelegge for opptelling og oppgjør • Tilgjengeliggjøre valgresultater og prognoser <p>• Veilede i lov- og forskriftsforståelse</p> <p>• Forarbeid til lov- og forskriftsendringer</p> <p>• Evaluere og forbedre valggjennomføringen</p> <p>• Forvalte tilskuddsordning(er)</p> | <p>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</p> <p>Regulverksforvaltning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lov- og forskriftsendring <p>Valggjennomføring</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluere valggjennomføringen <p>Myndighetsutøvelse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klagebehandling • Valgobservasjon <p>Sekretariat for Riksvalgstyret</p> |

Figur 6.2 Roller i valggjennomføringen

Kilde: Valgdirektoratet – gjengitt med tillatelse

gjennom forskrifter. Valglovens formål er å «å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre». En rekke andre lover og forskrifter gjelder også for valg herunder forvaltningsloven, offentleglova, straffeloven, alkoholloven og forskrift om offisielle flaggdager.

I figur 6.2 summerer Valgdirektoratet opp hovedansvar og oppgaver i valggjennomføringen:

I tillegg har Stortinget en rolle både som lovgiver, og som godkjenner av valget.

Hovedansvaret for gjennomføring av valg ligger hos de enkelte kommunene. Valgdirektoratet gir veiledning og opplæring i valggjennomføring, bruk av valgsystemene (EVA) og til valgansvarlige i kommunene. Bruk av valgsystemene (EVA) er ikke lovpålagt. Kommunene og fylkeskommunene konfigurerer og sikrer datamiljøene de lokale systemene (EVA Skanning) kjører i, og kommunene er selv ansvarlige for opplæring av sine valgmedarbeidere.

Selve valggjennomføringen deles grovt inn i fire faser; forberedelse, stemmegivning, opptelling og valgoppgjør. Stemmegiving dekker tidligstemmeperioden 1. juli – 9. august, forhåndsstemmeperioden 10. august – fredag før valgdagen (6. september i 2019) og valgdagen(-e) i september.

Utleggingsmanntall i kommunene legges ut i papirform i løpet av juni i valgåret slik at egne opplysninger kan kontrolleres av borgerne selv.

Ved avstemming krysses den enkelte av i elektronisk manntall eller på papirmanntall – avhengig av hva kommunen benytter. Stemmer avlegges på papir og stemmene legges i urne i valglokalet.

Når valglokalet stenger kontrollerer stemmestyret at innholdet i urnene er riktig ved å kontrollere at antall stemmesedler stemmer med antall avkryssninger i manntallet, og ved å sortere mellom ordinære stemmesedler og de som må gjennom ekstra behandling senere.

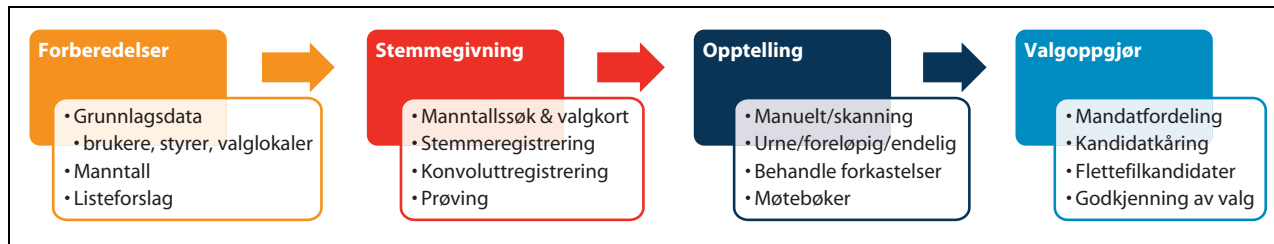
Valgstyret har ansvar for foreløpig og endelig telling i kommunene. Foreløpig telling gjennomføres manuelt i alle kommuner. Når foreløpig opptelling er godkjent, kan den endelige opptellingen gjennomføres. Valgstyret er også ansvarlige for denne. Endelig opptelling kan enten utføres manuelt, som for den foreløpige, eller maskinelt ved bruk av skannere.

Fylkesvalgstyret har ansvaret for å kontrollere alle stemmesedler og kontrollere møtebøker fra alle kommunene i fylkeskommunen. Fylkesvalgstyret kontrollteller alle stemmesedler på nytt og sammenligner resultatet med valgstyrenes resultater.

Ved stortingsvalg er det Stortingets fullmaktskomite som gjennomgår alle protokoller og møtebøker til slutt, og vurderer valgets gyldighet (godkjenner valget).

3.4 Den digitale verdikjeden

I Norge benyttes det digitale valgadministrasjonssystemet EVA, for å understøtte valg til kommunestyre, fylkesting og Storting, mens stemmegivningen fremdeles foregår manuelt. EVA utvikles, driftes og sikres av Valgdirektoratet, mens datamiljøene de lokale tilknyttede systemene kjører i, konfigureres og sikres av kommunene og fylkeskommunene. For gjennomføring av valg i kommuner og fylkeskommuner støtter EVA administrativt gjennom alle de fire nevnte fasene, se figur 6.3.



Figur 6.3 Valggjennomføring med EVA

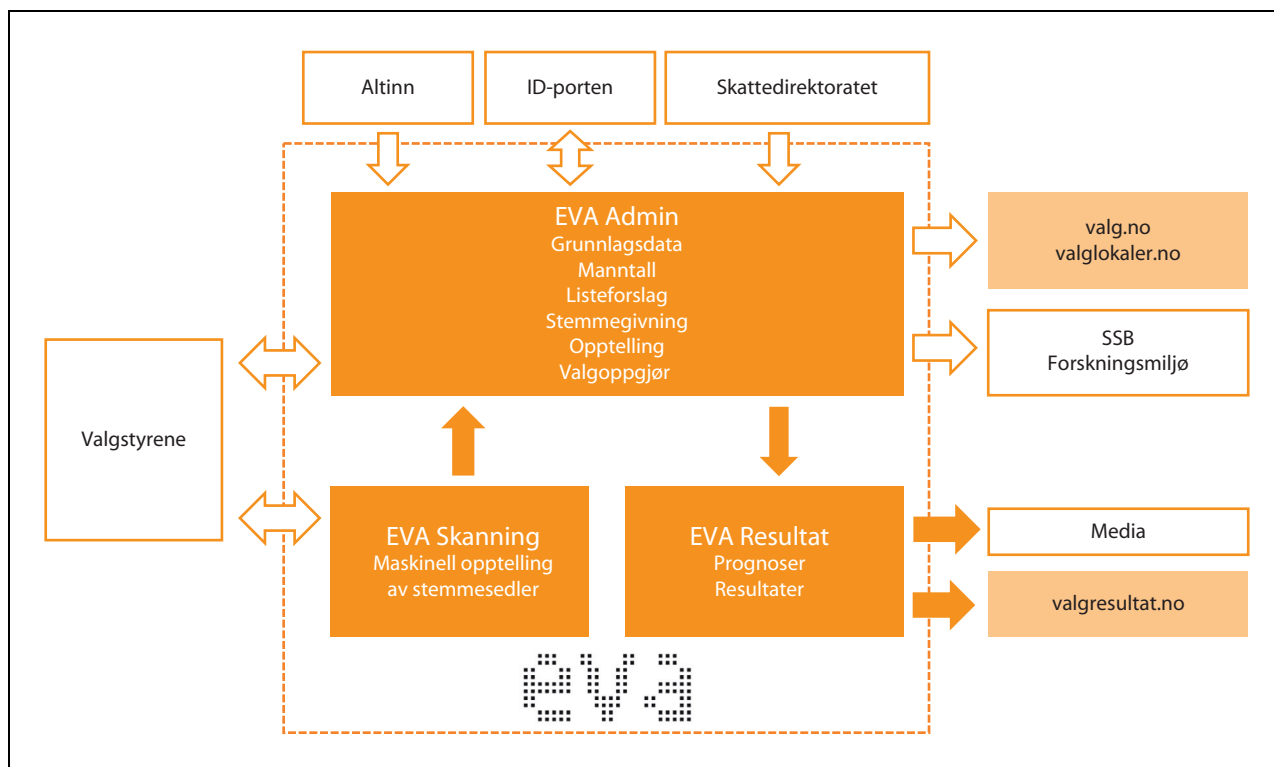
Kilde: Valgdirektoratet – gjengitt med tillatelse

EVA består av tre hovedapplikasjoner; EVA Admin, EVA Skanning og EVA Resultat. EVA Admin er en standard webapplikasjon som driftes og forvaltes sentralt av Valgdirektoratet, og gjøres tilgjengelig gjennom nettleser på kommuner eller fylkeskommuners PCer. EVA Skanning er en lokalt installert applikasjon som driftes av kommuner og fylkeskommuner. Applikasjonen er utviklet av Valgdirektoratet, og installasjonsfilene gjøres tilgjengelig for kommuner eller fylkeskommuner. EVA Resultat er en intern applikasjon i Valgdirektoratet som sender tall mellom applikasjon og ut til andre interessenter som mediehus. I figur 6.4 fra Valgdirektoratet skisseres flyt av data til og fra applikasjonene.

Gjennom hele den digitale verdikjeden finnes det en rekke aktører og komponenter som både

kan fungere som barrierer, og potensielt utgjøre sårbarheter i systemene. Manntallet overføres/innhentes fra Skattedirektoratets baser, der både leverandører av utstyr og programvare, utviklere, driftere og ansatte brukere er en del av kjeden. Tilsvarende gjelder for utstyr og applikasjoner i Valgdirektoratet (EVA).

Kommunene og fylkeskommunene får tilgang til sentrale applikasjoner i EVA og får lokal applikasjon og installasjonsfiler for EVA skanning fra Valgdirektoratet. Det er imidlertid kommuner og fylkeskommuner som selv står for utstyr, sikring, vedlikehold og bruk. Det foreligger veiledninger for bruk og sikring, samt rammeavtale for leverandører av støtte til EVA skanning. Det er imidlertid opp til kommuner og fylkeskommuner om og i hvilken grad de ønsker å følge anbefalingene eller



Figur 6.4 Dataflyt i, til og fra EVA

Kilde: Valgdirektoratet – gjengitt med tillatelse

benyttes leverandører med rammeavtale med Valgdirektoratet. Det kan derfor være grensesnitt mot ulike leverandører både av utstyr og programvare og av støttetjenester, i tillegg til egne ansatte som kan sette opp, drifte og vedlikeholde.

4 Metodisk tilnærming

Systemet som skal utredes, og oppdragets innhold, er komplekst og krever tverrfaglig kompetanse og en systematisk tilnærming. Samtidig er oppdraget begrenset i tid og omfang, noe som gjør det nødvendig å holde fokus på de mest relevante problemstillingene med tanke på å understøtte arbeidet som skal utføres i valglovutvalget.

For å møte behovet for tverrfaglig kompetanse har arbeidet blitt utført av et sammensatt team som blant annet har dekket:

Valg og valggjennomføring – kunnskap om politikk og demokratiske prosesser, valglov og valgordninger, kunnskap om valgadministrasjonssystemet, erfaring og kunnskap og ulike måter og ordninger for valggjennomføring, aktører, roller og nivåer i valggjennomføring

Teknologikompetanse – Cybersikkerhet/IKT-sikkerhet, digitale verdikjeder, sårbarheter, digital sabotasje, teknologiske muligheter og risiko, digitale aktører og kapasiteter

Trusler – trusselvurderinger, identifisering av aktører og intensjoner, kapasiteter for trusselgjennomføring, angrepsvektorer, nasjonalt risikobilde

Hvordan påvirkes samfunn og velgere – nyheter og medier, kommunikasjon, menneskelige reaksjoner, bruk av digitale medier, påvirkningsvirksomhet, interesseparter

Risiko- og sårbarhetsvurderinger – metode og forskningstilnærming, utredningskompetanse, overordnet risikobilde, prosjektledelse og koordinering, tiltaksvurderinger og tiltakseffekter, regelverksforståelse og regelverksutvikling

Metoder for kvalitativ risikoanalyse kjennetegnes ved å være prosessbaserte, tverrfaglige, systematiske og gi et godt grunnlag for å fokusere tid og ressurser mot de viktigste temaene og fenomenene. Det er derfor valgt å bygge arbeidet på metodikk for risiko- og sårbarhetsanalyse på et overordnet nivå. I store trekk har hovedtrinnene som for eksempel skisseres i den internasjonalt anerkjente standarden ISO 31000 (ISO, 2018) blitt brukt som støtte og hjelp i gjennomføring av utredningen, men tilpasset mål, behov, fokus fra oppdragsgiver og erfaringer i prosjektteamet. En slik systematisk tilnærming sikrer i stor grad at

relevante og viktige elementer dekkes, diskuteres og vurderes i løpet av utredningen.

De tre hovedtrinnene som i tilpasset form er gjennomført som et underlag for denne utredningen er:

Omfang, kontekst og kriterier

Gjennom etablering av kontekst har informasjon blitt samlet inn og vurdert for å bygge en bred og felles forståelse av valgprosesser og utfordringer, samt identifisere viktige områder for videre analyse. Etablering av kontekst har dekket:

- *Informasjonsinnhenting/erfaringer nasjonalt og internasjonalt*: I tillegg til den samlede erfaringen i det bredt sammensatte prosjektteamet har informasjon og erfaringer med valgssystemer, prosesser, trusler og sårbarheter internasjonalt og i Norge blitt innhentet. Internasjonale erfaringer har blitt høstet ved gjennomgang av litteratur, artikler og nyheter (se referanseliste). På nasjonalt nivå har det i tillegg blitt gjennomført en rekke arbeidsmøter og intervjuer med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Valgdirektoratet, valglovutvalget, Microsoft og med valgmedarbeidere i et utvalg kommuner av ulik størrelse og type
- *Verdivurdering*: For å kunne gjøre en hensiktsmessig vurdering av risiko i valggjennomføring, er kriterier for demokrati og kvaliteter som kreves av valggjennomføringen for å ivareta disse prinsippene identifisert. Gjennom utredningen fremkommer ulike verdier som må beskyttes i valggjennomføringen for at kravene skal sikres; eksempelvis i form av digitale systemer, informasjon, lokaler, velgere eller kandidater
- *Trusselvurdering*: I tillegg til identifisering og vurdering av uuntenderte hendelser som kan påvirke valgprosessen, beskrives aktører som kan ha ønske/intensjon om å påvirke/skade valgprosessen, hvilken kapasitet de har til å gjøre det, og på hvilken måte

Risiko- og sårbarhetsvurdering

Risiko og sårbarhetsvurderingene er gjennomført ved å identifisere og vurdere potensielle hendelser og fenomener som kan forekomme før, under og etter valget. For å sikre en systematisk prosess der alle relevante forhold blir inkludert har denne blitt gjennomført med ulike innfallsvinkler. Det vil si med fokus på mulige fenomener/hendelser i selve valggjennomføringen, i den digitale verdikjeden, i forhold til de ulike kravene som

må ivaretas i valget (i forhold til demokratiske prinsipper), og i et generelt faglig perspektiv. Fremgangsmåten som er benyttet for risiko- og sårbarhetsvurderingen tar utgangspunkt i internasjonale standarden ISO 31000 (ISO, 2018).

Eksisterende barrierer mot, og eventuelle sårbarheter i forhold til, de aktuelle hendelsene/fenomenene er vurdert og beskrevet. Konsekvenser som hendelsen eller fenomenet kan ha på de fem kravene til valg som beskrives i kapittel 3.1 (fri deltagelse, opplyst og informert, korrekt, gjennomført i tråd med plan og tillit) – er vurdert – sammen med hvor mye kunnskap vi har om fenomenet, hvor overførbart det er til ulike steder og områder og hvor raskt fenomenet endrer seg.

Til slutt er det gjort en oppsummering/samlet vurdering av hvor viktig/kritisk fenomenet er for sikkerhet i valgprosessen, og hvor stor mulighet samfunnet/myndighetene har til å endre eller påvirke negative konsekvenser.

Risikohåndtering

Risikohåndtering vil innbefatte både å identifisere hensiktsmessige tiltak, beslutte gjennomføring og følge opp gjennomføring og effekt. Denne utredningen fokuserer på å identifisere mulige tiltak knyttet til enkeltfenomener og hendelser (i hendelseskjemaene vedlagt) – men først og fremst på å anbefale enkelte tiltak på et overordnet nivå som er relevant for valglovutvalgets fokus og arbeid.

Beslutninger om tiltak, gjennomføring og oppfølging ivaretas av norske myndigheter og er ikke en del av omfanget for denne utredningen.

Ytterligere detaljer om risikoanalysemetoden som er benyttet i utredningsarbeidet er vist i Vedlegg 1.⁸

5 Trusler mot demokratiske prosesser i tilknytning til valg i Norge

5.1 Trusler mot demokratiet og mot valg?

Basert på de ulike demokratimodellene referert til innledningsvis i denne utredningen, kan demokratiet i det grunnleggende trues av ulike årsaker. Ut ifra perspektivet i konkurransedemokratimodellen (Schumpeter, 1952), vil teoretisk sett trusler mot demokratiet lett oppstå når det over tid ikke skjer en noenlunde stabil eliteutskifting selv om valg avholdes regelmessig. Eksempler på

det siste er de illiberale demokratiene som vi ser utspiller seg i Ungarn, Russland eller Tyrkia. En annen trussel er forstyrrelser i selve valgprosessen, som for eksempel hvis dataangrep fører til feilrapportering eller ødelegger for effektiv gjennomføring. Det siste er i prinsippet alvorlig ikke bare i kraft av selve hendelsene, men også som en trussel mot tillitskapitalen til demokratiet.

Sett fra den republikanske demokrati-modellen (Pettit, 2014; Skinner, 1978; Pateman 1970) vil den samlede demokratiske deltakelsen ikke bare under valgene, men også i periodene mellom valgene, være et essensielt hensyn. Særlig vil rekrutteringen til demokratiske verv og til partiene kunne være et kritisk punkt, og det samme gjelder i hvilken grad samfunnsmedlemmene kjenner og viser borgerånd.

Ut fra den deliberative demokratimodellen (Habermas, 1996; Gutmann and Thompson, 2004) spiller valgkampen og de politiske debattene en nøkkelrolle i demokratiet. Debatten må være opplysende og tendenser til en fragmentering av offentligheten kan virke nedbrytende på læringen i en felles offentlighet. Det samme gjelder en offentlig samtale pervertert av falske nyheter, ekkokammer eller avsondrete demokratiske samtaler i ulike grupperinger som mangler en felles argumentativ meningsbrytning.

Trusler mot de demokratiske prosessene, og trusselaktørene bak, vil altså kunne rette seg mot alle disse områdene for å svekke demokratiet – som oppsummert i systembeskrivelsene innledningsvis gjennom å svekke fri deltagelse, opplyst og informerte valg, korrekte valg, valg gjennomført etter plan og tillit til valg og prosess.

Angrep på, påvirkning av eller «juks» knyttet til valg er ikke noe nytt fenomen. I den vestlige verden er det imidlertid et område som ofte forbindes med ikke-demokratiske stater, og i mindre grad til de vestlige demokratiene. Samfunnet er i endring. Vi ser en økt politisk påvirkningsaktivitet i Europa. Valgprosesser er i økende grad utsatt for påvirkning fra en rekke aktører, også aktører utenfor statens grenser. De siste årene har fokus på trusler mot valg i demokratiene økt betydelig. De store og brede internasjonale diskusjonene og fokuset akselererte betydelig i forbindelse med det amerikanske presidentvalget i 2016 og Brexit-avstemningen i Storbritannia samme år. Det ble blant annet avdekket at detaljert informasjon om brukere av Facebook ble samlet, analysert, solgt og brukt til å målrette budskap under den amerikanske valgkampen⁹.

Det har over de siste årene blitt avdekket at statlige aktører, herunder Russland, aktivt har

⁸ Vedleggene er kun tilgjengelig på regjeringen.no.

brukt produksjon og spredning av falske nyheter for å påvirke politiske prosesser og valgprosesser i en rekke land (USA, Frankrike, Nederland, Tyskland og Storbritannia). En rekke medier¹⁰ refererer i februar 2019 til meldinger om at USA blant annet sørget for å stenge nettilgangen for den russiske trollfabrikken Internet Research Agency i St. Petersburg i forbindelse med mellomvalg i USA høsten 2018. Trollfabrikken skal også ha operert under det amerikanske valget i 2016.

