



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 32

(2008–2009)

Om lov om endringer
i valgloven og kommuneloven
(tidlegrøyster, valobservasjon mv.)



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 32

(2008–2009)

Om lov om endringer
i valgloven og kommuneloven
(tidlegroyster, valobservasjon mv.)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	5	4.2.2	Høyringsnotatet	21
			4.2.3	Høyringsfråsegnene	22
			4.2.4	Vurderinga og forslaget til departementet	22
2	Bakgrunnen for lovforslaga	6	4.3	Innføring av sanksjon ved brot på § 9-9	23
2.1	Høyringa	6	4.3.1	Gjeldande rett	23
2.2	Lovendringsforslaga – samandrag	6	4.3.2	Ordningar i andre land	23
2.3	Forhold omtalte i høyringsnotatet der det ikkje blir fremja forslag til lovendring	6	4.3.3	Særleg om tilgang til og bruk av valnattdatabasen	24
2.4	Høyringsinstansar	6	4.3.4	Høyringsnotatet	24
			4.3.5	Høyringsfråsegnene	29
3	Evalueringa av valet i 2007	8	4.3.6	Vurderinga og forslaget til departementet	30
3.1	Innleiing	8	4.4	Valobservasjon	34
3.2	Prinsipielle synspunkt på endringar i vallova	8	4.4.1	Behovet for lovfesting	34
3.3	Statistikk	9	4.4.2	Internasjonale organisasjonar som arbeider med valobservasjon	34
3.4	Opplæring av valfunksjonærar	11	4.4.3	Internasjonalt regelverk og standardar om valobservasjon	34
3.5	Tilgjengelege lokale	11	4.4.4	Kva er valobservasjon?	35
3.5.1	Innleiing	11	4.4.5	Førespurnad om valobservasjon	35
3.5.2	Høyringsnotatet	11	4.4.6	Utvikling av instituttet valobservasjon	36
3.5.3	Høyringsinstansane	12	4.4.7	Internasjonale reglar om den praktiske gjennomføringa av valobservasjon	36
3.5.4	Merknader frå departementet	12	4.4.8	Høyringsnotatet	37
3.6	Informasjon til veljarar	12	4.4.9	Høyringsfråsegnene	37
3.6.1	Innleiing	12	4.4.10	Vurderinga og forslaget til departementet	37
3.6.2	Høyringsnotatet	12	4.5	Mindretalsrett ved vedtak om utvida opningstid og todagars val	39
3.6.3	Høyringsinstansane	13	4.5.1	Gjeldande rett	39
3.6.4	Merknader frå departementet	13	4.5.2	Høyringsnotatet	40
3.7	Manntalet	13	4.5.3	Høyringsfråsegnene	40
3.7.1	Bakgrunn	13	4.5.4	Vurderinga og forslaget til departementet	42
3.7.2	Høyringsnotatet	14	4.6	Lokale folkerøystingar	43
3.7.3	Status og planane framover	14	4.6.1	Gjeldande rett	43
3.8	Godkjenningssordning for maskinelle teljeløysingar	14	4.6.2	Høyringsnotatet	43
3.8.1	Bakgrunn	14	4.6.3	Høyringsfråsegnene	44
3.8.2	Høyringsnotatet	15	4.6.4	Vurderinga og forslaget til departementet	45
3.8.3	Høyringsfråsegnene	15	5	Omtale av problemstillingar der det ikkje blir føreslått lovendringar	46
3.8.4	Status og planane framover	15	5.1	Legitimasjonsplikta	46
4	Lovendringsforslag	16			
4.1	Tidlegroysting	16			
4.1.1	Perioden for førehandsrøysting	16			
4.1.2	Høyringsnotatet	16			
4.1.3	Tilhøva i enkelte andre land	17			
4.1.4	Høyringsinstansane	17			
4.1.5	Vurderinga og forslaget til departementet	19			
4.2	Tidspunkt for når vallokala seinast må stengje valdagen	21			
4.2.1	Gjeldande rett	21			