Påstander om manipulering av stemmer via såkalte valgmaskiner (som benyttes til elektronisk stemmegivning), har vært et hett tema de siste årene. I 2018 demonstrerte en gruppe hackere i samlingen DEF CON Voting Village blant annet at amerikanske valgmaskiner kunne hackes remote, og at hacking av maskinen lokalt kunne gjøres ved hjelp av en penn på to minutter (mens en gjennomsnittlig stemmeoperasjon tok 6 minutter).¹¹

Mange faktorer påvirker hvem som blir utsatt for påvirkninger i valg, hvem aktørene er – og hvilke metoder som benyttes. I dette ligger alt fra global politisk utvikling og maktbalanse, samfunnstrender og radikaliserings til lokale forhold og den teknologiske utviklingen.

5.2 Trusler mot Norge, trusselaktører og virkemidler

Vurderingen av aktører baserer seg på åpne etterretningskilder/trusselvurderinger fra eksempelvis PST og Etterretningstjenesten, og det refereres også fortløpende i teksten til andre informasjonskilder.

Av flere årsaker kan en se for seg at Norge ikke er spesielt attraktivt med tanke på å påvirke valgresultater og valg. Norge er et lite land med begrenset innflytelse og makt på mange internasjonale felter. Utenrikspolitikken er preget av en høy grad av konsensus, slik at det er lite å vinne eller endre ved å endre sammensetningen på Stortinget. Det norske samfunnet er preget av en høy grad av tillit til demokratiet, til prosesser rundt valg og til politikere – noe som gjør det mer krevende å påvirke gjennom eksempelvis falske nyheter. Det er begrenset tilstedeværelse av radikaliserende grupperinger, og det er også stor grad av

åpenhet og gjennomsiktighet i et så lite samfunn – noe som også gjør påvirkningskampanjer vanskeligere å gjennomføre (PST, 2019).

Samtidig representerer Norge og Norden noen av spydspissene av liberaldemokratier. Flere stater med helt andre styresett kan ha interesse av å demonstrere hvor uegnet dette er som styreform. Norge er medlem av FN og NATO og er slik del av et internasjonalt engasjement. Det norske engasjementet i Nordområdene og Arktis er av interesse for flere aktører, både av politiske og kommersielle årsaker.¹² Et langt på vei gjennomdigitalisert samfunn gir trusselaktører en stor angrepsflate på sosiale medier og i det digitale rom generelt. I kombinasjon med det som ofte beskrives som en lav årvåkenhet i sikkerhetsanliggender («naiviteten») kan det gi et potensial for påvirkning som interesserer.

5.2.1 Trusselaktører

Trusselpotensialet mot demokratiske valgprosesser kan kategoriseres innenfor tre hovedaktørgrupper: Statlige, ikke-statlige og enkeltaktører.

Eksempler på **statlige aktører** er typisk Russland og Kina, men herunder kan også nære samarbeidspartnere som USA, Storbritannia og Sverige ligge. Det foregår kontinuerlig legitim (åpen) og fordekt (skjult) påvirkning fra andre stater for å få innflytelse og mulighet til å påvirke norsk standpunkt i store strategiske spørsmål. Russland er en dimensjonerende trusselaktører med tanke på kapasitet og utvist vilje til å angripe¹³ og er beskrevet og vurdert i større detalj i vedlegg 4 til denne rapporten.

På tross av at kinesisk politikk har endret seg substansielt under nåværende leder Xi Jinping, har Kina tradisjonelt hatt en sterk føring på *ingen innblanding i andre staters indre anliggender*. Kina har økte interesser i Arktis og nordområdene i forbindelse med sitt *One-Belt Initiative*, hvor de ønsker å åpne en isfri sjøvei for handel via sjørutene gjennom Arktis. Kina ønsker også tilgang på muligheter for utvinning av naturressurser som mineraler og gass i Arktis.¹⁴

Norge-Kina-relasjonen har over lang tid vært på frysepunktet. Relasjonen er under oppmykning i forhold til økt handel og samarbeid innen

⁹ <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html>

¹⁰ <https://www.nrk.no/urix/trump-blokkerte-russisk-trollfabrikk-1.14448589>

¹¹ <https://defcon.org/images/defcon-26/DEF%20CON%2026%20voting%20village%20report.pdf>

¹² Nordlys 2. januar 2019, nyttårstale General Kjell Grandhagen <https://fr-ca.facebook.com/pg/ndebatt/posts/>

¹³ <https://www.nupi.no/Arrangementer/2017/Paavirkningsoperasjoner-og-desinformasjon-som-verdensfenomen>

¹⁴ <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/0EdWdG/kina-vilbli-supermakt-i-norske-farvann>

forskning og næringsliv. Kina kan utgjøre en trussel for Norge innenfor cyberdomenet, gjennom cyberangrep og spionasje, innenfor flere sektorer av samfunnet. Det har vært gjennomført cyberangrep fra Kina mot Norge, så trusselen fra Kina kan på ingen måte utelukkes, men den vil først og fremst trolig rettes inn mot kritisk infrastruktur, forskning, finans- og næringsliv (Etterretningstjenesten, 2019). Det er lite sannsynlig at Kina vil ha interesse av å påvirke demokratiprosesser og valg i Norge, men heller konsentrere sin politiske påvirkning mot for eksempelvis Australia og Canada og andre land med store kinesiske eksilgrupperinger.

De mest fremtredende **ikke-statlige aktører** er nettverk knyttet til ekstrem islamisme og politiske miljøer på den ekstreme høyre- eller venstresiden.

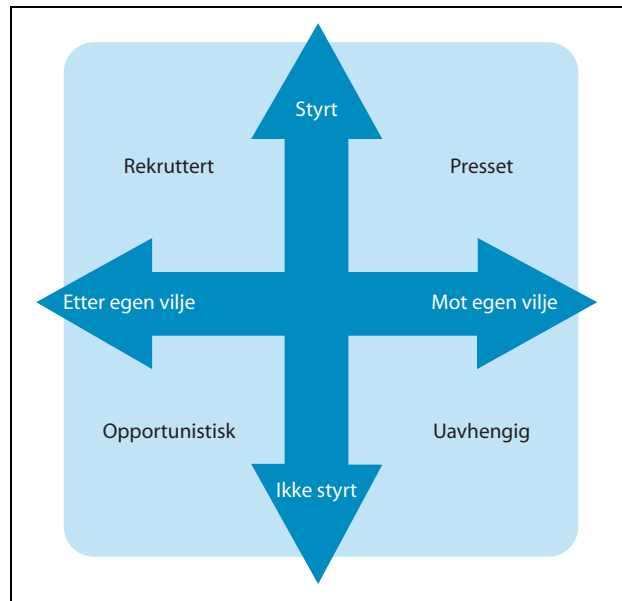
Det har generelt vært få volds- og terrorhendelser mot valg eller valgprosesser fra slike miljøer. På tross av økende høyreekstremisme i Europa, vurderes ikke trusselen fra slike miljø å være spesielt stor i Norge. Det er flere grunner til det, men hovedårsaken er svak organisering og fravær av tydelige lederskikkelser (PST, 2019). Hvis det likevel skulle inntreffe voldelige demonstrasjoner eller annen voldsutøvelse mot valg eller valgprosessen vil den trolig være i begrenset omfang, dårlig organisert og inntreffe i regionalt geografiske områder i Norge hvor enklaver av miljøene allerede har tilhørighet, som for eksempel Trondheim, Kristiansand og enkelte submiljø på Østlandet. Trolig vil eventuell vold fra dette miljøet rettes inn mot sak og enkeltpersoner som de kan ha sterke antipatier mot og ikke nødvendigvis valget som sådan.

Enkeltaktører kan ha sympatier for de overnevnte aktørene, men kan også handle ut fra andre beveggrunner. Typiske eksempler på denne typen aktør er Anders Behring Breivik og radikaliserede islamister.

Det har vært enkelte angrep fra soloaktører mot parlament og politikere fra radikale islamistmiljøer i Nederland, Tyskland og Canada, men så langt ingen spektakulære angrep. Angrep fra islamistmiljøer i Norge mot valg anses som lite sannsynlig.

Andre enkeltaktører som vil kunne påvirke valg og demokratiske prosesser kan være større konsern, tenketanker og enkeltpersoner, som ved meningspåvirkning og/eller pengestøtte til partier eller enkeltpersoner, har som hensikt å påvirke utfall eller retning av valg eller prosess.

Hver av disse kan igjen knytte til seg en rekke underliggende aktører for å oppnå sine mål. De



Figur 6.5 Underliggende aktører

underliggende aktørene kan være rekrutterte, pressede, opportunistiske eller autonome, som illustrert i figur 6.5. Rekrutterte aktører vil av egen vilje handle i henhold til hovedaktørens mål, direkte styrt av hovedaktøren. De pressede aktørene vil mot egen vilje handle i henhold til hovedaktørens mål, direkte styrt av hovedaktøren. De opportunistiske aktørene vil av egen vilje handle i henhold til hovedaktørens mål, men uten styring fra denne. De autonome aktørene vil handle i henhold til hovedaktørens mål uten at hovedaktøren styrer dette, og uten å selv ønske det (men gjennom sin egen agenda).

5.2.2 Analyse av dimensjonerende aktør

Basert på kildene nevnt over og i teksten, er det gjort en mer omfattende analyse av Russland som trusselaktør i vedlegg 4 til rapporten. Russland er en dimensjonerende aktør for Norge både med tanke på vår geografiske beliggenhet, internasjonale interesser og Russlands kapasitet. En analyse er derfor interessant for å forstå mulige intensjoner, virkemidler/metoder og kapasiteter. Analysen er basert på åpne etterretningskilder og kilder det ellers refereres til i teksten.

5.3 Påvirkning gjennom nett/sosiale medier

Påvirkninger av samfunn og velgere for å oppnå endring i holdninger eller atferd er, og har vært, en viktig del av samfunnsdebatten og av det å drive valgkamp. Påvirkning er målet med den poli-

tiske debatten – for å skaffe flere tilhengere for eget/partiets syn og vinne flertall for å prege samfunnsutviklingen. Det å jobbe for å endre en velgers syn og oppfatning av hva som er riktig og galt, best og dårligst i en slik åpen debatt, er legitimt – og nødvendig for at det politiske systemet skal virke. Intensjonen er kjent og klar.

Et stort fokus både nasjonalt og globalt har spesielt de siste årene imidlertid vært påvirkning og forsøk på påvirkning av valg på en måte som ikke er legitim. Det er lett å se at påvirkning ved å bruke feilaktig/falsk informasjon ikke er ønsket. Når sannheter og usannheter blandes sammen, eller elementer tas ut av sammenheng eller bare deler av en problemstilling belyses, blir det vanskeligere å skille mellom hva som er en ønsket og legitim påvirkning, og hva som er en uønsket og illegitim påvirkning. En uønsket påvirkning kan sies å ha en dårlig intensjon, i motsetningen til den ønskede som har en god intensjon. Utfordringen er å definere hva som er godt og hva som er dårlig. Ulike ståsteder gir gjerne ulike svar. I enkelte stater har en forsøkt å definere uønsket påvirkning av nasjonale valg som en påvirkning som kommer utenfra landets grenser. Erfaringer og saker som er avdekket de siste årene viser imidlertid at også statlige trusselaktører etablerer påvirkningsaktiviteter nasjonalt i den staten de ønsker å påvirke. En annen viktig karakteristikkk ved uønsket påvirkning er at den ofte er skjult. I det ligger at det ikke er kjent for den som blir forsøkt påvirket hvem som står bak og hva intensjonen med påvirkningen er (eller det at det faktisk søkes å påvirke).

Dersom nyheter eller påstander settes fram uten å stå i en sammenheng (kontekst) er det vanskeligere å vite om det som sies er rett eller feil. Korte meldinger på nettet er en god arena for nettopp å spre informasjon som tilsynelatende er rett, men som er tatt ut av kontekst. Dersom en nyhet inneholder deler som en velger kjenner seg igjen i og mener er korrekt, er det lett å feste lit til det som leses/høres.

Dersom deler av nyheten er feilaktig, gjør kombinasjonen av riktig og uriktig at det er vanskeligere å avsløre feilen eller usannheten. Det politiske uavhengige amerikanske forskningssenteret Pew Research Centre¹⁵ har forsket på folks medievaner og mener at personer under 50 år får halvparten av nyhetene sine gjennom digitale medier. De mener også at folk har lettere for å akseptere informasjon som bekrefter egen over-

bevisning og at en lettere avviser informasjon som ikke bekrefter eget syn. Stephen Lewandowsky jobber ved University of Bristol og er en av verdens ledende eksperter på det som kalles kontrafaktisk overbevisning. Han sier¹⁶ at folk ofte starter med en forutinntatt overbevisning (kognitiv motivasjon) – for deretter å bruke all sin tenking på å støtte opp under oppfatningen.

Dagens digitalisering og omfattende bruk av sosiale plattformer gir trusselaktører en stor angrepsflate der mange velgere kan nås på kort tid. Den raske spredningen og delinger av nyheter setter også press på de redaktørstyrte mediene. Presset om å publisere raskt kan bidra til at det som betegnes som seriøse medier viderefremidler uriktig innhold fordi kildene ikke blir sjekket godt nok – eller kanskje ikke i det hele tatt. På den måten bidrar de til å legitimere de uriktige nyhetene. Organisasjonen Freedom House (USA) undersøkte i 2017 ulike lands tilnærming til falske nyheter og viser i sin rapport¹⁷ til at minst 30 stater betaler kommentatorer for å lage og viderefremidle falske nyheter. En forskningsrapport i Science fra 2018 (Soroush, Deb and Sinan, 2018) beskriver at falske nyheter sprer seg oftere enn ekte. Forskerne brukte seks ulike organisasjoner som jobber med å sjekke fakta – for å avklare om nyhetene var ekte. De mener at det er 70 prosent større sjanse for at falske nyheter blir retvitret framfor ekte.

Stadig mer informasjon om hver enkelt borger er tilgjengelig i det digitale rom i ulike deler og bruddstykker. Når dette kombineres med algoritmer som kan analysere store mengder data, gir det mulighet for å finne ut svært mye om den enkeltes preferanser, syn og interesser. Dette kan brukes til å tilrettelegge hverdagen for den enkelte, men åpner samtidig muligheten for å fore den enkelte med ensrettet informasjon som styrker forutinntatte meninger (motargumenter presenteres ikke). I verste fall kan en trusselaktør finne den enkelte velgers sårbarheter for påvirkning, og uten at velgeren er klar over det, tilpasse informasjon og budskap slik at meninger og oppfatning skyves i den retningen aktøren ønsker.

Når uønsket påvirkning er vanskelig å definere, blir den også vanskelig å hindre. Balansen mellom å fjerne illegitim påvirkning og det å drive sensur og hindre ytringsfriheten, er krevende.

¹⁶ <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0963721416654436?journalCode=cjpa>

¹⁷ <https://freedomhouse.org/article/new-report-freedom-net-2017-manipulating-social-media-undermine-democracy>

¹⁵ <https://www.pewresearch.org/>

5.3.1 Bruk av påvirkning mot valgprosesser

Påvirkning av politikere

Både nasjonalt og internasjonalt har det de siste årene vært fokus på forsøk på (og gjennomføring) av informasjonsinnhentning og påvirkning rettet mot politiske partier og kandidater som stiller til valg. En rekke hendelser og eksempler har kommet fram etter eksempelvis valget i USA i 2016, men også nasjonalt ble det i forkant av stortingsvalget i 2017 bekreftet¹⁸ at det var gjennomført et hackerangrep som blant annet omfattet Arbeiderpartiet og Forsvaret. Motivasjonen for slike angrep har flere utgangspunkt. Politikere, politiske og andre statlige organer sitter i beslutningsposisjoner og påvirker politisk retning nasjonalt og internasjonalt. Både det å skaffe seg informasjon om planer, strategier og retninger – og også påvirke disse, er av interesse for statlige og andre store interesseaktører. Både gjennom det at angrep gjennomføres, og ved bruk av tilgang og informasjon som innhentes, kan aktøren påvirke og redusere tilliten til politikere, partier og demokratiske prosesser generelt. I tillegg kan bruk av informasjon gi aktøren mulighet til å både presse og påvirke enkeltindivider og organisasjoner til å skaffe mer informasjon eller bidra til beslutninger som gagnar aktøren på noen måte.

En annen måte å ramme partier og kandidater på er ved diskreditering av politikere. Dette kan direkte påvirke på hvem som får mulighet til å delta i det politiske arbeidet. Diskreditering kan medføre at en politiker mister verv og innflytelse over lang tid – og/eller for godt, og dermed potensielt forskyve balansen i det politiske landskapet. Diskreditering av spesielt profilerte politikere mer generelt kan også bidra til å svekke tilliten til systemet og demokratiet (det er ingen vits i å stemme, politikere er ikke til å tro på, det er bare rot osv.). Svertekampanjer eller såkalte «drittpakker» har blitt kjente begreper i det politiske medielandskapet. Vanligvis forstås med dette at det spres informasjon mer eller mindre koordinert i flere ulike kanaler, med det formål å påvirke omdømmet til aktuell politiker, organisasjon eller parti negativt. Karakteristisk er at informasjonen har sannhetselementer i seg – men ofte er tatt ut av sammenheng, eller bare viser deler av sannheten. Informasjonen er gjerne på områder/felter der aktuell politiker må gå ut for å tilbakevise denne eller forsvare seg. I veldig mange tilfeller

ender diskrediteringen med at politikerne «fjernes» fra det politiske landskapet, da det de har gjort ikke anses som forenelig med rollen.

Netthets og ytringsklimaet generelt på nett oppleves av mange som et økende problem. Til forskjell fra temaet «diskreditering» vil netthets typisk forhindre politikere eller andre fra å delta i debatten fordi de selv ikke ønsker å ta belastningen det medfører – ikke fordi de mister eller ikke får lov til å ta en posisjon. Netthets handler ofte om negative ytringer og meninger, ikke nødvendigvis om forhold som er sanne eller usanne. Det beskrives stadig i media at ordbruken i det offentlige ordskiftet har hardnet til – og at grensene for det som er «innenfor» stadig blir skjøvet på. Den offentlige samtalen – med respekt for andres synspunkt – presses stadig, og oftere enn tidligere blir ytterliggående synspunkt bifalt. Netthets kan bidra til at enkelte grupper avstår fra å delta i demokratiet og i valg.

Påvirkning av velgere

Falske nyheter har alltid eksistert, men har fått et tiltagende fokus i den offentlige debatten, spesielt etter presidentvalget i USA i 2016. Diskusjoner rundt hvorvidt og hvor mye usannheter, misvisende og feilaktig informasjon og falske nyheter påvirker valg – og hvordan slik påvirkning kan stoppes/reduseres – er utbredt. Å klare å skille fakta og falske nyheter fra meninger og ulike sider av en sak, er en stor utfordring med tanke på å fjerne dette fenomenet fra valgdebatten, uten at det blir stilt spørsmål vedrørende sensur og redusert ytringsfrihet. I mange tilfeller startes falske nyheter på plattformer for sosiale medier og spres videre til mer tradisjonelle medier. Ofte legitimeres de ved å utnytte andre verktøy og fenomener som ekkokamre og avatarnettverk. Falske nyheter knyttet til politikere og valg kan fort få store konsekvenser. Informasjon, kommunikasjon og konsekvenser forløper raskt – og selv om en falsk nyhet avdekkes på et senere tidspunkt, kan skaden og konsekvensen være irreversibel.

Fenomenet «deep fake» er også økende i digitale medier. I dette ligger at AI-teknologi benyttes til å produsere og/eller endre lyd og bilde slik at det presenteres noe som faktisk ikke har skjedd. Utviklingen i teknologi på dette feltet skaper en økende utfordring med å avsløre at slike lyd-/bilde-montasjer faktisk er falske. «Deep fake» endrer synet vårt på hva som er et bevis. Nå kan heller ikke levende bilder anses som en sannhet. Å produsere «deep fakes» krever ikke spesiell kunnskap, og kan i stor grad gjøres av hvem som helst.

¹⁸ <https://www.aftenposten.no/norge/i/A10Ez/Nasjonal-sikkerhetsmyndighet-Avansert-gruppe-sto-bak-hackerangrep-i-Norge>

En voksende industri gjennom flere år har vært muligheten for å, i digitale kanaler, påvirke menneskers oppfatning av hva som er populært, vanlige/riktige meninger og «trendy». Dette gjøres gjennom at både falske profiler (profiler for ikke-eksisterende brukere) og faktiske profiler benyttes til å følge, like og mislike firmaer, nettsteder, innlegg og personer. Den faktiske «klikkingen» kan utføres både av algoritmer som autogenererer for eksempel likes, og av arbeidere ansatt i såkalte «klikkfarmer» der de betales for å klikke på spesifikke nettsteder, innlegg osv. Disse arbeiderne kan også ha opprettet og administrerer et stort antall falske profiler. Bruk av falske profiler er brudd på «terms and services» for eksempel hos Facebook. Falske klikk er ikke regulert, det vil si at en kan reklamere for denne tjenesten på Finn.no. Kjøp av falske klikk og falske følgere brukes i dag av seriøse nettsteder. Dermed er falske klikk et middel i «vanlig» påvirkningsarbeid. Et økende fenomen har også vært store såkalte «avatarnettverk» som er falske profiler (eksisterer kun på nett) som kan benyttes til massiv påvirkning på saker og områder. Slike avatarer kontrolleres av en påvirkningsoperatør og har stor grad av sikkerhet innebygget i seg. For eksempel vil systemet beskytte operatøren mot å bruke IP adresser utenfor den geografiske regionen der den aktuelle avataren befinner seg eller mot å legge ut informasjon som er på et annet språk enn det avataren er oppført med.

I Skandinavia er tilliten til myndigheter og systemer høy, og vi tar som en selvfølge at valgresultatet er korrekt. Imidlertid viser siste valg i Sverige at det ble sådd tvil om også dette¹⁹. Nettforbindelsen falt ned en periode under optellingen. Da nettet kom opp igjen var «stillingen» mellom partiene betydelig endret. Dette førte til mistanker om at resultatene var endret/manipulert, og mistankene spredde seg raskt i ulike medier. Dette kan ha en direkte politisk hensikt, for eksempel for å fremme eget syn eller skape tvil om andres interesser og intensjoner. Imidlertid er dette ikke minst egnet til å svekke tilliten til myndigheter, systemer og demokratiske prosesser, og etablere mistro.

I dagens digitale samfunn er det en økende forretning knyttet til innhenting, analyse og salg av informasjon om brukerne. Algoritmer, maskinlæring og kunstig intelligens benyttes til innsamling av data og analyse av informasjon med en

effektivitet vi ikke tidligere har vært i nærheten av. Resultatet blir tilgang til svært detaljert informasjon om nettbrukerne, som i dag langt på vei er de aller fleste av oss. I sin enkleste form kan det dreie seg om isolerte opplysninger om interesser og preferanser for produkter. Ved bruk av algoritmer og kunstig intelligens har det imidlertid vist seg at det er mulig å analysere og identifisere, med forbløffende treffsikkerhet, preferanser og syn politisk og religiøst, etnisk tilhørighet, seksuell legning og andre dype personlighetstrekk hos brukerne. Resultatet blir tilgang til svært sensitiv informasjon som kan benyttes både til helt uskyldige formål og til mer diskutabile formål – bevisst eller ubevisst. Ved å bruke den mest detaljerte og sensitive informasjonen som genereres om brukere av nettet, kan informasjon og budskap mikromålrettes mot hver enkelt bruker for å påvirke i den retningen aktøren ønsker. Slik påvirkning kan være rettet direkte mot beslutninger og valg av politisk retning, men også benyttes mer generelt for å polarisere, skape uro, forsterke fordommer og etablere mistillit (og gjerne i kombinasjon med andre fenomener som fake news). Saker som Cambridge Analytica og bruk av sensitiv brukerinformasjon i den amerikanske valgkampen i 2016 har aktualisert temaet²⁰.

5.4 Cyberangrep

I et cyberangrep er noen ute etter å avsløre, ødelegge, skade/endre eller utilgjengeliggjøre digitale data og/eller systemer. I en tid med stort fokus på digitalisering har cybersikkerhet blitt et tema som nærmest daglig er representert i nyheter landet rundt. Det pekes stadig på innbrudd i bedrifter, manglende sikkerhet i systemer og bekymringer rundt kunstig intelligens og maskinlæring. Cybersikkerhet har allerede stort fokus knyttet til valgprosesser, selv om elektroniske valg ikke er realisert i Norge per i dag.

Cybersikkerhet preger den Norske mediedekningen, og borgernes bevissthet rundt trusler har blitt en daglig debatt. Personer, og en rekke bedrifter, har selv erfart å få hemmeligheter blottlagt, verdier kryptert og holdt til gissel, eller identitet misbrukt. Vi ser politiske partier sine epostkonti brutt inn i og sensitiv informasjon kommer på avveie²¹. Bedrifter i Norge har vært på randen av konkurs fordi angripere med liten kompetanse

¹⁹ <https://www.isdglobal.org/isd-publications/smearing-sweden-international-influence-campaigns-in-the-2018-swedish-election/>

²⁰ <https://www.nrk.no/nyheter/cambridge-analytica-1.13973142>

²¹ <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/RAVQW/Arbeiderpartiet-utsatt-for-hacker-angrep>

har klart å bryte seg inn i infrastrukturen og deretter kryptere alle servere mot løsepenger. Visma gikk ut offentlig med sitt innbrudd i 2019, der de mener at statlig tilknyttede aktører har klart å bryte seg inn i informasjonssystemene for å stjele bedriftssensitiv informasjon²².

Cybertrusselen er reel, den er progressiv og i rask utvikling. Det eksisterer sårbarheter i de fleste produkter, og selv velbrukte og kjente produkter som Microsoft Windows får månedlig kritiske sikkerhetsoppdateringer. En kritisk sikkerhetsoppdatering er en endring i programvaren som er ment å hindre trusler enkel tilgang til datamaskinen, for eksempel virus som klarer å spre seg på nettverk, uten at brukerne kan noe for det. Dette er helt normalt og er typisk for komplisert og omfattende programkode slik som et operativsystem har. Til tross for dette klarer samfunnet likevel å fortsette mer eller mindre som før. Mye av grunnen ligger i at sikkerheten er bygget i flere lag, gjennom tiltak som brannmurer, antivirus og annen sikkerhetsteknologi. Det er likevel ingen tvil om at programvaren har sårbarheter til enhver tid, og noen ganger klarer ikke teknologien å beskytte oss.

Cyber kriminalitet har blitt «big business». Terrorist/hacking organisasjoner som The Dark Overlords annonserer at de leter etter nye medarbeidere, og tilbyr startlønninger opp i svimlende 500.000 kr i måneden²³. Kostnadene som resultat av cyberkriminalitet utgjør milliarder på verdens basis, og i Storbritannia er det estimert årlige kostnadstap på nærmere 320 milliarder norske kroner²⁴. Så tidlig som i 2009 var Symantec ute med en rapport som pekte på at inntektene fra cyberkriminalitet hadde oversteget inntekter fra dopsalg²⁵.

Det er viktig å ikke underkjenne angriperne sine kapasiteter og motivasjon. I 2010 ble det avslørt et virus som klarte å hemme Iran sine uranuttvinningsfasiliteter i flere år. Viruset ble blant annet distribuert via USB-brikker på konferanser som omhandlet utvinning av uran. Videre ville forfatterne av viruset at det kun skulle infisere og spre seg til datamaskiner som var av Iransk opp-

rinnelse. Viruset var designet til å ta over datasystemer som var tilkoblet industrikontrollsystemer, men kun av en spesifikk type, den som er i bruk for å styre anlegg for utvinning av uran. Viruset ble deretter brukt til å kamuflere seg i kontrollsystemene, for å gradvis, men målrettet hindre effektiv utvinning av uran²⁶.

Cyberdomenet har blitt et kritisk område også for Norge. Teknologien beveger seg så raskt at vanlige mennesker sliter med å henge med. Det blir også en utfordring at teknologien utvikler seg så raskt at politikere som blant annet skal beslutte rundt forsvarsmekanismer som digitalt grenseforsvar, ikke klarer å følge med på utviklingen.

5.4.1 Cyberangrep og valg

Den kanskje viktigste utfordringen med cyberdomenet i tilknytning til valg er at det benyttes som en plattform og et verktøy for å drive påvirkning av ulike samfunnsgrupper. Noen av de mest relevante fenomenene av denne typen er beskrevet grundigere ovenfor.

Sveits hadde i 2018 utviklet og ønsket å rulle ut et trygt og sikkert internettbasert system for elektronisk stemmegiving, planlagt lansert i 2019. I starten av 2019 ble det imidlertid identifisert svakheter i systemet, noe som ville tillatt ett enkelt individ å påvirke valget i en hvilken som helst retning som man måtte ønske²⁷. Det sveitsiske systemet ble hacket, men det var ennå ikke satt i produksjon. Myndighetene testet ut programvaren online, slik at alle som ville kunne prøve å se om de kunne finne feil og sårbarheter, ofte kalt et «bug bounty»-program. Et slikt program lar eksperter og vanlige mennesker prøve å avdekke sårbarheter, i bytte mot en betaling dersom de rapporterer sårbarhetene. I det sveitsiske tilfellet tilbød staten opp til 50 000 sveitsiske franc som betaling dersom sårbarheten lar en bruker manipulere valget uten å bli detektert.

Til tross for betydelige tiltak med innebygd sikkerhet, rutiner, beskyttelse og testing, vil innbrudd i kritisk infrastruktur som valgssystemer, ikke kunne utelukke/forhindres fullstendig. Det må antas at infrastruktur er eller kan bli kompromittert, og at det i tillegg til å forsøke å hindre inn-trenging, må etableres verktøy og prosesser som kan oppdage, detektere og hindre skade. Paradig-

²² <https://www.recordedfuture.com/apt10-cyberespionage-campaign/>

²³ <https://thehustle.co/dark-overlord-hacker-cybercrime-software-engineer-hiring/>

²⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60943/the-cost-of-cyber-crime-full-report.pdf

²⁵ https://www.symantec.com/content/en/us/home_home-office/media/pdf/norton_cybercrime_exposed_booklet.pdf

²⁶ <https://www.csoonline.com/article/3218104/what-is-stuxnet-who-created-it-and-how-does-it-work.html>

²⁷ https://motherboard.vice.com/en_us/article/zmack3/researchers-find-critical-backdoor-in-swiss-online-voting-system

met har tidligere vært å investere i maksimal beskyttelse og forsøke å tette alle skott. I dag finnes en anerkjennelse av at selv det beste forsvar kan feile. Paradigmet skifter mot et mer deteksjonsorientert IT-miljø, som også fokuserer på deteksjon og håndtering for å hindre skade dersom forsvaret penetreres.

Selv om valgsystemer er blitt kompromittert, for eksempel i form av hacking, så betyr dette ikke at man har tapt «kampen». Trusselaktørene er ute etter å sikre sine mål, som for eksempel å påvirke valget. Dette er ikke gjort uten videre, og dersom de kan detekteres og «kastes ut» igjen før de når sine mål, er faktisk skade forhindret. Samtidig vil også slike angrep, dersom de blir kjent for allmenheten, bidra til å skape uro og redusere tilliten til system og prosesser.

Det er mange muligheter for å angripe IT-miljøer som underbygger valginfrastruktur som Norge innehar i dag. Det kan gjøres via menneskene som opererer infrastrukturen, hos eller via tjenesteleverandører, gjennom feil og sårbarheter i programvare eller i den underliggende maskinvaren som er i bruk.

I Norge har vi (i 2019) 356 kommuner. Den minste kommunen er Utsira med kun et par hundre innbyggere, mens kommuner som Oslo har flere hundre tusen innbyggere, nesten 700.000 per 1. januar 2019²⁸.

Drift av IT-systemer er en komplisert oppgave, som de aller fleste private foretak sliter med i dag. Grunnleggende rutiner som programvareoppdateringer, sikkerhetskopiering og segmentering i nettverk blir ofte glemt eller ikke gjort regelmessig nok. Det er ingen grunn til å tro at norske kommuner er annerledes. Skanneutstyr og PCer som benyttes i kommunen er eksponert for hacking, eller kan være forhåndskonfigurert med virus fra leverandørene. En slik kommunal PC benyttes til å aksessere både EVA Scanning og EVA Admin, systemene for å håndtere skanning av stemmesedler og administrering av valgutførelse. Ved et slikt innbrudd vil et plantet virus kunne endre på informasjonen som blir tilført til EVA Admin, på samme måte som en banktrojaner kan få nettleseren din til å endre på beløpene og kontonummer som blir lagt inn i nettpanken. Manglende sikring og overvåking av IT-utstyret, som benyttes, gir mulighet for at virus introduseres. Et kamuflert virus vil være vanskelig å oppdage og stoppe.

Ved maskinell telling av stemmer skannes stemmesedlene med en skanner og fortolkes av programvare som eies og utarbeides av Valgdirektoratet (EVA Skann). Det er imidlertid kommunene som installerer EVA Skann lokalt og som håndterer utstyr, programvare og bruk (med eller uten støtte fra leverandør). I dette systemet ligger flere muligheter for feil/manipulering av stemmeantall gjennom programvaren:

- Skannere kan vise feil «bilde» (for eksempel kryss flyttes til annet parti konsekvent)
- Fortolkningsprogrammet, EVA Skann, kan lese noe annet enn det som det skannede bildet viser
- Feil/manipulering av overføringer mellom skanner og fortolker og mellom EVA Skann og EVA Admin.

Det elektroniske valgadministrasjonssystemet i Norge (EVA) utvikles og driftes av Valgdirektoratet (Vdir) og er også fysisk plassert hos Vdir. Som for utstyr og programvare som driftes av kommunene, vil det være muligheter for «innbrudd» også i EVA som driftes sentralt. Det kan for eksempel dreie seg om sårbarheter i programkode utviklet av Valgdirektoratet, sårbarheter introdusert i hardware, sårbarheter i tredje parts programvare eller at trusselaktørene får tilgang til nettverk der kritisk infrastruktur kjører via andre måter, for eksempel virus på en ansatt sin PC.

Manntallet ligger til grunn for hvem som får stemme i Norge – og overføres til valgadministrasjonssystemet fra Skattedirektoratet. En manipulering av manntallet kan gi «ikke-eksisterende» personer mulighet til å avgi stemmer som påvirker et valg, eller mulighet for å stemme mange ganger med samme identitet. Manntallet kan tenkes manipulert enten ved at Skattedirektoratet hackes fra utsiden, eller ved at selve registeret endres av noen med tilgang. Siden manntallet som legges i valgadministrasjonssystemet periodisk overskrives av oppdatert manntall fra Skattedirektoratet, er det manipulering av grunndata hos Skattedirektoratet som fremstår som mest hensiktsmessig for en trusselaktør. Generelt vil personlig oppmøte med sjekk av identifikasjon være nødvendig for å avlegge stemme i Norge. Dette gjør det svært utfordrende og ikke minst kapasitetskrevenende å benytte flere manipulerede stemmer. Ved stemmegiving fra utlandet er det imidlertid mulig å sende poststemmer uten å identifisere seg ved personlig oppmøte.

For det meste av aktuelle cyberangrep mot valg i Norge i dag (foruten det som er knyttet direkte til påvirkning og påvirkningsoperasjoner),

²⁸ <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar>

vil det største skadepotensialet ligge i tap av tillit i befolkningen og muligheten for at systemer og valggjennomføring saboteres. Siden stemmeavgivningen ikke er digitalisert, og tellingen foregår manuelt parallelt med maskinelt, vil manipulering av valgresultater være vanskelig å oppnå. Ved en overgang til eksempelvis elektronisk stemmegivning og/eller utelukkende maskinell telling, vil sårbarheter på dette området kunne endre seg betydelig.

5.5 Utsiktede hendelser

Sikkerheten til valget kan også trues av utsiktede hendelser. Eksempler på slike utsiktede hendelser er:

- *Naturhendelser*, for eksempel ekstremvær, flom, skred, pandemi eller andre spesielle naturhendelser som gjør det vanskelig eller ikke mulig å nå valglokalene
- *Ulykkeshendelser*, for eksempel brann i valglokale, ødeleggelse av valgmateriell, vannskade i serverrom som gjør at dataservere settes ut av spill og brudd på samfunnskritisk infrastruktur (veier, strømforsyning, internett)
- *Ufrivillige feil ved valggjennomføringen*, for eksempel feiltasting på en datamaskin, feiltelling i forbindelse med manuell telling, feil bruk av skanner og ulike former for misforståelser eller forvekslinger som påvirker valggjennomføringen
- *Andre utsiktede hendelser eller fenomener*, for eksempel at algoritmene for nettsøk er utformet slik at en får treff på nettsted med informasjon som algoritmen «tror» at velgeren er interessert i. Sett i valgsammenheng vil det lett kunne oppstå ekkokamre, der velgere ikke får balansert informasjon før de foretar sine valg, men bare mer informasjon som styrker forutinntatte meninger og oppfatninger

Utsiktede hendelser er i større grad enn utsiktede, kartlagt, vurdert og håndtert for dagens valggjennomføring; eksempelvis gjennom beredskapsplaner i kommuner og sentralt – og gjennom Valgdirektoratets prosedyrer og rutiner. I denne utredningen har det derfor ikke blitt lagt betydelig vekt på å identifisere alle tenkelige utsiktede hendelser som kan tenkes å få betydning for valggjennomføringen.

I tillegg er utsiktede hendelser i mange tilfeller implisitt tatt med i utredningen selv om slike hendelser ikke eksplisitt er vurdert. Utsiktede hendelser er i mange tilfeller medvirkende årsaker til andre uønskede hendelser, som er inklu-

dert i analysen. For eksempel kan feil i stemmetelling skyldes både (utsiktet) uoppmerksomhet og (utsiktet) manipulering av skannere. Tilsvarende kan mangelfull tilgang til systemer og lokaler skyldes både (utsiktet) ekstremvær og (utsiktet) bombetrussel. I mange tilfeller vil det imidlertid være snakk om ulike mekanismer som iverksettes for å håndtere utsiktede og utsiktede hendelser, og det vil også i mange tilfeller være forskjeller på sårbarheter relatert til utsiktede og utsiktede hendelser. For å ivareta dette er sårbarheter og risikoreduserende tiltak vurdert og foreslått både for utsiktede og utsiktede årsaker i tilfeller der begge årsakskategoriene har vært relevante.

6 Vurdering av sårbarheter og risiko knyttet til viktige hendelser og fenomener

For å gi bedre grunnlag for å vurdere behov for sikkerhetstiltak av ulik form, er det i utredningen gjennomført en prosess for å identifisere, og velge ut, aktuelle hendelser og fenomener som kan påvirke de fem kravene til valggjennomføring som defineres innledningsvis i kapittel 3.1:

- *Fri deltagelse* – At alle kandidater til valget, og velgere, har og får tilgang til å delta ved at det oppleves trygt og mulig – og at valget er hemmelig
- *Opplyst og informert* – At velgere får nok informasjon, riktig informasjon og balansert informasjon – til at de kan gjøre et «informert valg» (stemme)
- *Korrekt* – At de stemmer som er avgitt faktisk utgjør resultatet. Riktig manntall, riktig registrering, riktig antall stemmer
- *Gjennomført i tråd med plan* – At man faktisk får avholdt valget (og ikke hindres av sabotasje, naturhendelser, systemfeil eller organiseringssvangers)
- *Tillit* – At tilliten til den demokratiske valgprosessen opprettholdes i befolkningen (herunder at etterprøvnbarhet og åpenhet er ivaretatt)

I vedlegg 2 til rapporten her finnes til dels detaljerte beskrivelser, refleksjoner og vurderinger knyttet til de utvalgte fenomenene/hendelsene. Det er viktig å understreke at utstrekning og form for det enkelte fenomen ikke er standardisert, og at et fenomen sjelden vil opptre alene eller uavhengig av de andre. Oppdelingen er således gjort for å kunne belyse farer, sårbarheter og relevante sikkerhetstiltak på en best mulig måte i forhold til målet med utredningen. Sikkerhetstiltak som skal

innføres må derfor vurderes opp mot effekt på flere ulike områder – også utover fenomenene beskrevet i vedlegg 2. Dette er vektlagt i anbefalingene som gis i kapittel 8.

Identifisering av relevante fenomener/hendelser er gjort med tanke på å finne sikkerhetsmessige utfordringer ved valggjennomføringen, og ikke alle utfordringer knyttet til å ivareta demokratiske prinsipper (som for eksempel definert av Robert A. Dahl, se kapittel 3.1). Det er valgt å fokusere mer på intenderte handlinger enn på naturhendelser og uintenderte feil og hendelser i valggjennomføringen. Risiko knyttet til naturhendelser og uintenderte feil er i stor grad allerede detaljert adressert i risikovurderinger hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Valgdirektoratet og kommunene.