5.1.1	Gjeldande rett	46	5.5.2	Bakgrunnen for lovendringa i 2002.	56
5.1.2	Evalueringa	46	5.5.3	Høyringsnotatet	57
5.1.3	Høyringsnotatet	47	5.5.4	Høyringsfråsegnene	57
5.1.4	Høyringsinstansane	48	5.5.5	Merknader frå departementet	58
5.1.5	Merknader frå departementet	48			
5.2	Førehandsrøystinga	48	6	Personvalordninga ved stortingsval	60
5.2.1	Gjeldande rett	48	6.1	Innleiing	60
5.2.2	Høyringsnotatet	48	6.2	Gjeldande rett – personvalordninga i dag ved val til Stortinget	60
5.2.3	Høyringsinstansane	51	6.3	Tidlegare behandling av forslaget i Stortinget	61
5.2.4	Merknader frå departementet	51	6.4	Evaluering av personvalordninga ved fylkestingsvalet	63
5.3	Bør det stillast krav til kva røstesetlar som kan nyttast i vallokala?	52	6.5	Merknader frå departementet	65
5.3.1	Gjeldande rett	52	7	Økonomiske og administrative konsekvensar	68
5.3.2	Høyringsnotatet	52			
5.3.3	Høyringsinstansane	54	8	Merknader til dei ulike føresegnene	69
5.3.4	Merknader frå departementet	54	8.1	Endringar i vallova	69
5.4	Bør det stillast krav til kven som kan gjere teneste som medlem i røystestyra eller vere valfunksjonær?	54	8.2	Endringar i kommunelova	70
5.4.1	Gjeldande rett	54			
5.4.2	Høyringsnotatet	54	Forslag til lov om endringar i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.)	71	
5.4.3	Høyringsinstansane	55			
5.4.4	Merknader frå departementet	56			
5.5	Bør det innførast røstesetelkonvolutt på valdagen att?	56			
5.5.1	Gjeldande rett	56			



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 32

(2008–2009)

Om lov om endringar i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyser, valobservasjon mv.)

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 30. januar 2009,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I denne proposisjonen fremjar Kommunal- og regionaldepartementet forslag til enkelte endringar i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) og lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar.

Ein del av lovforslaga er ei oppfølging av forslaga til regjeringa i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, som vart lagd fram 20. juni 2008.

I etterkant av kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007 gjennomførte departementet ei brei evaluering av måten valet vart gjennomført på i kommunane. Departementet har funne det tenleg at funn frå denne evalueringa blir omtalte og gjorde greie for under dei aktuelle kapitla i proposisjonen.

I kapittel 6 vil departementet omtale personvalordninga ved val til Stortinget. Personvalordninga vart ikkje teken opp i høyringsnotatet. Spørsmål om endring i personvalordninga er ei oppfølging til vedtak i Stortinget.

2 Bakgrunnen for lovforslaga

2.1 Høyringa

Ved brev av 27. juni 2008 sende Kommunal- og regionaldepartementet på høyring forslag om endringar i vallova og kommunelova. Høyringsfristen vart sett til 30. september 2008. I notatet gjorde departementet òg greie for evalueringa av valet i 2007.

Det har komme inn 128 høyringsfråsegner. Av desse er 93 frå kommunar og 11 frå fylkeskommunar. Fire fylkesmannsembete har gitt fråsegner.

2.2 Lovendringsforslaga – samandrag

Odelstingsproposisjonen inneheld i kapitel 4 forslag til endring i vallova og kommunelova. Departementet legg fram forslag til desse lovendingane:

- Forslag om å innføre ei ordning med «tidlegrøysting», det vil seie at veljarane frå 1. juli kan vende seg til kommunen og be om å få røyste før den ordinære førehandsrøystinga tek til 10. august.
- Forslag om at kommunen kan fastsetje at vallokala på valdagen skal halde ope til kl. 21.00.
- Forslag om innføring av lovbrotsgebyr ved brot på vallova § 9-9.
- Forslag om heimel for valobservasjon.
- Forslag om at det på ein eller fleire stader i kommunen blir halde val i kommunen søndagen før valdagen (todagars val), dersom minst 1/3 av kommunestyret krev det.
- Forslag om at kommunestyret sjølv kan vedta å halde vallokala ope lengre enn det valstyret har vedteke, dersom minst 1/3 av kommunestyret krev det.
- Forslag om ei prinsippføresegn i kommunelova om rådgivande lokale folkerøystingar og heimel for innsamling av data om slike folkerøystingar.
- Forslag om endringar i kommunelova § 35 nr. 1, slik at det går fram at fråvik frå fleirtalsprinsippet òg kan skje ved vedtak fatta etter vallova § 9-2 andre ledd og § 9-3 andre ledd.