20 fenomener/hendelser er valgt ut, basert på relevans med tanke på de fem kravene over – og på trusselvurderingen i kapittel 5. I skjemaene, presentert i vedlegg 2, belyses og vurderes trusselaktørers intensjoner og kapasitet i forhold det konkrete fenomenet, samt barrierer og sårbarheter knyttet til dagens gjennomføring av valg i Norge. Til sammen utgjør disse vurderingene en betraktning av sannsynlighetsaspektet.

For hvert fenomen er det deretter gjort en vurdering av eventuell negativ effekt fenomenet kan ha på de fem kravene til valggjennomføring. Dette ivaretar konsekvensaspektet.

I tillegg er det gjort en vurdering av andre dimensjoner som påvirker risikoen og som er viktige å ta i betraktning når risikoen skal håndteres:

- Hvor mye kunnskap man har om fenomenet (motsats til usikkerhet – kunnskapsstyrke)
- Hvor raskt fenomenet endrer seg over tid (eksempelvis i teknologisk utvikling eller samfunnstrender – endringshastighet)
- Hvor styrbar risikoen relatert til fenomenet er (om det f.eks. kan adresseres med regulatoriske krav – styrbarhet)

I tabell 6.1 nedenfor oppsummeres kort hvilke fenomener/hendelser som er vurdert (skjemaene for det enkelte fenomen finnes i vedlegg 2). Fenomenene er ikke listet opp i prioritert rekkefølge etter risiko, men er til en viss grad sortert etter type fenomen. Som nevnt er det ikke klare skillelinjer mellom fenomenene, men overordnet er «type fenomen» indikert i siste kolonne i tabellen.

Tabell 6.1 Oversikt over fenomener/hendelser som er vurdert spesielt

| ID | Hendelse/fenomen | Kort beskrivelse av tema- utgangspunkt for tema som diskuteres | Hovedtype |
|----|---|--|-------------------------------------|
| 1 | Lokal eller sentral politisk innflytelse på valget | I den norske valgprosessen er de folkevalgtes involvering i gjennomføring av valget relativt stor. Det er også valgstyrene på ulike nivåer – og i siste instans det folkevalgte Stortinget – som godkjenner valget og slik legitimiteten av gjennomføringen. Dette kan reise et spørsmål om politikeres innflytelse på valget. Domstolene har ikke en rolle som klageinstans i den norske ordningen – noe som har høstet kritikk fra blant annet OSSE. | Godkjenning av valg/ klage |
| 2 | Ulik mulighet til å delta i valgkampen | Politikken kan påvirkes ved at enkelte partier og organisasjoner får bedre mulighet til å delta i valgkamp gjennom tilføring av eksempelvis økonomisk kapasitet og tilgang i store medier. Videre kan partier som har fått støtte enten bevisst eller ubevisst oppleve at det knytter seg forventninger til fokus og syn på ulike saker når støtte gis. | Påvirkning av kandidater og partier |
| 3 | Overvåking/ påvirkning av valgkandidater og politiske partier | Både nasjonalt og internasjonalt har det de siste årene vært mye oppmerksomhet rundt forsøk på (og gjennomføring) av informasjonsinnhenting og påvirkning rettet mot politiske partier og kandidater som stiller til valg. En rekke hendelser og eksempler har kommet fram etter eksempelvis valget i USA i 2016, men også nasjonalt ble det i forkant av stortingsvalget i 2017 blant annet bekreftet at det var gjennomført et hackerangrep som blant annet omfattet Arbeiderpartiet og Forsvaret. | Påvirkning av kandidater og partier |

Tabell 6.1 Oversikt over fenomener/hendelser som er vurdert spesielt

| ID | Hendelse/fenomen | Kort beskrivelse av tema- utgangspunkt for tema som diskuteres | Hovedtype |
|----|---|--|-------------------------------------|
| 4 | Diskreditering av politikere | En bevisst diskreditering av politikere kan være rettet mot enkeltpolitikere og spesifikke partier, og slik ha en direkte påvirkning på hvem som får mulighet til å delta i det politiske arbeidet. Diskreditering kan ofte medføre at en politiker mister verv og innflytelse over lang tid – og/eller for godt; og dermed potensielt forskyve balansen i det politiske landskapet. Diskreditering av spesielt profilerte politikere mer generelt kan også bidra til å svekke tilliten til systemet og demokratiet. | Påvirkning av kandidater og partier |
| 5 | Netthets av politikere | Netthets og ytringsklimaet generelt på nett – oppleves av mange som et økende problem. Til forskjell fra temaet «diskreditering» vil netthets typisk forhindre politikere eller andre fra å delta i debatten fordi de selv ikke ønsker å ta belastningen det medfører – ikke fordi de mister eller ikke får lov til å ta en posisjon. | Påvirkning av kandidater og partier |
| 6 | Falske nyheter påvirker valget | Falske nyheter har alltid eksistert, men har fått økt oppmerksomhet i den offentlige debatten, spesielt etter presidentvalget i USA i 2016. Diskusjoner rundt hvorvidt og hvor mye usannheter, misvisende og feilaktig informasjon og falske nyheter påvirker valg – og hvordan slik påvirkning kan stoppes/redueres – er utbredt. | Påvirkning av velgere |
| 7 | Klikkfarmer, falske følgere og avatar-nettverk | En voksende industri gjennom flere år har vært muligheten for å, i digitale kanaler, påvirke menneskers oppfatning av hva som er populært, vanlige/riktige meninger og «trendy». Virkemidlene er spesielt egnet til å polarisere det politiske landskapet, ved å legitimere radikale synspunkter – og gi inntrykk av at smale strømninger er mer vanlige folkelige oppfatninger. De kan også gi «ekkokammereffekt» ved at personer med radikale synspunkter får bekreftelse i stedet for motstand når synet fremmes. | Påvirkning av velgere |
| 8 | Det skapes tvil om riktighet av valgresultatet | Grupper eller enkeltpersoner kan iverksette kampanjer for å så tvil om resultatet etter et valg, og indikere at dette er manipulert eller feil. Dette kan ha en direkte politisk hensikt, for eksempel for å fremme eget syn, eller skape tvil om andres interesser og intensjoner. Imidlertid er dette ikke minst egnet til å svekke tilliten til myndigheter, systemer og demokratiske prosesser, og etablere mistro. | Påvirkning av velgere |
| 9 | Trusler fører til at folk ikke våger å avlegge stemme | Trusselaktører kan fremme trusler som fører til at velgere ikke våger å møte opp i valglokalet, eksempelvis om at en bombe vil gå av. Bombetrusler kan ringes inn, eller rykter om angrep kan spres i sosiale medier. | Påvirkning av velgere |

Tabell 6.1 Oversikt over fenomener/hendelser som er vurdert spesielt

| ID | Hendelse/fenomen | Kort beskrivelse av tema- utgangspunkt for tema som diskuteres | Hovedtype |
|----|---|---|-----------------------|
| 10 | Mikromålretting av informasjon | I dagens digitale samfunn er det en økende forretning knyttet til innhenting, analyse og salg av informasjon om brukerne. Algoritmer, maskinlæring og kunstig intelligens benyttes til innsamling av data og analyse av informasjon med høy effektivitet. Resultatet blir tilgang til svært detaljert informasjon om nettbrukerne. I sin enkleste form kan det dreie seg om isolerte opplysninger om interesser og preferanser for produkter. Ved bruk av algoritmer og kunstig intelligens har det imidlertid vist seg i nyere tid at det er mulig å analysere og identifisere, med forbløffende treffsikkerhet, preferanser og syn politisk og religiøst, etnisk tilhørighet, seksuell legning og andre dype personlighetstrekk hos brukerne. Resultatet blir tilgang til svært sensitiv informasjon som kan benyttes både til helt uskyldige formål og til å påvirke velgere i en valgsituasjon. | Påvirkning av velgere |
| 11 | Subkulturer på nett – et sted for alle | Ved økende bruk av digitale plattformer for informasjon og kommunikasjon, har det oppstått en rekke mer eller mindre lukkede samfunn på nett der informasjon og meninger utveksles. Slike type fora har alltid eksistert, men internett legger til rette for en stor oppblomstring, med lett tilgjengelige grupper og meningsfeller for alle. Mange kommuniserer og henter mye informasjon fra slike grupper på internett, der i mange tilfeller personer med de samme grunnleggende syn på sak eller område er samlet. Her vil det lett kunne oppstå «ekkokamre», der velgeren ikke får balansert informasjon før han foretar sine valg, men bare får mer informasjon som styrker forutinntatte meninger og oppfatninger. | Påvirkning av velgere |
| 12 | Manipulert manntall | Manntallet ligger til grunn for hvem som får stemme i Norge – og overføres til valgadministrasjonssystemet fra Skattedirektoratet. En manipulering av manntallet kan gi «ikke-eksisterende» personer mulighet til å avgi stemmer som påvirker et valg, eller gi mulighet for å avlegge flere stemmer med samme identitet. | Teknisk påvirkning |
| 13 | Feil ved eller misbruk av IT infrastruktur lokalt | Drift av IT systemer er en komplisert oppgave, som de aller fleste private foretak sliter med i dag. Grunnleggende rutiner som programvareoppdateringer, sikkerhetskopiering og segmentering i nettverk blir ofte glemt eller ikke gjort regelmessig nok. Det kan forventes at mye av det samme er gjeldende i norske kommuner som lokalt skal håndtere utstyr og programvare i valg gjennomføringen. Et angrep på og via lokal infrastruktur kan potensielt også påvirke sentrale systemer. | Teknisk påvirkning |
| 14 | Feil i stemmetelling | Telling av stemmer er en kritisk del av valgprosessen. Feil i antall stemmer kan forekomme ved at stemmer «forsviner», legges til eller endres/plasseres feil/telles feil. Prosessen med telling foregår i dag både manuelt og maskinelt. | Teknisk påvirkning |

Tabell 6.1 Oversikt over fenomener/hendelser som er vurdert spesielt

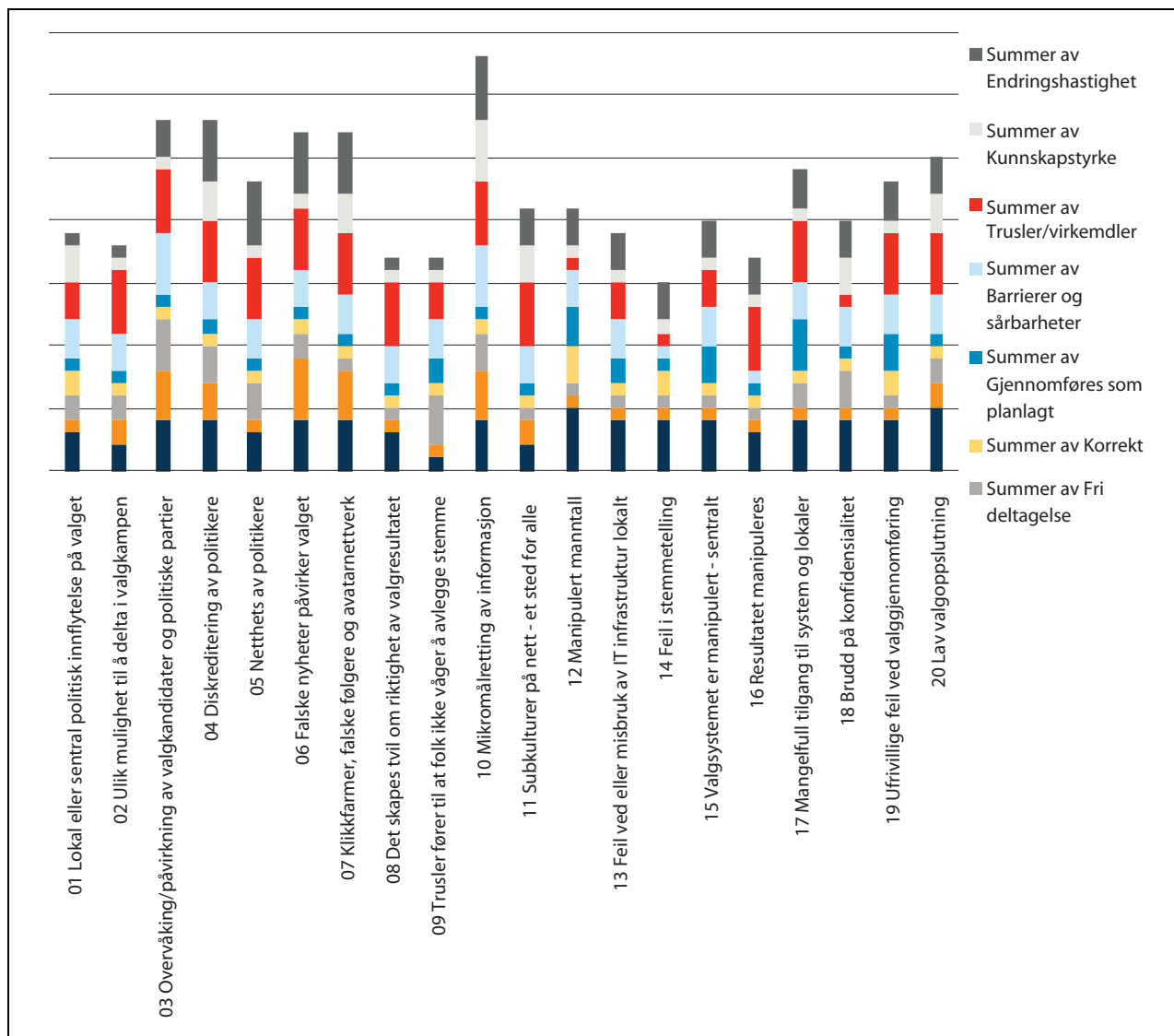
| ID | Hendelse/fenomen | Kort beskrivelse av tema- utgangspunkt for tema som diskuteres | Hovedtype |
|----|--|---|--------------------|
| 15 | Valgsystemet er manipulert – sentralt | Det elektroniske valgadministrasjonssystemet i Norge (EVA) utvikles og driftes av Valgdirektoratet (Vdir), og er også fysisk plassert hos Vdir. Som for utstyr og programvare som driftes av kommunene, vil det være muligheter for «innbrudd» også i EVA, som driftes sentralt. Det kan for eksempel dreie seg om sårbarheter i programkode utviklet av Valgdirektoratet, sårbarheter introdusert i hardware, sårbarheter i tredje parts programvare eller at trussel aktørene får tilgang til nettverk der kritisk infrastruktur kjører via andre måter, f.eks. virus på en ansatt sin PC. Valgadministrasjonssystemet inngår i lange digitale verdikjeder som gir nye sårbarhetsutfordringer | Teknisk påvirkning |
| 16 | Resultatet manipuleres | Som beskrevet under «valgsystemet er manipulert – sentralt», vil det alltid finnes muligheter for å «bryte seg inn» i også sentrale valgsystemer. Resultatene kan manipuleres i EVA Admin, EVA Resultat, i overføringen til media og valgresultat.no og også direkte på f.eks. valgresultat.no. | Teknisk påvirkning |
| 17 | Mangelfull tilgang til system og lokaler | Det at valglokaler eller kritiske valgsystemer blir utilgjengelige kan hindre at folket får avlagt sin stemme, at stemmene telles eller at resultater kan genereres og formidles. | Teknisk påvirkning |
| 18 | Brudd på konfidensialitet | Et viktig prinsipp ved gjennomføring av valg i Norge (ref. valgloven) er at valget skal være hemmelig. Det vil si at alle skal kunne avlegge sin stemme uten at noen vet hva du har stemt. Dette prinsippet håndheves strengt i valglokalene i dag ved at ingen har tilgang til stemmebåsen når velgeren foretar sin avstemming. Også konfidensialitet vedrørende resultater er viktig for gjennomføringen. Hvordan påvirkes konfidensialitet ved mulige fremtidige endringer i valgsystemet? | Teknisk påvirkning |
| 19 | Ufrivillige feil ved valggjennomføring | Det foreligger en rekke muligheter for å gjøre feil i forbindelse med gjennomføringen av valg. Dette kan dreie seg om prosessuelle feil knyttet til valglovverket, tekniske feil med en rekke ulike konsekvenser og tilsvarende for menneskelige feil i gjennomføringen. Ikke minst gir rask teknologisk utvikling, lang tid mellom valggjennomføring og varierende eierskap til oppgaver ved valg, utfordringer med tanke på kompetanse. | Andre |
| 20 | Lav valgoppslutning | Lav valgoppslutning er et demokratisk problem, i større grad enn en sikkerhetsutfordring. Lav valgoppslutning er derimot ofte en negativ konsekvens av sikkerhetsutfordringer, og et resultat av at tilliten til myndigheter, demokratiske prosesser og valgsystemer svekkes. | Andre |

6.1 Risiko knyttet til hendelser og fenomener

For hver hendelse/fenomen, har sannsynlighetsaspektene, konsekvensaspektene og de øvrige nevnte dimensjonene som påvirker risiko blitt vurdert på en enkel skala. Høy verdi er et uttrykk for at dimensjonen gir et stort bidrag til

risiko. De detaljerte vurderingen finnes i det enkelte skjema i vedlegg 2.

Ved å summere risikobidragene for alle dimensjonene for hver hendelse/fenomen gis en indikasjon på risikobidraget hver enkelt av disse vurderes å gi til sikkerheten i valgprosessen. Figur 6.6 visualiserer de faktorene som bidrar i den totale risikovurderingen for alle de 20 hendelsene/phenomene.



Figur 6.6 Sammenstilling med summering av dimensjoner som påvirker risiko for alle vurderte fenomener/hendelser

Vurderingene viser at den største risikoen knyttet til den demokratiske valgprosessen, er relatert til påvirkning av kandidater og velgere i forkant av valg gjennomføringen. Karakteristisk for mange av fenomenene innen disse områdene er at man har begrenset kunnskap om fenomen og effekter av disse. I tillegg er endringshastigheten høy. Høy endringshastighet er et uttrykk for rask teknologisk og kulturell utvikling, særlig innen dataanalyse og kommunikasjon, men også for et trusselbilde i stadig endring nasjonalt og internasjonalt.

Et fenomen som utmerker seg med stort risikobidrag er mikromålretting av informasjon. Samfunnet – og ikke minst det norske – preges av en rask digitalisering. Både i privat og profesjonell sammenheng er en svært stor andel av velgerne

aktive brukere av internett og digitale verktøy som samler detaljert informasjon om hver enkelt av oss. Når dette informasjonstilfanget kombineres med bruk av algoritmer, maskinlæring og kunstig intelligens som analyserer informasjonen med stor effektivitet, blir resultatet at det finnes tilgjengelig svært sensitiv informasjon om velgerne knyttet til eksempelvis helse, legning, religiøs overbevisning, politisk syn og andre preferanser. Denne informasjonen kan brukes til å målrette informasjon i den hensikt å påvirke velgere i den retningen en (trussel)aktør ønsker, uten at personen selv er klar over det. Det demonstreres også stadig hvor effektiv slik mikromålretting av informasjon er. Dette fenomenet får en høy samlet risikovurdering, fordi mikromålretting er et effektivt og lett tilgjengelig virkemiddel og vanskelig å

beskytte seg mot. Effekten er stor, og i tillegg er kunnskapen om fenomenet begrenset og endringshastigheten stor.

Hendelser av mer teknisk art og relatert til den digitale verdikjeden er gjennomgående vurdert å gi et mindre risikobidrag enn påvirkningshendelsene beskrevet over. Det er gjort og gjøres et omfattende arbeid med å sikre valgadministrasjonssystemet EVA og tilhørende utstyr og komponenter, og sikringen fremstår som robust i dag. Sårbarheter vil likevel foreligge i den digitale verdikjeden, eksempelvis på grunn av raske teknologiske endringer, kompleksitet og utfordringer med kompetanse. Ikke minst vil også valgprosessen og tilhørende systemer og komponenter preges av utfordringene knyttet til lange og komplekse digitale verdikjeder. I disse verdikjedene med tjenester, komponenter, sammenvevde systemer og avhengigheter, kan en hendelse eller utnyttelse av en sårbarhet «langt borte» gi omfattende konsekvenser i sentrale og lokale systemer og komponenter i valgprosessen. Hovedårsaken til at risikoen samlet sett likevel vurderes som begrenset på dette området, er det fortsatt betydelige innslaget av manuelle prosesser som sikrer kontroll og redundans. Dette gjelder for eksempel identifisering av velgeren og avlegging av stemme, og den pålagte manuelle tellingen av stemmer. Disse manuelle prosessene utgjør en betydelig barriere mot at systemutfall skal hindre valggjennomføringen, og mot at en trusselaktør skal kunne manipulere stemmer og resultater. Det vil være svært kapasitetskrevede å samtidig manipulere både elektroniske systemer og manuelle prosesser som utføres av valgmedarbeidere.

Et fenomen som har fått betydelig fokus i etterkant av valget i Sverige i 2018, er kampanjer for å så tvil om valgresultatet er korrekt og indikere at det er begått valgfusk. Å fremsette slike påstander krever liten innsats av en trusselaktør. Ved å utnytte sosiale medier for å spre falsk informasjon og halvsannheter som bygger opp under konspirasjonstanker og lignende, kan dette være et svært effektivt verktøy for å svekke tilliten til styresett, systemer og prosesser. I Norge ligger det en betydelig barriere i den i utgangspunktet høye tilliten til myndigheter og systemer, samtidig som det norske samfunnet i liten grad, også sammenlignet med Sverige, preges av polarisering og aktive radikalisererte grupperinger. Norge er imidlertid mindre modne enn Sverige med tanke på forebyggende tiltak ved informasjons- og medierobusthet, kunnskaps- og kompetansebygging i ulike grupperinger og i samfunnsdebatten rundt denne typen anslag mot demokratiet.

6.2 Type konsekvenser av hendelser og fenomener

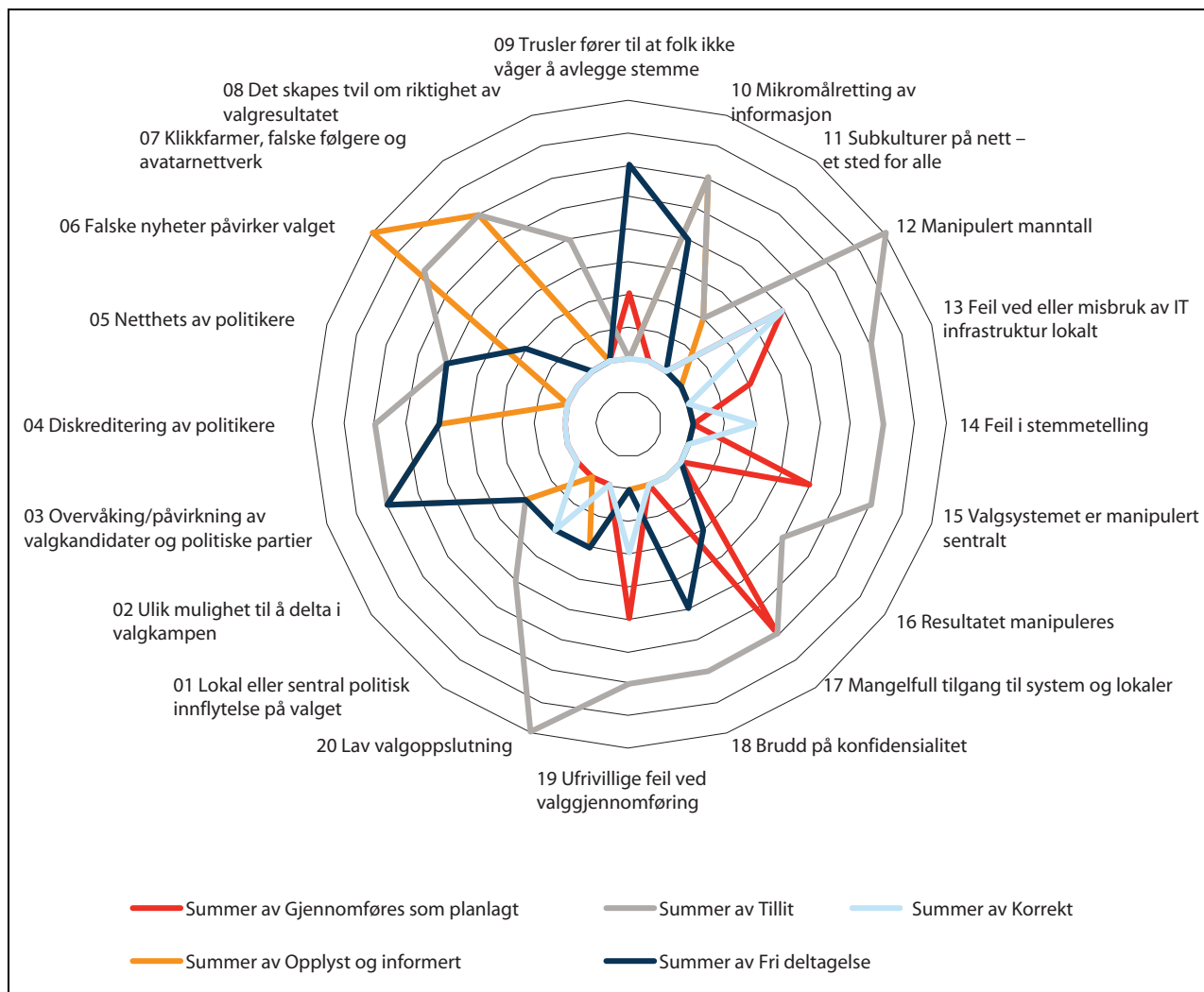
Som tidligere beskrevet er hendelser og fenomener vurdert med tanke på hvor store, og hvilken type, konsekvenser det har for valget dersom de benyttes/realiseres. For hver av de 20 beskrevne fenomenene er det gjort en verdisetting av konsekvenser for de fem områdene fri deltakelse, opplyst og informert, korrekt, gjennomført i henhold til plan og tillit (se beskrivelse av disse innledningsvis i kapittel 6).

Figur 6.7 illustrerer hvordan de ulike konsekvensdimensjonene påvirkes av de fenomener og hendelser som er vurdert. Som det fremgår av figuren er redusert tillit til valg, myndigheter og demokrati den absolutt dominerende konsekvensen totalt sett. Realisering av nesten samtlige fenomener og hendelser vil påvirke tillitsdimensjonen negativt. Karakteristisk for denne dimensjonen er også at en ikke nødvendigvis trenger å lykkes med å realisere angrepene/hendelsene. Bare det faktum at angrepet er gjennomført, og så en tvil om hvorvidt man lykkes – eller kunne ha lykkes – kan være nok til påvirke tilliten negativt. Tillit er helt grunnleggende for legitimiteten og funksjonen til den demokratiske styreform. Når det fremkommer hvor sårbar denne dimensjonen er for dagens og fremtidens trusler, understrekes viktigheten av å jobbe for å opprettholde og styrke den høye tilliten til demokratiet som finnes i det norske samfunnet.

Videre fremkommer at de økende truslene og risikoen knyttet til påvirkning, spesielt gjennom bruk av digitale verktøy og sosiale medier, kan gi store konsekvenser for hvor opplyst og informert velgerne er (grunnlaget for reelle valg) og den frie deltakelsen for både kandidater og velgere.

Totalt sett fremstår konsekvenser, og dermed behovet for fokus og tiltak knyttet til de tre ovennevnte dimensjonene, (tillit, opplyst og informert, fri deltagelse) som betydelig mer fremtredende enn for konsekvenser for korrekte valg og evne til å gjennomføre valget. Hovedårsaken til dette er at identifisering av velgere, avstemming, telling og kontroll langt på vei gjennomføres i manuelle prosesser i stedet for, eller i tillegg til, elektroniske prosesser. Siden store deler av trusselbildet er knyttet til det digitale aspektet blir analoge/manuelle aktiviteter en kraftig barriere.

I figur 6.7 synliggjøres både tyngden av ulike konsekvenser totalt – og hvordan ulike konsekvensområder er fordelt for de enkelte hendelsene.



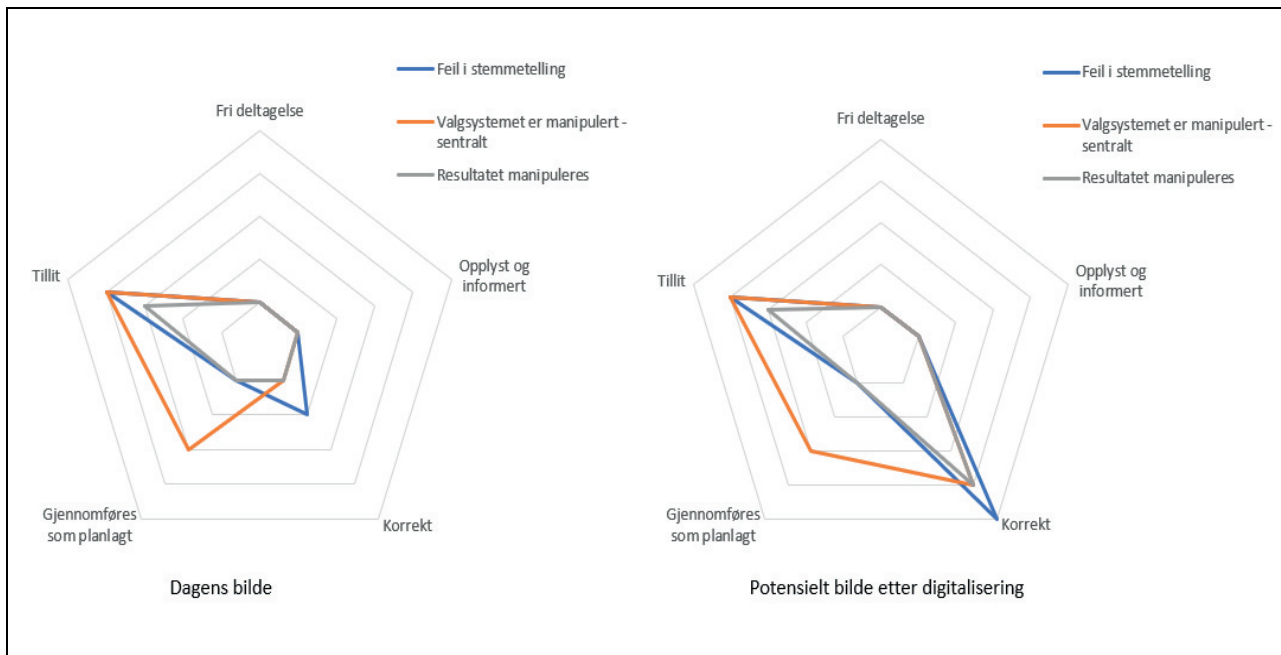
Figur 6.7 Visualisering av hvilke typer konsekvenser som dominerer for den enkelte hendelse/fenomen, gitt at hendelsen skjer

7 Risiko knyttet til fremtidige endringer

Oppdraget i denne utredningen har vært å fokusere på risiko forbundet med dagens valggjennomføring og dagens forutsetninger i omgivelsene. Valglovutvalgets – og myndighetenes – fokus, vil imidlertid naturlig nok være på å legge til rette for en valggjennomføring som også er sikker i fremtiden. En endring i forutsetningene som ligger til grunn i vurderingene i denne utredningen og analysen, vil også kunne endre risikoen knyttet til valg i betydelig grad.

Noen av disse endringene er det bare mulig å se konturene av, mens andre kan vi med stor sikkerhet si vil komme. De anbefalte tiltakene søker derfor å også ivareta de mest relevante endringer i forutsetninger. Eksempel på slike er:

- Politiske endringer, internasjonalt og nasjonalt. Endringer i det internasjonale politiske klima som involverer eksempelvis FN, NATO og Russland, vil kunne gjøre Norge til et mer attraktivt mål og øke trusselen mot demokratiske prosesser.
- Redusert tillit i befolkningen til politikere og systemer vil kunne øke sårbarheten for påvirkningsoperasjoner og generelt medføre mindre stabilitet
- Digitalisering av valgrelevante systemer (folkeregisteret, stemmegiving og telling) uten manuelle paralleller vil åpne sårbarheter i forhold til å manipulere resultater av et valg og kreve mer tekniske sikkerhetsbarrierer
- Rask digitalisering av samfunnet generelt åpner opp for falske nyheter og mikromålretting av informasjon og kan derigjennom true et opplyst og informert samfunn



Figur 6.8 Illustrasjon på hvordan konsekvensbildet kan endre seg ved en tenkt fremtidig overgang fra manuell og maskinell telling av stemmer, til heldigitalisering av valg

Figur 6.8 er en illustrasjon og eksempel på hvordan konsekvensbildet kan endre seg for noen utvalgte fenomener/hendelser (feil i stemmetelling, valgsystemet er manipulert – sentralt og resultatet manipuleres) i en tenkt utvikling der manuell telling ikke er påkrevd – samtidig som andre uavhengige tellemetoder ikke er implementert.

Et viktig element når det gjelder å sikre et fremtidig mer digitalisert valgsystem (som må forventes) er det paradigmeskiftet man ser innen IT-sikkerhet. Til tross for betydelige tiltak med innbygd sikkerhet, rutiner, beskyttelse og testing, vil man ikke fullt ut kunne beskytte seg mot innbrudd i kritisk infrastruktur som valgsystemer. Det må antas at infrastruktur er, eller vil bli, kompromittert, men at det må etableres verktøy og prosesser som kan oppdage, detektere og hindre skade. Paradigmet har tidligere vært å investere i maksimal beskyttelse, og forsøke å tette alle skott. I dag finnes en anerkjennelse av at selv det beste forsvar trolig vil kunne feile på et eller annet punkt. Paradigmet skifter mot et mer deteksjonsorientert IT-miljø som også fokuserer på deteksjon og håndtering for å hindre skade dersom forsvaret penetreres.

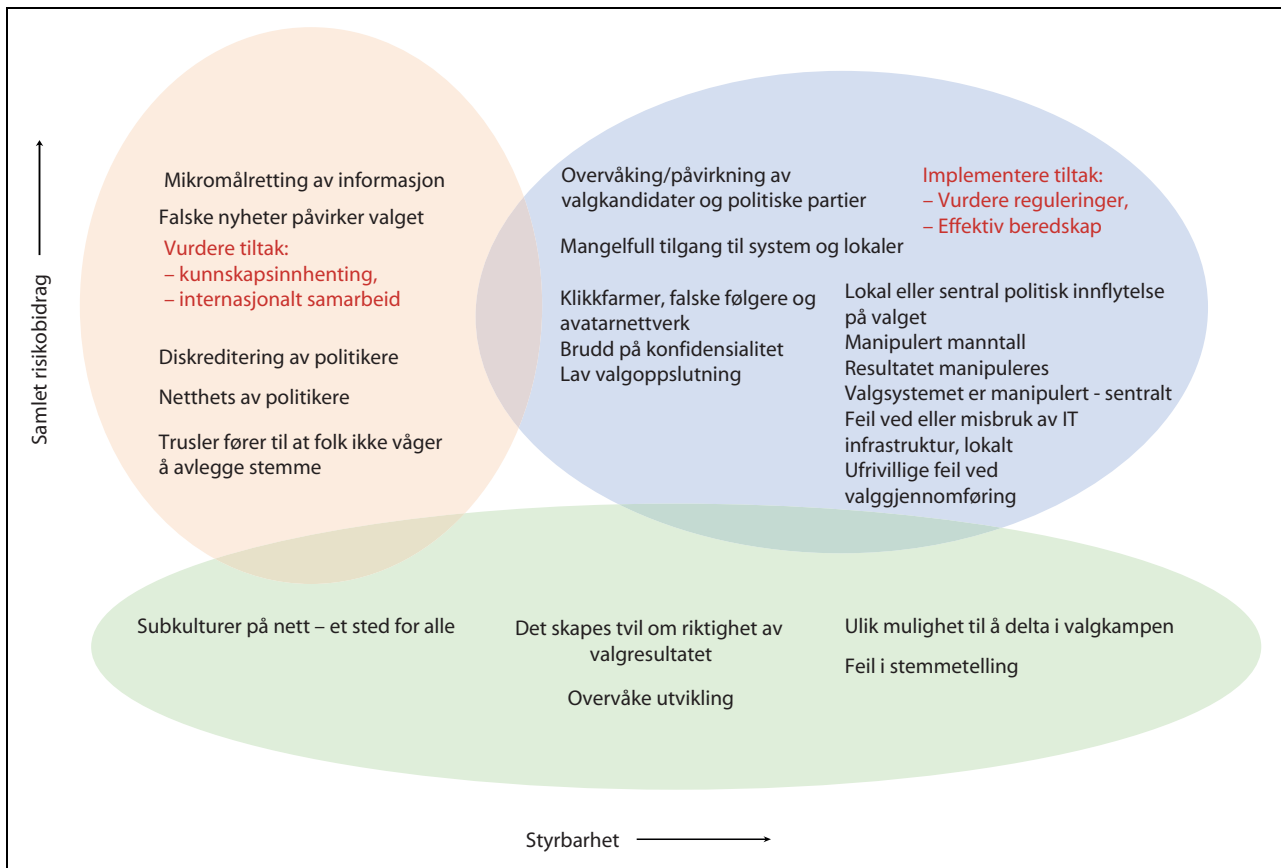
Som påpekt i kapittel 6, vil det imidlertid i dag kunne få store konsekvenser for tilliten til de demokratiske prosessene bare det at et angrep er gjennomført, og at det sås tvil om effekten. Dette understreker viktigheten av at befolkningen også

har kunnskap om faktisk risiko knyttet til hendelsen. Når det forventes at systemet kan bli hacket, men det er stor sikkerhet for at ikke at valget påvirkes likevel, er det avgjørende at befolkningen også forstår dette om ikke mistillit skal oppstå. Vi har i 2018 og 2019 sett flere eksempler på at store virksomheter har gått ut med informasjon om at de har blitt angrepet og hacket, men at de har klart å beholde tillit i stor grad ved å vise at de har håndtert hendelsen og vært åpne og transparente om hva som har skjedd. Åpenhet, informasjon, kommunikasjon og bygging av kompetanse hos velgerne og i samfunnet blir derfor svært viktig for sikkerheten i demokratiske prosesser.

8 Innspill til mulige tiltak som kan bidra til å øke sikkerheten

Med bakgrunn i vurderinger gjort og beskrevet i utredningen, gis det her innspill til mulige tiltak som kan bidra til å øke sikkerheten. Rasjonale for innspillene ligger i hovedsak i risiko- og sårbarhetsvurderingen i vedlegg 2, og oppsummeres bare kort under. Det understrekes at innspillene er av overordnet art og begrenset til området som defineres som sikkerhet i valgprosesser.

Risiko knyttet til hendelsene/fenomenene som er vurdert vil i varierende grad være styrbar. I denne rapporten har man brukt styrbarhet som et begrep for å beskrive i hvilken grad man kan



Figur 6.9 Illustrasjon – tiltakstyper egnet for å håndtere ulike typer hendelser/risikoer

implementere tiltak som effektivt forebygger eller håndterer en uønsket hendelse. Høy styrbarhet brukes typisk der det kan besluttes effektive tiltak (som reguleringer og beredskap) på et nasjonalt nivå. Lav styrbarhet brukes om fenomener som har internasjonale dimensjoner, eller som eksempelvis krever langsiktige kunnskapsbyggende tiltak.

Figur 6.9 skisserer grovt hvordan de ulike hendelsene plasserer seg med hensyn til risiko (samlet risikobidrag), og mulighet for å gjennomføre effektive tiltak for å redusere risikoen (styrbarhet). Plassering på akse «samlet risikobidrag» vil tilsvare stolpehøyde/summering av risikobidrag som er visualisert i figur 6.6, og inkludere bidrag både fra sannsynlighetsvurderinger, konsekvensvurderinger og de øvrige definerte dimensjonene som påvirker risiko. En plassering høyt på akse viser høy risiko. For styrbarhet vil plassering langt til høyre indikere høy styrbarhet for håndtering av risiko. For noen hendelser vil konkrete tiltak og regulatoriske krav være egnet for å redusere risiko. For andre hendelser er mer langsiktige tiltak med fokus på kunnskapsbygging og internasjonalt samarbeid mest hensiktsmessig. Mange av hendelsene vil befinnes seg i grenselan-

det mellom disse eller kan håndteres gjennom en sum av ulike tiltakstyper. Det er viktig å påpeke at selv om det kan være vanskelig å beskytte seg fullstendig mot enkelte uønskede hendelser, kan risikoen langt på vei reduseres ved å ha gode planer og effektiv beredskap på plass når en hendelse inntreffer. Figur 6.9 er en grov illustrasjon for strukturering av tiltaksvurderingene, og ikke en eksakt/korrekt oversikt.