2.3 Forhold omtalte i høyringsnotatet der det ikkje blir fremja forslag til lovending

Proposisjonen inneheld i kapittel 3 ein generell omtale av enkelte generelle og overordna forhold knytt til evalueringa av valet i 2007.

I tillegg vil det i kapittel 5 bli gjort greie for forhold der lovending er vurdert, men der departementet ikkje fremjar noko lovendringsforslag. Dette gjeld tid og stad for førehandsrøysting, krav til kva røystesetlar som kan nyttast i vallokala, valførleik for røystestyremedlemmer og spørsmål om ein skal innføre røystesetelkonvolutt på valdagen att.

2.4 Høyringsinstansar

Høyringsnotatet vart sendt ut til dei høyringsinstansane som er lista opp nedanfor. Også instansar og personar som ikkje stod oppførte på høyringslista, kunne gi høyringssvar.

Sametinget
 Departementa
 Interne avdelingar i Kommunal- og regionaldepartementet
 Fylkesmenn
 Fylkeskommunar
 Kommunar
 Registrerte politiske parti

Sysselmannen på Svalbard
 Longyearbyen lokalstyre
 Noregs Bank
 Statistisk sentralbyrå
 Riksarkivet
 Riksrevisjonen

Direktoratet for samfunnssikkerheit og beredskap
 Skattedirektoratet
 Sosial- og helsedirektoratet
 Utdanningsdirektoratet
 Utlendingsdirektoratet

Barneombodet
Forbrukarombodet
Diskriminerings- og likestillingsombodet
Sivilombodsmannen

Datatilsynet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Statens helsetilsyn

Forbrukarrådet

Norges forskningsråd
NTNU
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø

KS – Kommunesektorens Arbeidsgiver- og Interesseorganisasjon
Næringslivets Hovedorganisasjon
Sparebankforeningen
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Finansnæringens Arbeidsgiverforening
Landsorganisasjonen i Norge
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Akademikerne
Unio
Fagforbundet
Fellesforbundet
Kommunalansattes Fellesorganisasjon
Norsk Sykepleierforbund
Utdanningsforbundet

Norsk Journalistlag
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring
Norges Juristforbund
Norges Kommunerevisorforbund
Norsk Pensjonistforbund
Norsk Rådmannsforum
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges Handikapforbund
Norsk Pasientforening
Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner c/o Norges Handikapforbund Statens råd for funksjonshemmede

Elevorganisasjonen
Foreldreutvalget for grunnskolen
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Norsk forening for bolig- og byplanlegging

Valgforum
Faglig Forum for Formannskapssekretærer

NRK
NTB
TV2
Harstad-gruppen

3 Evalueringa av valet i 2007

3.1 Innleiing

I etterkant av kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007 har departementet evaluert måten valet vart gjennomført på i kommunane. Evalueringa etter det førre valet var noko meir omfattande enn ved tidlegare val. Fleire tema har vore undersøkte nærmare i denne evalueringa. Departementet har i tillegg halde eit eige valseminar der ulike tilhøve rundt valet vart tekne opp.

Valseminaret som vart arrangert av departementet 26. februar 2008, samla over 100 deltakarar. På seminaret deltok kommunar, forskarar, organisasjonar og politikarar. Tema på seminaret var om det var nødvendig å endre lov eller eventuelt rutinar ved valgjennomføringa for å sikre nasjonale og internasjonale lovkrav til at veljarane skal få røyste hemmeleg og utan å bli utilbørleg påverka. Det vart mellom anna teke utgangspunkt i påstandar om valfusk ved valet hausten 2007.