8.1 Innspill til mulige tiltak – regulatoriske

Regulering av valggjennomføring og hjemmel for tilsyn

Verdier og prosesser som er viktige for samfunnet er i Norge i stor grad underlagt sikkerhetskrav og -reguleringer fra myndighetene. Dette kan for eksempel være for å beskytte liv og helse for ansatte eller i samfunn/omgivelser. Det kan være for å beskytte funksjoner som er kritiske for samfunnet som tilførsel av vann og kraft, eller for å beskytte andre verdier vi setter høyt. Ikke minst har det de siste årene vært et økende fokus på – og grad av regulering som er fokusert på beskyt-

telse mot intenderte trusler (der noen bevisst ønsker å skade).

Gjennomføring av valg er en viktig demokratisk prosess, og et område som både nasjonalt og internasjonalt får mye fokus fordi det oppleves som truet med dagens trusselbilde. Krav til sikkerhet i valggjennomføring er imidlertid i svært begrenset grad regulert i valglov og valgforskrift i dag. Valgdirektoratet har utarbeidet til dels omfattende veiledningsmateriale med anbefalte sikkerhetstiltak fysisk, teknisk og prosessuelt/organisatorisk. Det er imidlertid frivillig for kommuner og fylkeskommuner om de velger å følge anbefalingene, og det foreligger heller ingen hjemmel for å kunne pålegge kommuner og fylkeskommuner å følge dem.

Valgdirektoratet har utarbeidet opplæringsmaterieell og tilbyr opplæring til valgansvarlige i kommuner og fylkeskommuner. Å følge opplæringen er imidlertid frivillig; og de lokale aktørene er selv ansvarlige for å vurdere behov og gjennomføre opplæring av øvrige valgmedarbeidere. Det foreligger ikke hjemmel for å pålegge de lokale aktørene opplæringstiltak.

Innspill til mulige tiltak:

- *Regulering av sikkerhetskrav til valggjennomføringen for regionale og lokale aktører.* Det foreslås et funksjonsbasert regelverk med fokus på en risikobasert tilnærming. I dette ligger at reguleringen stiller krav til hva som skal oppnås med tiltakene, mens lokale aktører gis handlefrihet med tanke på hvordan. Reguleringen bør dekke områder som teknisk sikkerhet for systemer og komponenter, fysisk sikring av lokaler og utstyr, personellsikring, kompetanse og organisering/rutiner. På flere av disse områdene vil det kunne være hensiktsmessig at spesifikasjoner i veileder fra Valgdirektoratet utgjør alternativ 1 for å oppfylle krav, mens alternativ 2 er at den lokale aktøren etter en risikovurdering finner andre tiltak som gir tilsvarende eller høyere sikkerhetsnivå. Det vil gjøre kravene håndterbare også for kommuner med begrenset kapasitet og kompetanse innen sikkerhet og risikostyring. Funksjonelle krav vil være robuste i forhold til endringer i teknologi og metoder i ulike fremtidsscenarioer (i motsetning til spesifikke krav).
- *Etablering av hjemmel for tilsyn med sikkerhetsreguleringen for valg.* Erfaringsmessig er bruk av tilsyn svært viktig for å sikre gjennomføringen av krav. Mulighet til å føre tilsyn med sikkerhetstiltak rundt valggjennomføringen vil være en viktig del både av å kartlegge og redusere risiko og sårbarhet i samfunnet. Hjemmel

for tilsyn dekker både kontroll og mulighet for å gi pålegg i tråd med krav. Det understrekes at begrepet tilsyn dekker et spekter av metoder og verktøy for gjennomføring, ikke bare stedlig kontroll før, under og etter valggjennomføring. Det bør utredes hvor tilsynsfunksjonen mest hensiktsmessig bør ligge – og hvorvidt den bør legges på flere nivåer (sentralt – regionalt).

I 8.3 reflekteres det rundt problemstillingen regulering kontra lokalt selvstyre.

Forhold til sikkerhetsloven

Ny sikkerhetslov for Norge trådte i kraft 1. januar 2019 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2019). Et overordnet formål med den nye loven er å bidra til å sikre Norges demokratiske styreform. Loven gjelder statlige, fylkeskommunale og kommunale organer og skal adressere «*tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser*» herunder altså den demokratiske styreform. Det fremstår som naturlig å vurdere om valgprosessen faller inn under en slik definisjon og beskyttelsesbehov. KMD opplyser at en slik vurdering vil igangsettes for valgprosessen som en del av departementets arbeid med å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner. Det fremstår uansett som fornuftig å se på eventuelle overlappende eller tilstøtende områder for regulering for to så samfunnsvergripende lover som sikkerhetsloven og valgloven.

Innspill til mulige tiltak:

- *Vurdere sikkerhetslovens relevans for valgprosessen.* Dersom valgprosess, systemer, utstyr og så videre, faller innenfor sikkerhetslovens regulering, kan det potensielt også ivareta de innspilte tiltakene i 1) og 2) med tanke på sikkerhetskrav og tilsyn. At et slikt kontrollansvar tillegges sikkerhetsmyndigheten vil kunne gi en større uavhengighet, eller avstand, til politiske strukturer

Sentrale og lokale aktørers roller og ansvar

Fordeling av roller og ansvar knyttet til valggjennomføring henger tett sammen med kravene som anbefales stilt i punktene over med tanke på regulering og tilsyn. Det ligger implisitt i anbefalingen om regulering og tilsyn at sentrale aktører da vil få større plikt og anledning til å stille krav og kontrollere etterlevelse. Det kan vurderes å tillegge

ansvar for kontroll og oppfølging også på regionalt/fylkesnivå (tilsyn med kommuner) og lokalt nivå (internkontroll). Det er imidlertid en utfordring, også på andre reguleringsområder, at det er krevende å følge opp sikkerhetstiltak, trusselbilde, risiko og sårbarhet og digitale systemer på grunn høye kompetansebehov. Det vil derfor kunne være utfordrende å etablere og ivareta gode kontrollfunksjoner på regionalt og lokalt nivå.

Innspill til mulige tiltak:

- *Vurdere og avklare endringer i roller og ansvar/myndighet mellom lokale og sentrale aktører i valggjennomføringen for å ivareta kravstilling og kontroll dersom 1) og 2) besluttes.*

Bruk av teknologi i valggjennomføring – obligatorisk bruk av sentralt system

Valgdirektoratet har i dag ansvar for å utvikle og drifte valgadministrasjonssystemet EVA, som tilbys alle fylker og kommuner i valggjennomføringen. Det foreligger ikke hjemmel for å pålegge de regionale og lokale myndighetene å benytte systemet. Med dagens samfunnsutvikling må det forventes økt digitalisering også på områder knyttet til valggjennomføring. Samtidig vil et trusselbilde i stadig endring og en rask teknologisk utvikling øke behovet for også teknisk kompetanse for å utvikle, drifte og sikre digitale plattformer og programvare.

Innspill til mulige tiltak:

- *Lovfeste krav om at myndigheter på alle nivåer i valggjennomføring skal benytte digital infrastruktur og programvare fra sentrale valgmyndigheter (EVA). Økt digitalisering vil stille stadig høyere krav til sikring av digitalt utstyr, programvare og infrastruktur – og til kompetanse for å ivareta sikringstiltak. Mulighet for å velge dette lokalt, kombinert med svært varierende kapasitet og kompetanse i de ulike kommunene, åpner for en stor fremtidig sårbarhet. Et obligatorisk sentralstyrt system reduserer denne sårbarheten ved å øke mulighet for styring og iverksettelse av økte sikringstiltak ved behov, samt lette kommunenes oppgaver*

Beredskapshjemmel i valglovgivningen

Med dagens valgordning og regulering finnes det ikke hjemmel for å eksempelvis utsette valget dersom det oppstår forhold som gjør det nødvendig. Valget må gjennomføres – og så eventuelt underkjennes og gjennomføres på nytt. En beredskapshjemmel som gir anledning til å utsette valggjen-

nomføringen i kortere perioder lokalt, regionalt eller sentralt vil gi en økt robusthet for å håndtere uønskede hendelser. Dette kan for eksempel dreie seg om situasjoner der det fremsettes en trussel mot valglokaler i større eller mindre områder, som medfører at velgere ikke våger å ta seg frem for å stemme. Det kan være vær- og klimarelaterte forhold som hindrer oppmøte, eller cyberangrep som setter hele eller deler av nødvendig infrastruktur ut av spill. Med klimatiske forhold som kan øke forekomsten av ekstremvær og mulighet for økt cybertrussel og angrep, som saboterer infrastruktur, bør det legges til rette for en sikrere og mer effektiv beredskap (mulighet for håndtering). Dette vil også kunne redusere risiko ved at en trusselaktør ikke ser det samme potensialet i å gjennomføre angrep. Konsekvensen blir mindre.

Innspill til mulige tiltak:

- *Etablere en beredskapshjemmel i valglovgivningen.* Det må nærmere utredes når hjemmelen skal kunne benyttes og av hvem (sentralt og eventuelt regionalt og lokalt), men hjemmelen må gi anledning til å utsette valggjennomføring i nærmere spesifiserte og begrensede perioder lokalt og/eller sentralt

Krav om uavhengige tellinger av stemmer

Det foreligger en rekke større og mindre sårbarheter i den digitale verdikjeden for valggjennomføring, telling av stemmer og valgoppgjør. Per i dag er det imidlertid forskriftsfestet at minst én telling av stemmer avgitt ved valget (foreløpig telling) skal foregå manuelt; i tillegg til manuelle prosedyrer for verifiseringer og protokollføring. En slik manuell telling reduserer risikoen for å få manipulert resultater fra valget til et absolutt minimum fordi den er uavhengig av den maskinelle tellingen som ellers kan benyttes, og fravær av denne ville gitt betydelig større utfordringer og krav til tekniske sikkerhetstiltak både i dag og for fremtiden.

Innspill til mulige tiltak:

- *Videreføre regulatorisk krav om to uavhengige tellinger av stemmene etter valg.* Kravet om manuell telling utgjør i dag en svært sterk barriere mot manipulering av stemmetall og valgresultater. Det bør opprettholdes et krav om uavhengige tellinger også ved eventuell økt digitalisering av valgprosessen (som elektronisk stemmegiving). Det er viktig å sikre at det er reell uavhengighet mellom slike tellinger. For eksempel vil ikke to tellinger foretatt hos to ulike instanser, men i samme elektroniske sys-

tem/programvare, ha den samme uavhengig-
heten som manuell og elektronisk telling

Regulering av mikromålretting av informasjon under valgkamp

Kartlegging og analyse av store mengder data om velgere åpner muligheter for politiske partier, og andre, for å (mikro-)målrette informasjon og budskap for eksempel som en del av valgkampen. Det ligger et stort og til dels ukjent potensial i bruken av denne typen informasjon som verktøy i påvirkningsarbeid, og det kan også tenkes at økonomi vil skape et skille mellom politiske aktører som kan benytte verktøyet og de som ikke kan det.

Innspill til mulige tiltak:

- *Utrede behov for regulering av bruk av mikromålretting som verktøy i valgkamp.* Områder som for eksempel politisk reklame i tv, er allerede i dag regulert. Potensialet i mikromålretting er trolig mye større

Sanksjoner ved cyberangrep

Hacking har blitt stor business og mange kriminelle aktører selger sine hacketjenester til store og små aktører som ønsker tilgang til informasjon, eller til å påvirke eller ødelegge. Cyberområdet er ennå ikke regulert som resten av samfunnet og det foreligger ikke alltid tydelige definisjoner på hva som er et lovbrudd og hvordan det eventuelt skal straffes. I EU pågår det våren 2019 arbeid med å etablere og tydeliggjøre regelverk med sanksjoner som kan benyttes mot de som hacker eller forsøker å hacke seg inn i for eksempel valgsystemer. Sanksjonene skal kunne anvendes både på individer, organisasjoner og statlige aktører²⁹. Straffelovens §§ 151-154 adresserer allerede påvirkning av stemmer og resultater i stor grad, mens andre former for eksempelvis sabotasje ikke fremkommer like tydelig.

Innspill til mulige tiltak:

- *Etablere/tydeliggjøre hjemmel for å sanksjonere hacking og forsøk på hacking av valgsystemer.* Kriterier, omfang, ansvar og myndighet bør utredes ytterligere for hensiktsmessig regulering

8.2 Innspill til andre mulige tiltak

I det følgende listes det opp noen tiltak som kan vurderes for å møte sikkerhetsutfordringer knyt-

tet til valg nå og i fremtiden. Det vises til analysene som foreligger i vedlegg 2 for vurderinger, som ligger til grunn for disse, samt for flere mulige tiltak.

- Utredning av alternativ organisering av godkjenning av valg og klageorgan. Noen mulige alternativer er: Nasjonale valg: Ansvar for godkjenning av valget, og for klageordningen, ivaretas av domstol eller et eget dedikert organ. (Dette er vanlig i en rekke andre land, og Norge har blitt kritisert av valgobservatører for den ordningen vi har i dag). Vurdere om valgstyrene kunne vært ledet av representant for administrasjon, domstol eller andre dersom ordningen med «folkevalgte valgstyrene» videreføres. Vurdere å flytte godkjenning av valget bort fra folkevalgte organer
- Videreføre krav om åpenhet om økonomisk støtte til partier, og støtteordninger som sikrer «levemulighet» for en bredde av partier og organisasjoner
- Opprettholde og styrke støtteordninger til bred medieflora, inkludert meningsbærende aviser. Sikre bred informasjon i redaktørstyrte medier – journalistiske krav (motvekt, balanse) – eksempelvis gjennom subsidiering
- Styrke krav til både sentrale og lokale aktører i valgprosessen om å vurdere og håndtere risiko for intenderte trusler.
- Styrke/beskytte kandidater til valg gjennom informasjon og veiledning, etablere og videreføre offentlig-privat samarbeid for forskning, utvikling og implementering av teknologiske beskyttelsestiltak
- Videreføre og utvikle faktasjekkfunksjoner som fakta.no, og informere om falske nyheter som avdekkes
- Støtte og utvikle teknologiske tiltak for å avsløre og merke falske nyheter
 - Avdekking av manipulerede bilder, lyd og film
 - Identifisering og stenging av falske profiler og nettverk
 - Identifisering og merking av pålitelige og ikke-pålitelige kilder til informasjon (direkte på nett)
 - Vurdere reguleringer for å kunne straffefølge spredning av falsk informasjon (men problematisk å skille bevisst/ubevisst og grad av «falskhet» uten å angripe ytringsfriheten)
 - Vurdere reguleringer som hindrer kjøp og salg av falske klikk som legalt påvirkningsverktøy
 - Informasjonstiltak for å øke kunnskap om demokratiske prosesser, påvirkning og sikker-

²⁹ <https://www.politico.eu/article/europe-cyber-sanctions-hoped-to-fend-off-election-hackers/>

het rettet mot ulike befolkningsgrupper som barn/unge, eldre, innvandringsgrupper m.fl. (folkeopplysning – bygge robusthet)

- k. Opplæring av kandidater, media og befolkning for å avdekke falske nyheter – spesielt barn/unge
- l. Opplæring av rekrutteringsgrunnlaget til politiske partier og av kandidater til valg i håndtering av netthets – skape robusthet
- m. Forberedelse i partiene – planer for håndtering av netthets, og støtteordninger for den som rammes
- n. Kombinere manuelle prosesser/kompetanse og teknologiske tiltak for å kvalitetssikre nyheter og informasjon
- o. Fra myndighetssiden planlegge godt for scenarioer som kan komme. Fokus på informasjon og kunnskapsbygging i samfunnet.
- p. Informere om at angrep eller påstander kan komme og øke kunnskap og bevissthet i ulike folkegrupperinger
 - a. Forsikre om rutiner og sikkerhet før valg gjennom transparent kommunikasjon
 - b. Ha klart materiale som kan publiseres dersom noe hender i valgprosessen (angrep)
 - c. Ha gode beredskapsplaner, med spesielt fokus på informasjon og kommunikasjon
- q. Holdningskampanjer rettet mot netthets
- r. Moderering av kommentarfelt o.l.- men med klare spilleregler for å unngå konflikt med ytringsfriheten. Rettslig forfølgelse av alvorlige tilfeller av netthets
- s. Sikre fokus på ivaretagelse av IKT-sikkerhet og relevans for valg i digitaliseringsprosess for folkeregisteret
- t. Styrke kontroll med medarbeidere i valgdirrektoratet og valgmedarbeidere og leverandører på alle nivåer (hindre at innsidere oppstår/benytttes)
- u. Online rådgivningsstøtte til valgmedarbeidere 24/7

8.3 Tiltakenes effekt på åpenhet, lokalt selvstyre og ytringsfrihet

Innføring av tiltak for å øke sikkerheten ved valg kan potensielt komme i konflikt med ivaretagelse av andre viktige verdier og prinsipper. Under er det kort gjort en betraktning i forhold til dette med utgangspunkt i tiltakene som er anbefalt i denne utredningen.

Sentralt og lokalt ansvar – regulering og lokalt selvstyre

I denne utredningen pekes det på muligheten for en større grad av regulering av valggjennomføringen og også at sentrale aktører gis ansvar og myndighet for kontroll med lokale aktører. Dette kan sies å redusere det lokale selvstyret og den sterke tradisjonen med at det er kommunene som er ansvarlige for valggjennomføringen.

Grunnlovens §49 fikk i 2016 en tilføyelse som sier at «Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ».

Prinsipielt begrunnes kommunalt selvstyre med to sentrale verdier:

- lokal frihet / demokratisk selvbestemmelse
- effektivitet fordi en lokalt vet best hvor skoen trykker lokalt

Dette må balanseres mot to andre verdier:

- Likhet mellom kommunene i tjenester og kvalitet
- Effektivitet når saksområdet er slik at standardløsninger passer alle

En generell «formel» for bruk av skjønn kontra felles regulering (Rothstein, 1994) er:

- Hvis man skal håndheve forutsigbare utfordringer, er det lite behov for lokalt skjønn/autonomi
- Hvis det er ulike utfordringer i hvert enkelt tilfelle, er det behov for/ noe å hente på å gi rom for utstrakt lokalt skjønn

Prinsipielt taler enkelte punkter mot en strengere nasjonal regulering av valgavvikling:

- Dersom inngrep i selvstyret virker unødvendig
- Dersom reguleringen truer viktige lokale verdier
- Dersom inngrepet er stort, men gir liten nytte
- Dersom det oppstår unødvendig omfattende byråkrati som det ikke er behov for
- Dersom det foreligger klare grunner til at kommuner kan ha ulike system eller liten sentral regulering
- Dersom man lokalt har god kompetanse som kjenner trusselbildet godt
- Dersom det i liten grad gir økt sikkerhet å gi overordnede pålegg/vurderinger
- Dersom lokal teknisk kompetanse er høy

Mens andre taler for en strengere nasjonal regulering av valgavvikling:

- Dersom det er behov for spesialisert kunnskap som ikke alle innehar

- Dersom det er lett å gjøre feil, og det kan få store konsekvenser
- Dersom selve «regulerings-intervensjonen» er liten fordi den er mer teknisk og ikke berører lokalpolitikk

På grunn av viktigheten av valgprosessen for å ivareta demokratiske verdier, er vurderingen i denne utredningen at en tydeligere regulering er hensiktsmessig for å sikre prosessen. Reguleringen som foreslås er på et funksjonelt nivå, og sikrer at det stilles krav til hva som må ivaretas i prosessen, samtidig som kommunene beholder stor grad av frihet i forhold til å velge hvordan. Dette vurderes derfor å gi minimal inngripen i lokalt selvstyre.

Ytringsfrihet

Tiltak for å håndtere uønsket påvirkning, herunder falske nyheter, netthets o.l., utløser ofte debatt rundt ytringsfrihet – og vil også kunne komme i en konflikt med denne. Et eksempel er krav om moderering av kommentarfelt, leserbrev og andre innlegg på nett – for å unngå hets, krenkelser og falske påstander. Det er selvsagt forskjell mellom moderering som er intern, og moderering som er pålagt. Den første trenger ikke være et problem med tanke på ytringsfrihet, mens det andre opplagt vil være det. Intern moderering av debatt kan nettopp styrke ytringsfrihet ved å forhindre bråk og usakligheter som avsporer debatten. Jamfør at også dagens leserbrevspalter er redigert, alt slipper ikke til. Det ville vært veldig annerledes om lovgiver sa hvordan leserbrevene skulle redigeres. Det same gjelder moderering av kommentarfelt i nettaviser. Redaksjonene bestemmer selv, men bør etablere felles retningslinjer for å følge allmenne saklighetsregler og slipper til gode innlegg uavhengig av om innholdet er kontroversielt, men tar ut trusler og sjikane.