Krava i vallova om å leggje til rette for hemmelege val og å sikre at veljarane ikkje blir utsette for utilbørleg påverknad når dei skal røyste, er overordna demokratiske prinsipp i vallovgivinga vår. Ei sentral problemstilling er derfor om lovgivinga inneheld tilstrekkelege og gode nok rutinar og mekanismar for å sikre desse krava. Det er frå tid til anna nødvendig å ta desse spørsmåla opp til ny vurdering. Ved valet hausten 2007 vart det somme stader sett fram påstandar om valfusk ved at nokre prøvde å kjøpe og selje røyster. Det vart påstått at valfunksjonærar freista å påverke veljarar inne i vallokalet, og det vart sett spørsmålsteikn ved ulike former for retteaksjonar. Det var ingen som vart funnen skuldig verken i å selje eller å kjøpe røyster. Det er elles ikkje noko som tyder på at valgjennomføringa ikkje har gått rett føre seg. Men slike påstandar eller mistankar kan utfordre tilliten til valsystelet vårt. I Noreg har vi eit valsystelet som nyt stor tillit. Vi er heilt avhengige av å ha denne tilliten også i framtida.

Evalueringa i kommunane har vore gjennomført ved ei spørjeundersøking. I tillegg har departementet fått tilbakemeldingar frå mange kommunar på særskilde tema og problemstillingar. Det er til saman 260 kommunar som har svart på spørjeskjemaet. Dette gir ein svarprosent på vel 60 prosent,

noko departementet er godt nøgd med. Rundt halvparten av svarkommunane har todagarsval.

I denne omgangen har det vore sett fokus på gjennomføringa av valet i kommunane. Særskilt spørjeskjema vart derfor ikkje sendt ut til fylkeskommunane. Vi har likevel motteke synspunkt frå enkelte fylkeskommunar, og dei er tekne med i vurderingane.

3.2 Prinsipielle synspunkt på endringar i vallova

Departementet meiner at det er viktig ikkje å innføre endringar i systemet utan at det er klare behov og gode grunnar for dette. Eit viktig utgangspunkt for den nye vallova da ho kom i 2002, var å få eit robust og smidig regelverk utan store behov for stadige endringar. Kommunane sørgjer etter vår vurdering for ei effektiv og rasjonell gjennomføring av val. Det er likevel eit problem for valgjennomføringa at hyppige endringar blir gjorde i regelverket. Gjennomføring av val krev at det blir etablert eit omfattande apparat i kvar enkelt kommune med mange detaljerte rutinar som alle valfunksjonærar må setje seg inn i. Valet blir gjennomført berre annakvart år og er dermed ikkje ei rutineoppgåve. All røynsle tilseier at alle endringar fører til ein del feil ved avvikling av val. Desse kan føre til at veljarar ikkje får røysta, eller at røystene blir forkasta. Ferske endringar bør få verke ei tid før ein eventuelt gjer større endringar. Det er ikkje minst klokt å vere varsam med endringar som gjeld sjølve røystinga. Både radikale og hyppige endringar av valreglane bør vere sjeldne og bør ikkje setjast ut i livet med mindre openberre og gode grunnar for endring gjer seg gjeldande.

Slik departementet ser det, fordrar dette at ein er tilbakehalden når det gjeld endringar. Det bør vere eit mål at regelverket ikkje skal endrast med mindre dette er heilt nødvendig. Vi viser til at det i Sverige blir lagt til grunn eit slikt prinsipp, og at endringar i regelverket førekjem meir sjeldan nettopp av omsyn til korrekt gjennomføring. Det er gode grunnar for at det same prinsippet bør gjelde hos oss òg.

3.3 Statistikk

Valdeltaking

Valdeltakinga ved både kommunestyre- og fylkestingsvalet auka i 2007. Den offisielle statistikken frå Statistisk sentralbyrå viser at valdeltakinga ved kommunestyrevalet i 2007 var på 61,2 prosent, det vil seie ein auke på 2,2 prosentpoeng frå valet i 2003. Ved fylkestingsvalet gjekk deltakinga opp frå 55,6 prosent i 2003 til 57,5 prosent i 2007.