Videre vil tiltak som handler om å avsløre informasjon som er direkte falsk i liten grad komme i konflikt med ytringsfriheten (forfalskede videoer, bilder og fakta), og bør styrkes. I mange tilfeller vil imidlertid situasjonen være at informasjon er delvis sann, eller utgjør bare en liten bit av bildet. I slike tilfeller vil både merking og fjerning av informasjonen, og ikke minst eventuell sanksjonering mot kilden, fort være grunnlag for diskusjon med tanke på ytringsfrihet.

Det finnes ikke et fasitsvar på hvordan teamet skal håndteres eller hva som er riktig eller galt, men det er viktig at teamet diskuteres og adresseres på kontinuerlig basis.

Åpenhet

Sikring mot tilsiktede handlinger har tradisjonelt ofte handlet om skjerming, hemmelighold og «låste dører». Når det gjelder demokratiske prosesser, og tiltak som anbefales i denne utredningen, er imidlertid åpenhet i seg selv i mange tilfeller en barriere og et effektivt tiltak. Ved å anbefale reguleringer som er funksjonelle og risikobaserte, gis det et godt utgangspunkt for å finne gode, hensiktsmessige og inkluderende tiltak lokalt. For tekniske systemer vil åpenhet i mange tilfeller gi bidrag til å avdekke sårbarheter (se for eksempel Sveits som åpent ba om hjelp hos alle for å finne feil og mangler i egne valgsystemer).

For å redusere sårbarhet knyttet til digitale valgsystemer legges det her stor vekt på barrieren som ligger i den parallelle manuelle tellingen og protokollføringen under valget. Den manuelle tellingen er gjennomiktig og godt forståelig og utfordrer ikke åpenhet. Det er imidlertid verdt å merke seg at en overgang til elektronisk stemmegiving mye lettere vil oppleves utfordrende i grensesnittet mellom teknologiske tiltak for å beskytte konfidensialiteten til stemmegiver og stemmer, og åpenhet og forståelse for hvordan prosessen foregår. Dette bør det tas høyde for og adresseres i en digitaliseringsprosess.

Tiltak som er rettet mot å forstå og regulere eller håndtere påvirkning ved bruk av digitale plattformer vil bidra til større kunnskap og åpenhet – heller enn det motsatte.

Deler av sikkerhetsloven har stort fokus på å beskytte konfidensialiteten til informasjon og sårbarheter dersom denne vil gjelde for valgsystemer og -prosesser i fremtiden. Her vil det viktigste for å sikre åpenhet være at tiltak implementeres etter gode vurderinger av hva som er nødvendig å skjerme – og hva som ikke er det.

9 Oppsummering av de fire forskningsspørsmålene

Under vises det kort til hvor i utredningen de ulike forskningsspørsmålene er tatt opp (for selve vurderingen vises det til aktuelt sted i utredningen):

1. *Hva er truslene mot demokratiske prosesser i tilknytning til gjennomføring av valg i Norge? Dette inkluderer politiske prosesser og opinionspåvirkning i forkant av valg, samt selve den praktiske gjennomføring av valget. Både mulighet for angrep av ulike art, og uintenderte hendelser som kan få betydning for gjennomføringen*

må belyses. Truslene må beskrives både opp mot sannsynlighet og opp mot konsekvens, og evt. virkning på tillit til demokratiet.

- Utredningen tar opp 20 ulike uønskede fenomener/hendelser som kan påvirke de demokratiske prosessene i tilknytning til gjennomføring av valg i Norge. Detaljer knyttet til vurdering av trusler og risiko finnes i analyseskjemaene i vedlegg 2. Oppsummeringer finnes i utredningens kapittel 6. Utredningen viser at uønskede hendelser relatert til ulike former for påvirkning av kandidater/politikere og velgere, gir størst grunn til bekymring for sikkerheten i valgprosessene, og at dette i stor grad kan påvirke tilliten til valgprosessen, men også den frie deltagelse og om valget er opplyst og informert
2. *Hvordan fordeler sårbarheter seg langs den digitale verdikjeden i valg gjennomføringen? Av hensyn til oppdragets omfang må denne delen av oppdraget begrenses til en mer overordnet oversikt. Det vil være hensiktsmessig å vise ulike aktørers ansvar for de ulike delene av kjeden, samt deres mulighet til å kontrollere om reglene følges og til å sikre overholdelse.*
- Sårbarhetene i den digitale verdikjeden fremkommer på et overordnet nivå i analyseskjemaene i vedlegg 2 og i oppsummeringer i kapittel 6. Utredningen viser at den manuelle tellingen av stemmer som er forskriftsfestet i dag utgjør en svært viktig barriere mot manipulering av valgresultatet i den digitale verdikjeden. Ansvar for ulike aktører og muligheten til å kontrollere etterlevelse av krav belyses også videre i tiltak som anbefales i kapittel 8.1
3. *Hvilke samfunnsmessige konsekvenser har bruken av teknologi i valg gjennomføringen? Tilbyder bes belyse og drøfte hvilke konsekvenser teknologi og sikring av de digitale verdikjedene har for ansvarsfordeling mellom ulike nivåer. Nå legger staten føringer i utformingen av systemet, men har i liten grad mulighet til å stille tekniske krav. Videre bes det om en vurdering av forholdet til regelverk og regulering. Til slutt bes det også om en vurdering rundt åpenhet og hvordan dette sikres på en god måte, samtidig som krav til sikkerhet ivaretas.*
- Utredningen peker på valg gjennomføringen som en samfunnskritisk funksjon for å ivareta demokratiske verdier i samfunnet og peker på hvordan reguleringer og tydeligere ansvarsfordeling på enkelte områder kan bidra til å gjøre valgprosessen mere

robust også i en mer digital fremtid. Dette er ytterligere berørt i analyseskjemaer i vedlegg 2 og i betraktninger knyttet til anbefalte tiltak i kapittel 8.1. I tillegg er sikring av åpenhet diskutert i eget avsnitt i kapittel 8.3

4. *Hvilke skadeforebyggende og skadebøtende tiltak bør iverksettes for å beskytte demokratiske prosesser til tilknytning til gjennomføring av valg i Norge? Tilbyder bes om å gi innspill til mulige tiltak som kan bidra til å øke sikkerheten i den demokratiske prosessen i Norge.*
- Utredningen oppsummerer forslag til mulige tiltak i kapittel 8 og diskuterer også dilemma knyttet til at enkelte tiltak også kan påvirke andre verdier, som lokalt selvstyre og ytringsfriheten

10 Referanser

- Bernhagen, Patrick (2009). «Measuring Democracy and Democratization», i Christian W. Harpfer, Christian W. et al. (red.), *Democratization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 24–40.
- Brennan, Jason. (2016). *Against democracy*. Princeton University Press.
- Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press
- Den Europeiske Union (2018). *Standard Eurobarometer 90. Public opinion in the European Union*. Nettsideressurs (10.04.2019): <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215>
- Etterretningstjenesten (2019). FOKUS 2019 – Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer. <https://forsvaret.no/fokus>
- Galston, William (1991). *Liberal purposes. Goods, Virtues and Duties in the Liberal state*. Cambridge University Press.
- Gutmann, Amy og Dennis Thompson (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT-press.
- ISO (2018). ISO31000:2018 Risikostyring – Retningslinjer. April 2018.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019). Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). Kunngjort 01.06.2018. Ikrafttredelse

- 01.01.2019. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>
Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2002). Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).
- Kymlicka, Will. (2001). *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, andre utgave. Oxford University Press.
- Pateman, Carol. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Pettit, Phillip. (2014). *Just Freedom. A Moral Compass for a Complex World*. W.W. Norton & Company.
- Pogge, Thomas W. (2008). *World Poverty and Human Rights*. Polity Press.
- PST – Politiets Sikkerhetstjeneste. (2019). Trusselvurdering 2019. Publikasjon utgitt i 2019. <https://www.pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/psts-trusselvurdering-2019.pdf>
- Rasch, Bjørn Erik. (2007). *Demokrati*. Fagbokforlaget.
- Regjeringen (2017). Mandat for valglovutvalget. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/valglovutvalget/mandat-for-valglovutvalget/id2577295/>
- Rose, Richard. (2009). Democratic and undemocratic states', i Christian W. Haerpfer, Christian W. et al. (red.), *Democratization*. Oxford: Oxford University Press, ss. 41–53.
- Rothstein, Bo. (1994). Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. SNS-Förlag.
- Scumpeter, Joseph. (1952). *Capitalism, socialism and democracy*. Allan & Unwin.
- Shorten, Andrew (2015). *Contemporary Political Theory*. Red Globe press.
- Skinner, Quinon. (1978). *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge University Press.
- Snyder, Timothy. (2017). *On Tyranny: Twenty Lessons from the Twentieth Century*. Tim Duggan Books.
- Sorouh, Vosoughi, Deb, Roy and Sinan, Aral (2018), The spread of true and false news online. *Science* 09 Mar 2018: Vol. 359, Issue 6380, pp. 1146–1151
- Taylor, Charles (1991). What is wrong with Negative Liberty. I David Miller (red.), *Liberty*. Oxford University Press.
- Wollebæk, Dag & Seggaard, Signe Bock (2011). *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm AS.
-

Vedlegg 7

Utregningseksempler

Sekretariatet

1 Innledning

Dette vedlegget inneholder eksempler på hvordan de ulike beregningene som inngår i valgordningen, gjennomføres. Det er tatt inn eksempler som viser utregningen av fordelingen av mandater mellom valgdistrikter, utregning av hvilke partier som vinner direktemandater ved stortingsvalg, og utregning av hvilke partier som får utjevningsmandater, og i hvilket valgdistrikt de ulike partiene får sine utjevningsmandater.

Et eksempel på utregningen av personstemmer ved kommunestyrevalg er tatt inn i boks 7.1 i kapittel 7 om personvalg. Flertallet i utvalget foreslår en tilsvarende ordning ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, men uten slengere.

2 Mandatfordeling mellom valgdistrikter

Utvalget foreslår at mandatfordelingen mellom valgdistriktene skal gjøres i to omganger. Først skal alle valgdistriktene få ett mandat. Deretter skal de resterende mandatene fordeles etter innbyggertall etter Sainte-Laguës metode. Her brukes den rene versjonen med 1 som første delingstall.¹ Metoden går ut på å dele valgdistriktenes

innbyggertall på tallrekken 1–3–5–7 osv. De valgdistriktene som har de største kvotientene får mandatene. I tillegg foreslår utvalget at alle valgdistrikter skal ha minst fire mandater til sammen. Når fordelingen er gjort, må en dermed sjekke at alle valgdistrikter har fått fire mandater.

Med 19 valgdistrikter og 169 stortingsrepresentanter får alle de 19 valgdistriktene først 1 mandat hver. Det blir dermed 150 mandater igjen å fordele etter innbyggertall.

I tabell 7.1 vises et eksempel på dette. Det er brukt innbyggertall fra andre kvartal 2019, og tallene er justert slik at de tar hensyn til vedtatte strukturendringer. Valgdistriktene er ordnet etter innbyggertall. Det vises kun de 4 første kvotientene samt resultatet av fordelingen av de 150 mandatene mellom valgdistriktene.

Den første kvotienten er innbyggertallet delt på 1, altså lik innbyggertallet. Den neste kvotienten er innbyggertallet delt på 3. For Oslo gir dette: $683\,947 / 3 = 227\,982$. Den tredje kvotienten er innbyggertallet delt på 5 eller for Oslo: $683\,947 / 5 = 136\,789$.

¹ Ved valg av direktemandater mellom partier brukes den modifiserte versjonen av metoden der første delingstall er økt til 1,4. De øvrige delingstallene er like den rene metoden, dvs, 1,4–3–5–7–9 osv.

Tabell 7.1 Fordeling av mandater basert på innbyggertall. 150 mandater til fordeling, mandatnummer i parentes.

| | 1 | 3 | 5 | 7 | Antall mandater |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Oslo | 683 947 (1) | 227 982 (11) | 136 789 (20) | 97 707 (28) | 19 |
| Akershus | 668 001 (2) | 222 667 (12) | 133 600 (22) | 95 429 (29) | 19 |
| Hordaland | 525 374 (3) | 175 125 (15) | 105 075 (26) | 75 053 (37) | 15 |
| Rogaland | 476 888 (4) | 158 963 (19) | 95 378 (30) | 68 127 (39) | 13 |
| Sør-Trøndelag | 331 816 (5) | 110 605 (24) | 66 363 (40) | 47 402 (58) | 9 |
| Østfold | 297 228 (6) | 99 076 (27) | 59 446 (45) | 42 461 (63) | 8 |
| Møre og Romsdal | 265 074 (7) | 88 358 (31) | 53 015 (50) | 37 868 (69) | 8 |
| Buskerud | 264 943 (8) | 88 314 (32) | 52 989 (51) | 37 849 (70) | 7 |
| Vestfold | 244 478 (9) | 81 493 (33) | 48 896 (55) | 34 925 (78) | 7 |
| Nordland | 241 851 (10) | 80 617 (34) | 48 370 (56) | 34 550 (81) | 7 |
| Hedmark | 197 533 (13) | 65 844 (41) | 39 507 (66) | 28 219 (93) | 6 |
| Vest-Agder | 187 868 (14) | 62 623 (42) | 37 574 (71) | 26 838 (101) | 5 |
| Oppland | 173 574 (16) | 57 858 (47) | 34 715 (79) | 24 796 (108) | 5 |
| Telemark | 173 243 (17) | 57 748 (48) | 34 649 (80) | 24 749 (109) | 5 |
| Troms | 168 197 (18) | 56 066 (49) | 33 639 (82) | 24 028 (113) | 5 |
| Nord-Trøndelag | 134 428 (21) | 44 809 (60) | 26 886 (99) | 19 204 (140) | 4 |
| Aust-Agder | 117 734 (23) | 39 245 (68) | 23 547 (115) | 16 819 | 3 |
| Sogn og Fjordane | 108 579 (25) | 36 193 (74) | 21 716 (125) | 15 511 | 3 |
| Finnmark | 75 738 (36) | 25 246 (105) | 15 148 | 10 820 | 2 |

Oslo tar det første mandatet på grunn av størst innbyggertall, og Akershus tar det neste. Dette fortsetter nedover tabellen til Nordland har fått sitt mandat. Da tar Oslo og Akershus de to neste mandatene igjen siden deres andre kvotient er større enn de resterende valgdistriktenes første kvotient.

Etter å ha foretatt denne fordelingen må det kontrolleres at alle valgdistrikter har minst fire mandater til sammen. I eksemplet som vises, får Finnmark først ett mandat og så to mandater basert på innbyggertall, det vil si at valgdistriktet totalt har fått tre mandater. Aust-Agder og Sogn og Fjordane får tre mandater i fordelingen basert på innbyggertall, og når en legger til det mandatet

de fikk før fordelingen basert på innbyggertall, har begge disse to valgdistriktene dermed fått fire mandater totalt. Det er altså bare Finnmark som ikke har nådd minimumsantallet mandater.

For å oppfylle kravet om at alle valgdistrikter skal ha minst fire mandater, tildeles Finnmark fire mandater direkte, og det gjennomføres en ny fordeling der Finnmark og valgdistriktets fire mandater ikke er med.

Utgangspunktet er etter dette 165 mandater. Deretter skal de 18 resterende valgdistriktene få 1 mandat hver. Det er da igjen 147 mandater som skal fordeles på grunnlag av innbyggertall til disse 18 valgdistriktene. Dette vises i tabell 7.2.

Tabell 7.2 Fordeling av mandater basert på innbyggertall, uten Finnmark. 147 mandater til fordeling, mandatnummer i parentes.

| | 1 | 3 | 5 | 7 | Antall mandater |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Oslo | 683 947 (1) | 227 982 (11) | 136 789 (20) | 97 707 (28) | 19 |
| Akershus | 668 001 (2) | 222 667 (12) | 133 600 (22) | 95 429 (29) | 19 |
| Hordaland | 525 374 (3) | 175 125 (15) | 105 075 (26) | 75 053 (36) | 15 |
| Rogaland | 476 888 (4) | 158 963 (19) | 95 378 (30) | 68 127 (38) | 13 |
| Sør-Trøndelag | 331 816 (5) | 110 605 (24) | 66 363 (39) | 47 402 (57) | 9 |
| Østfold | 297 228 (6) | 99 076 (27) | 59 446 (44) | 42 461 (62) | 8 |
| Møre og Romsdal | 265 074 (7) | 88 358 (31) | 53 015 (49) | 37 868 (68) | 7 |
| Buskerud | 264 943 (8) | 88 314 (32) | 52 989 (50) | 37 849 (69) | 7 |
| Vestfold | 244 478 (9) | 81 493 (33) | 48 896 (54) | 34 925 (77) | 7 |
| Nordland | 241 851 (10) | 80 617 (34) | 48 370 (55) | 34 550 (80) | 7 |
| Hedmark | 197 533 (13) | 65 844 (40) | 39 507 (65) | 28 219 (92) | 6 |
| Vest-Agder | 187 868 (14) | 62 623 (41) | 37 574 (70) | 26 838 (100) | 5 |
| Oppland | 173 574 (16) | 57 858 (46) | 34 715 (78) | 24 796 (106) | 5 |
| Telemark | 173 243 (17) | 57 748 (47) | 34 649 (79) | 24 749 (107) | 5 |
| Troms | 168 197 (18) | 56 066 (48) | 33 639 (81) | 24 028 (111) | 5 |
| Nord-Trøndelag | 134 428 (21) | 44 809 (59) | 26 886 (98) | 19 204 (138) | 4 |
| Aust-Agder | 117 734 (23) | 39 245 (67) | 23 547 (113) | 16 819 | 3 |
| Sogn og Fjordane | 108 579 (25) | 36 193 (73) | 21 716 (123) | 15 511 | 3 |

I denne fordelingen er ikke Finnmark med. Det er da 147 mandater som fordeles på samme måte som før mellom de andre valgdistriktene. I denne fordelingen er det ingen valgdistrikter som får

mindre enn tre mandater, og det er dermed ikke nødvendig å gjenta fordelingen.

Den endelige fordelingen av mandater vises i tabell 7.3.

Tabell 7.3 Mandatfordeling.

| | Totalt antall mandater |
|------------------|------------------------|
| Oslo | 20 |
| Akershus | 20 |
| Hordaland | 16 |
| Rogaland | 14 |
| Sør-Trøndelag | 10 |
| Østfold | 9 |
| Møre og Romsdal | 8 |
| Buskerud | 8 |
| Vestfold | 8 |
| Nordland | 8 |
| Hedmark | 7 |
| Vest-Agder | 6 |
| Oppland | 6 |
| Telemark | 6 |
| Troms | 6 |
| Nord-Trøndelag | 5 |
| Aust-Agder | 4 |
| Sogn og Fjordane | 4 |
| Finnmark | 4 |

3 Valg av direktemandater

For å vise hvordan utregningen av direktemandater gjennomføres, brukes det her stemmetallene fra stortingsvalget i 2017 i Finnmark. Finnmark hadde ved dette valget fem mandater, hvorav fire var direktemandater og ett var utjevningsmandat.² For å beregne hvordan mandatene ble fordelt mel-

lom partiene, er utgangspunktet stemmetallene til de forskjellige listene i valgdistriktet, se tabell 7.4.

² For enkelthets skyld er det her brukt den mandatfordelingen som faktisk ble brukt i 2017. Derfor har Finnmark fem mandater, ikke fire som de ville fått etter utregningene i punkt 2.

Tabell 7.4 Valgresultat Finnmark 2019.

| | Antall stemmer totalt | Prosentvis oppslutning |
|---------------------------|-----------------------|------------------------|
| Arbeiderpartiet | 12 440 | 32,0 % |
| Fremskrittspartiet | 6 994 | 18,0 % |
| Senterpartiet | 5 790 | 14,9 % |
| Høyre | 5 600 | 14,4 % |
| Sosialistisk Venstreparti | 3 437 | 8,8 % |
| Venstre | 1 644 | 4,2 % |
| Miljøpartiet De Grønne | 836 | 2,1 % |
| Kristelig Folkeparti | 808 | 2,1 % |
| Rødt | 602 | 1,5 % |
| Kystpartiet | 166 | 0,4 % |
| Partiet De Kristne | 141 | 0,4 % |
| Helsepartiet | 139 | 0,4 % |
| Liberalistene | 86 | 0,2 % |
| Alliansen | 79 | 0,2 % |
| Piratpartiet | 76 | 0,2 % |
| Demokratene i Norge | 71 | 0,2 % |

Det brukes Sainte-Laguës metode med første delingstall 1,4 for å beregne mandatfordelingen mellom partiene. Metoden går ut på å dele partienes stemmetall på tallrekken der 1,4 kommer først, så 3–5–7–9 osv.