Gjennomsnittleg valdeltaking i 2007 blant norske statsborgarar med innvandrarbakgrunn var 40 prosent og blant utanlandske statsborgarar med innvandrarbakgrunn 36 prosent. Det er likevel store skilnader i deltakinga mellom personar med ulike landbakgrunn og norsk og utanlandsk statsborgarskap. Valdeltakinga blant personar med vestleg innvandrarbakgrunn og norsk statsborgarskap

ligg over gjennomsnittleg deltaking. I gruppa utanlandske statsborgarar auka den generelle deltakinga med 2 prosent i forhold til 2003.

Valdeltakinga blant unge er generelt lågare enn blant eldre. Ettersom talet på unge er større blant røysteføre med innvandrarbakgrunn enn i befolkninga elles, gir dette ei relativt sett lågare valdeltaking blant personar med innvandrarbakgrunn. Skilnaden i alderssamansetninga forklarar ein stor del av skilnaden i valdeltaking mellom personar med vestleg og ikkje-vestleg innvandrarbakgrunn. Det er ei særleg utfordring å auke valdeltakinga blant unge, både generelt i samfunnet og blant personar med innvandrarbakgrunn. Butid er ein viktig faktor som forklarar valdeltaking blant innvandrarar. I ei undersøking SSB gjennomførte ved stortingsvalet i 2005, fann ein at i gruppa norske statsborgarar med innvandrarbakgrunn og 30 år eller meir i butid, røysta heile 74 prosent. Tilsva-

Tabell 3.1 Valdeltaking i prosent

	Kommunestyreval				Fylkestingsval			
	1995	1999	2003	2007	1995	1999	2003	2007
Heile landet	62,8	60,4	59,0	61,2	59,7	56,8	55,6	57,5

Kjelde: SSB

Tabell 3.2 Valdeltaking blant innvandrarar

Kommunestyre- og fylkestingsvalet		
<i>Valdeltaking i utvalet av norske statsborgarar med innvandrarbakgrunn (prosent)</i>		
	2003	2007
I alt	41	40
Norden	68	66
Vest-Europa bortsett frå Tyrkia	60	64
Aust-Europa	36	31
Nord-Amerika og Oseania	61	65
Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika	36	38
<i>Valdeltaking i utvalet av utanlandske statsborgarar med røysterett (prosent)</i>		
	2003	2007
I alt	34	36
Norden	37	41
Vest-Europa bortsett frå Tyrkia	43	44
Aust-Europa	21	22
Nord-Amerika og Oseania	45	46
Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika	26	30

Kjelde: SSB

rande røysta berre 44 prosent av norske statsborgarar med innvandrarakgrunn og butid under 10 år. Ved stortingsvalet i 2005 hadde 122 100 norske statsborgarar med innvandrarakgrunn røysterett. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007 hadde totalt 277 000 personar med innvandrarakgrunn røysterett.

Mottekne førehandsrøyster

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007 var det om lag 374 000 personar som røysta på førehand. Dette utgjorde 16,7 prosent av dei som røysta. Dette er ein klar auke i høve til talet på førehandsrøyster ved det førre lokalvalet i 2003.

Når det galdt deltaking, vart røystinga på Posten ein suksess da ordninga vart innført i 1997. På det tidspunktet hadde Posten eit omfattande ekspedisjonsnett. Men på bakgrunn av reduksjon i talet på postkontor vart førehandsrøystinga på Posten avvikla da den nye vallova vart vedteken før valet i 2003. I 1999 som var det siste lokalvalet der Posten hadde ansvar for førehandsrøystinga, var talet på førehandsrøyster 332 000. Ved lokalvalet i 2007 hadde talet altså auka til 374 000. Den store auken frå 2003 til 2007 tyder på at kommunane generelt har greidd å leggje til rette for førehandsrøysting på ein god måte. (Ved stortingsval ligg tala normalt litt høgare, noko som kan ha samanheng med at det her er litt høgare deltaking samla sett.)