Den første kvotienten er stemmetallet delt på 1,4. For Arbeiderpartiet er dette: $12\,440 / 1,4 = 8\,885,7$. Den neste kvotienten er stemmetallet delt på 3. For Arbeiderpartiet gir dette: $12\,440 / 3 =$

$4\,146,7$. Dette fortsetter så videre med hvert odde-tall oppover.

De partiene som da har de største kvotientene, får mandatene. I dette tilfellet er det fire mandater å fordele. Det er dermed uansett ikke nødvendig å bruke mer enn de første fire delingstallene. Siden ingen av partiene er store nok til å ta fire direkte-mandater, vises bare kvotientene for de tre første delingstallene i tabell 7.5.

Tabell 7.5 Kvotienter for Finnmark 2019. Mandatnummer i parentes.

| | Antall stemmer | Delingstall | | |
|---------------------------|----------------|-------------|-------------|---------|
| | | 1,4 | 3 | 5 |
| Arbeiderpartiet | 12 440 | 8 885,7 (1) | 4 146,7 (3) | 2 488,0 |
| Fremskrittspartiet | 6 994 | 4 995,7 (2) | 2 331,3 | 1 398,8 |
| Senterpartiet | 5 790 | 4 135,7 (4) | 1 930,0 | 1 158,0 |
| Høyre | 5 600 | 4 000,0 | 1 866,7 | 1 120,0 |
| Sosialistisk Venstreparti | 3 437 | 2 455,0 | 1 145,7 | 687,4 |
| Venstre | 1 644 | 1 174,3 | 548,0 | 328,8 |
| Miljøpartiet De Grønne | 836 | 597,1 | 278,7 | 167,2 |
| Kristelig Folkeparti | 808 | 577,1 | 269,3 | 161,6 |
| Rødt | 602 | 430,0 | 200,7 | 120,4 |
| Kystpartiet | 166 | 118,6 | 55,3 | 33,2 |
| Partiet De Kristne | 141 | 100,7 | 47,0 | 28,2 |
| Helsepartiet | 139 | 99,3 | 46,3 | 27,8 |
| Liberalistene | 86 | 61,4 | 28,7 | 17,2 |
| Alliansen | 79 | 56,4 | 26,3 | 15,8 |
| Piratpartiet | 76 | 54,3 | 25,3 | 15,2 |
| Demokratene i Norge | 71 | 50,7 | 23,7 | 14,2 |

For å finne ut hvilket parti som får det første mandatet, er det nødvendig å finne den største kvotienten. Det er det største partiet som har denne, og det første mandatet går dermed til Arbeiderpartiet. Det andre mandatet går så til Fremskrittspartiet. For de neste mandatene er kvotientene til Arbeiderpartiet og Senterpartiet nesten like store, men det er Arbeiderpartiet som tar det tredje, og Senterpartiet som tar det fjerde mandatet. Hadde det vært flere mandater i valgdistriktet, ville Høyre fått det neste mandatet.³

4 Fordeling av utjevningsmandater

Fordelingen av utjevningsmandater skjer etter at alle valgdistriktene har foretatt sine valgoppgjør og fordelt direktemandatene til listene. Utjevningsmandatene fordeles bare mellom registrerte politiske partier. I forslaget til flertallet i utvalget er sperregrensen redusert til tre prosent, og det er innført et krav om at partiene må stille lister i

hele landet for å kunne få utjevningsmandater. Ved fordelingen av utjevningsmandater brukes det nasjonale stemmetallet til partiene.

Utregningen av utjevningsmandater skjer i to steg. Først beregnes det hvilke partier som har krav på utjevningsmandater, og hvor mange utjevningsmandater de ulike partiene har krav på. Etter at dette er gjort, fordeles partienes utjevningsmandater mellom valgdistriktene, og det skal være ett utjevningsmandat per valgdistrikt.

Beregningene her baserer seg på stemmetall og mandattall fra 2017. Avvikene mellom disse beregningene og det faktiske valgresultatet i 2017 skyldes at sperregrensen i dette eksemplet er satt til tre prosent, slik utvalgets flertall går inn for.

4.1 Fordeling av utjevningsmandater mellom partiene

I beregningen av hvilke partier som vinner utjevningsmandater, tas det utgangspunkt i valget i 2017. For å gjennomføre beregningen er det nødvendig å vite stemmetallet til partiene, hvor stor andel av stemmene partiene fikk, og hvor mange

³ Høyre fikk imidlertid utjevningsmandatet i valgdistriktet.

direktemandater partiene allerede har vunnet. Dette er vist i tabell 7.6.

For å se hvor mange partier som har kommet over sperregrensen, må det først beregnes hva som er sperregrensen. Sperregrensen er tre prosent av de godkjente stemmene (stemmer som er

fordelt mellom partier og lister): $0,03 * 2\,926\,836 = 87\,805,08$. Blanke stemmer er ikke godkjente og holdes derfor utenfor. Partier som har fått 87 806 eller flere stemmer, har altså kommet over sperregrensen. I tabell 7.6 er disse partiene markert med kursiv.

Tabell 7.6 Hvilke partier kommer over sperregrensen?

| | Stemmer | Prosent | Direktemandater |
|----------------------------------|------------------|----------------|-----------------|
| <i>Arbeiderpartiet</i> | 800 947 | 27,4 % | 49 |
| <i>Høyre</i> | 732 895 | 25,0 % | 42 |
| <i>Fremskrittspartiet</i> | 444 681 | 15,2 % | 27 |
| <i>Senterpartiet</i> | 302 017 | 10,3 % | 18 |
| <i>Sosialistisk Venstreparti</i> | 176 222 | 6,0 % | 5 |
| <i>Venstre</i> | 127 910 | 4,4 % | 4 |
| <i>Kristelig Folkeparti</i> | 122 797 | 4,2 % | 3 |
| <i>Miljøpartiet De Grønne</i> | 94 788 | 3,2 % | 1 |
| Rødt | 70 522 | 2,4 % | 1 |
| Pensjonistpartiet | 12 855 | 0,4 % | 0 |
| Helsepartiet | 10 337 | 0,4 % | 0 |
| Partiet De Kristne | 8 700 | 0,3 % | 0 |
| Liberalistene | 5 599 | 0,2 % | 0 |
| Demokratene i Norge | 3 830 | 0,1 % | 0 |
| Piratpartiet | 3 356 | 0,1 % | 0 |
| Alliansen | 3 311 | 0,1 % | 0 |
| Kystpartiet | 2 467 | 0,1 % | 0 |
| Nordmørslista | 2 135 | 0,1 % | 0 |
| Feministisk initiativ | 696 | 0,0 % | 0 |
| Norges Kommunistiske Parti | 309 | 0,0 % | 0 |
| Norgespartiet | 151 | 0,0 % | 0 |
| Verdipartiet | 148 | 0,0 % | 0 |
| Samfunnspartiet | 104 | 0,0 % | 0 |
| NORDTING | 59 | 0,0 % | 0 |
| Totalt | 2 926 836 | 100,0 % | 150 |

Som tabell 7.6 viser, er det åtte partier som har stor nok oppslutning til å komme over sperregrensen (markert med kursiv). Alle disse er registrerte politiske partier og stilte liste i alle landets valgdistrikter. Det er altså disse åtte partiene som utjevningsmandatene skal fordeles mellom.

Andre partier og lister, og direktemandater de har vunnet, skal ikke inngå i fordelingen av utjevningsmandatene. Partiet Rødt, som ikke deltar i fordelingen av utjevningsmandatene, har i dette eksemplet vunnet ett direktemandat. Dette mandatet tas ut av beregningen, og det er derfor kun 168 mandater som tas med videre i beregningen.

Som med direktemandatene deles stemmetallene til de åtte partiene på delingstall etter den modifiserte Sainte-Laguë-metoden. Resultatet av denne beregningen viser hvor mange mandater de ulike partiene ville fått dersom landet ikke var delt inn i valgdistrikter, og dersom mandater hadde blitt fordelt utelukkende på bakgrunn av

nasjonale stemmetall. Det er differansen mellom dette og det antall mandater partiene faktisk har vunnet i de respektive valgdistrikter, som skal korrigeres med utjevningsmandater.

Tabell 7.7 viser dette steget. I den andre kolonnen er partienes direktemandater skrevet opp. Dette er altså de 150 mandatene som allerede er fordelt i valgdistriktene. I den tredje kolonnen er resultatet av den første beregningen av de 168 mandatene fordelt på partiene over sperregrensen skrevet opp. Når en sammenlikner de to fordelingene, ser en at to av partiene har fått flere direktemandater enn de ville fått i en nasjonal fordeling, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Siden partiene beholder sine direktemandater, blir det nødvendig å ta ut Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, og deres mandater, før det gjøres en ny beregning. I den nye beregningen skal de øvrige mandatene da fordeles på nytt.

Tabell 7.7 Første utregning, utjevningsmandater.

| | Direktemandater | Første beregning 168 mandater fordelt basert på nasjonale stemmetall |
|---------------------------|-----------------|--|
| Arbeiderpartiet | 49 | 48 |
| Høyre | 42 | 44 |
| Fremskrittspartiet | 27 | 26 |
| Senterpartiet | 18 | 18 |
| Sosialistisk Venstreparti | 5 | 11 |
| Venstre | 4 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 3 | 7 |
| Miljøpartiet De Grønne | 1 | 6 |
| Totalt i beregningen | 149 | 168 |
| <i>Rødt</i> | 1 | |

I den andre beregningen er altså direktemandatene til Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet i tillegg til Rødts direktemandat tatt ut. Dette vises i tabell 7.8. Partiene som ikke inngår i beregningen, er markert med kursiv nederst i tabellen. Disse 3 partiene har til sammen 77 direktemandater. Det skal dermed fordeles 92 mandater på de resterende 6 partiene.

Denne fordelingen sammenliknes med det antall direktemandater partiene har fått. Høyre

har eksempelvis fått 42 direktemandater, men dersom de nasjonale stemmetallene ble lagt til grunn, ville partiet fått 43 mandater. Partiet får dermed ett utjevningsmandat. Senterpartiet har fått 18 direktemandater og ville også fått 18 direktemandater dersom de nasjonale stemmetallene ble lagt til grunn. Partiet har dermed ikke behov for utjevning og får ingen utjevningsmandater.

Tabell 7.8 Andre utregning, utjevningsmandater.

| | Direktemandater | Første beregning 92 mandater fordelt basert på nasjonale stemmetall | Differanse = antall utjevningsmandater |
|-----------------------------|-----------------|---|---|
| Høyre | 42 | 43 | 1 |
| Senterpartiet | 18 | 18 | 0 |
| Sosialistisk Venstreparti | 5 | 10 | 5 |
| Venstre | 4 | 8 | 4 |
| Kristelig Folkeparti | 3 | 7 | 4 |
| Miljøpartiet De Grønne | 1 | 6 | 5 |
| Totalt i beregningen | 73 | 92 | 19 |
| <i>Arbeiderpartiet</i> | <i>49</i> | | |
| <i>Fremskrittspartiet</i> | <i>27</i> | | |
| <i>Rødt</i> | <i>1</i> | | |

4.2 Fordeling av utjevningsmandatene på valgdistriktene

Når antallet utjevningsmandater hvert parti skal ha, er bestemt, gjennomføres det en fordeling av utjevningsmandatene på valgdistriktene. Utgangspunktet her er partiene som har krav på det antallet utjevningsmandater som følger av den tidligere beregningen. I tillegg skal det være ett utjevningsmandat fra hvert valgdistrikt. I disse beregningene er det kun partier som skal ha utjevningsmandater, som inngår.

Dette gjøres gjennom å beregne en kvotient for hvert parti for alle valgdistrikter. Partienes stemmetall i hvert valgdistrikt deles på det neste delingstallet til partiet i valgdistriktet, men det brukes her den rene Sainte-Laguë-metoden. Hvis partiet ikke har fått mandater, deles stemmetallet dermed på én, hvis det har fått ett mandat, deles det på tre, osv.

Eksempel:

Høyre har fått 104 451 stemmer og 5 direktemandater i Akershus. Det sjette deletallet er 11. Kvotienten

ten til Høyre i Akershus blir da: $104\,451 / 11 = 9\,495,55$. I Finnmark har Høyre fått 5 600 stemmer, men ingen direktemandater. Kvotienten til Høyre i Finnmark blir da: $5\,600 / 1 = 5\,600$.

Deretter blir disse kvotientene vektet. Dette gjøres ved å dele kvotienten på antallet stemmer bak hvert mandat i valgdistriktet. Dette gjør at størrelsen på valgdistriktet ikke har betydning for hvor utjevningsmandatene kommer.

Eksempel:

I Finnmark var det totalt 38 909 godkjente stemmer og 4 direktemandater. Det vil si at Høyres vektete kvotient her blir: $5\,600 / (38\,909 / 4) = 0,576$.

I Akershus var det totalt 337 028 godkjente stemmer og 16 direktemandater. Det vil si at Høyres vektete kvotient her blir: $9\,495,55 / (337\,028 / 16) = 0,451$.

Resultatet av disse utregningene for hvert parti og for hvert valgdistrikt vises i tabell 7.9.

Tabell 7.9 Partienes vektete kvotienter i alle valgdistriktene

| Valgdistrikter | Høyre | Kristelig Folkeparti | Miljøpartiet De Grønne | Sosialistisk Venstreparti | Venstre |
|------------------|-------|-------------------------|---------------------------|------------------------------|---------|
| Akershus | 0,451 | 0,372 | 0,591 | 0,283 | 0,346 |
| Aust-Agder | 0,256 | 0,294 | 0,078 | 0,119 | 0,098 |
| Buskerud | 0,430 | 0,209 | 0,216 | 0,401 | 0,294 |
| Finnmark | 0,576 | 0,083 | 0,086 | 0,353 | 0,169 |
| Hedmark | 0,306 | 0,108 | 0,116 | 0,343 | 0,140 |
| Hordaland | 0,414 | 0,277 | 0,526 | 0,351 | 0,218 |
| Møre og Romsdal | 0,270 | 0,491 | 0,172 | 0,313 | 0,277 |
| Nordland | 0,323 | 0,194 | 0,173 | 0,560 | 0,208 |
| Nord-Trøndelag | 0,197 | 0,108 | 0,071 | 0,202 | 0,090 |
| Oppland | 0,335 | 0,126 | 0,141 | 0,278 | 0,154 |
| Oslo | 0,433 | 0,385 | 0,357 | 0,334 | 0,303 |
| Rogaland | 0,415 | 0,364 | 0,334 | 0,512 | 0,458 |
| Sogn og Fjordane | 0,186 | 0,130 | 0,068 | 0,134 | 0,122 |
| Sør-Trøndelag | 0,373 | 0,246 | 0,351 | 0,231 | 0,366 |
| Telemark | 0,335 | 0,249 | 0,123 | 0,248 | 0,134 |
| Troms | 0,342 | 0,132 | 0,142 | 0,506 | 0,147 |
| Vest-Agder | 0,279 | 0,210 | 0,144 | 0,215 | 0,181 |
| Vestfold | 0,258 | 0,221 | 0,176 | 0,297 | 0,230 |
| Østfold | 0,381 | 0,339 | 0,209 | 0,350 | 0,193 |

For å fastslå i hvilke valgdistrikter partiene får utjevningsmandater, må de vektete kvotientene

rangeres etter størrelse. De ti største kvotientene er rangert i tabell 7.10.

Tabell 7.10 De ti største vektete kvotientene.

| Rangert etter størrelse | Kvotient | Valgdistrikt | Parti | Får utjevningsmandat nr. |
|-------------------------|----------|----------------------|------------------------------|--------------------------|
| 1 | 0,591 | Akershus | Miljøpartiet De Grønne | 1 |
| 2 | 0,576 | Finnmark | Høyre | 2 |
| 3 | 0,560 | Nordland | Sosialistisk Venstreparti | 3 |
| 4 | 0,526 | Hordaland | Miljøpartiet De Grønne | 4 |
| 5 | 0,512 | Rogaland | Sosialistisk Venstreparti | 5 |
| 6 | 0,506 | Troms | Sosialistisk Venstreparti | 6 |
| 7 | 0,491 | Møre og Roms- dal | Kristelig Folkeparti | 7 |
| 8 | 0,458 | <i>Rogaland</i> | <i>Venstre</i> | |
| 9 | 0,451 | <i>Akershus</i> | <i>Høyre</i> | |
| 10 | 0,433 | <i>Oslo</i> | <i>Høyre</i> | |

Den største kvotienten er det Miljøpartiet De Grønne som har i Akershus, og partiet får dermed det første utjevningsmandatet i Akershus. Deretter følger Høyre, SV, MDG, SV, SV og KrF i hvert sitt valgdistrikt. Kvotient nummer 8 som tilhører Rogaland og Venstre, må sees bort fra siden det allerede er tildelt et utjevningsmandat i Rogaland.

De to neste kvotientene i tabellen, nummer 9 og 10, leder heller ikke til utjevningsmandat. Kvotient nummer 9 må sees bort fra fordi Høyre allerede har fått det ene utjevningsmandatet partiet

skal ha, og dermed ikke kan få flere. I tillegg er utjevningsmandatet i Akershus allerede gitt til MDG. Kvotient nummer 10 sees bort fra fordi Høyre ikke skal ha flere utjevningsmandater. Ved hjelp av de ti første kvotientene er det dermed delt ut sju utjevningsmandater. Prosessen fortsetter helt til alle utjevningsmandatene er fordelt.

En oversikt over alle de vektete kvotientene for alle valgdistrikter og alle partiene er tatt inn i tabell 7.11. De kvotientene som fører til utjevningsmandat, er uthevet.

Tabell 7.11 Partienes vektete kvotienter i alle valgdistriktene med markering av distriktene og partiene som får utjevningsmandatene

| Valgdistrikter | Høyre | Kristelig Folkeparti | Miljøpartiet De Grønne | Sosialistisk Venstreparti | Venstre |
|------------------|--------------|-------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------|
| Akershus | 0,451 | 0,372 | 0,591 | 0,283 | 0,346 |
| Aust-Agder | 0,256 | 0,294 | 0,078 | 0,119 | 0,098 |
| Buskerud | 0,430 | 0,209 | 0,216 | 0,401 | 0,294 |
| Finnmark | 0,576 | 0,083 | 0,086 | 0,353 | 0,169 |
| Hedmark | 0,306 | 0,108 | 0,116 | 0,343 | 0,140 |
| Hordaland | 0,414 | 0,277 | 0,526 | 0,351 | 0,218 |
| Møre og Romsdal | 0,270 | 0,491 | 0,172 | 0,313 | 0,277 |
| Nordland | 0,323 | 0,194 | 0,173 | 0,560 | 0,208 |
| Nord-Trøndelag | 0,197 | 0,108 | 0,071 | 0,202 | 0,090 |
| Oppland | 0,335 | 0,126 | 0,141 | 0,278 | 0,154 |
| Oslo | 0,433 | 0,385 | 0,357 | 0,334 | 0,303 |
| Rogaland | 0,415 | 0,364 | 0,334 | 0,512 | 0,458 |
| Sogn og Fjordane | 0,186 | 0,130 | 0,068 | 0,134 | 0,122 |
| Sør-Trøndelag | 0,373 | 0,246 | 0,351 | 0,231 | 0,366 |
| Telemark | 0,335 | 0,249 | 0,123 | 0,248 | 0,134 |
| Troms | 0,342 | 0,132 | 0,142 | 0,506 | 0,147 |
| Vest-Agder | 0,279 | 0,210 | 0,144 | 0,215 | 0,181 |
| Vestfold | 0,258 | 0,221 | 0,176 | 0,297 | 0,230 |
| Østfold | 0,381 | 0,339 | 0,209 | 0,350 | 0,193 |

Norges offentlige utredninger

2019

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2019: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste

Finansdepartementet:

NOU 2019: 1 Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer
NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats
NOU 2019: 15 Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
NOU 2019: 16 Skatting av vannkraftverk
NOU 2019: 18 Skatting av havbruksvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland
NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven
NOU 2019: 24 Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak
NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring
NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer
NOU 2019: 17 Domstolstruktur

Kulturdepartementet:

NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø
NOU 2019: 19 Jenterom, gutterom og mulighetsrom

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II
NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring
NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling
NOU 2019: 23 Ny opplæringslov
NOU 2019: 25 Med rett til å mestre

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll

Samferdselsdepartementet:

NOU 2019: 22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Gorm Kallestad / NTB scanpix

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2020