Tabell 3.3 Talet på førehandsrøyster

Val	Talet på røyster/røystestad
1995 Lokalval	om lag 179 000 (kommunen)
1997 Riksval	om lag 489 000 (Posten)
1999 Lokalval	om lag 332 000 (Posten)
2001 Riksval	om lag 509 000 (Posten)
2003 Lokalval	om lag 249 000 (kommunen)
2005 Riksval	om lag 473 000 (kommunen)
2007 Lokalval	om lag 374 000 (kommunen)

Nedanfor er det eit oversyn over talet på førehandsrøyster som er mottekne både innanriks og utanriks ved dei siste vala.

Forkasting av røyster

Heile regelverket for godkjenning og forkasting av røystegivingar og røystesetlar vart endra før valet i 2003. Utgangspunktet for endringane var at færrest moglege forhold skulle føre til forkastingar. Derfor vart svært mange av dei tidlegare forkastingsreglane i lova oppheva. Regelverket vart mykje forenkla og lettare å praktisere. Lova inneheld saman med valforskrifta mange prosedyrereglar som skal følgjast ved røystinga. Tidlegare var brot på prosedyrar i dei fleste tilfella grunn for forkasting, noko som ofte førte til urimelege resultat. I den nye vallova er mange slike grunnlag for forkastingar tekne bort.

Som departementet har rapportert om tidlegare, tyder tilbakemeldingar frå kommunar og fylkeskommunar på at målsetjinga om færre forkasta røyster er nådd. Tal frå valet i 2007 stadfester dette inntrykket.

I tabellen nedanfor har vi samla eit oversyn over godkjende og forkasta røystesetlar ved kommunestyrevalet i 2007. Ei samanlikning med 2003-valet viser at talet på forkasta røystesetlar har gått ned i 2007 – frå 4213 til 2818.

Vi ser samstundes at talet på forkasta setlar på grunn av manglande stempel på valtinget har gått ned frå 2790 i 2003 til 1292 i 2007. Dette er svært bra slik departementet ser det, og kan tyde på at problema ein hadde i førstninga, med at veljarane brukte blanke setlar som omslag, er betydeleg reduserte. Av statistikken ser vi òg at det etter måten blir forkasta fleire røystesetlar ved førehandsrøystinga enn ved valtingsrøystinga. Talet på blanke setlar har auka noko, frå 12 869 til 14 326.

Ved fylkestingsvalet vart det ut frå tal frå SSB forkasta 3285 røystesetlar. I tillegg var det 16 805 blanke røyster.

Tabell 3.4 Oversikt over godkjende og forkasta røystesetlar på landsbasis ved kommunestyrevalet i 2007.

	Førehand	Valting	Totalt
Godkjende røystesetlar	364 094	1 845 643	2 209 737
Forkasta røystesetlar	1 369	1 449	2 818
Blanke røystesetlar	2 170	12 156	14 326

Kjelde: SSB

3.4 Opplæring av valfunksjonærar

Det er val berre annakvart år. Valet vil for dei fleste vere ei oppgåve ved sida av svært mange andre oppgåver i kommunen. Stadige endringar i regelverket er òg ei utfordring når det gjeld opplæring og det å hindre at det skjer feil. Det er eit hovudmål å sikre ei rasjonell og effektiv valavvikling i alle kommunane i landet utan for mange feil.

Departementet vil føre valet i 2009 setje i gang særskilde tiltak for å sikre god opplæring av valfunksjonærar. Dette skjer gjennom samarbeid med Valgforum. Valgforum har ein del år eksistert som ein uformell organisasjon med dei 20 største kommunane i landet. I juni 2008 vart det vedteke at Valgforum skulle etablerast som ein medlemskapsorganisasjon for valmedarbeidarane i landet. Alle kommunar kan melde seg inn i Valgforum. Forumet har som formål å medverke til utvikling av val i Noreg, mellom anna ved utveksling av røyntaler om gjennomføring av val, ha dialog med sentrale myndigheiter og vere rådgivingsteneste i valspørsmål. Ein sentral del av formålet for forumet er kompetanseoppbygging ved at det blir halde kurs og ved utvikling av kursmateriell.

Departementet har etablert eit formelt samarbeid med forumet og støttar forumet når det arrangerer dei regionale opplæringskonferansane for alle kommunane i landet. I tillegg blir det utarbeid opplæringsmateriell til valgjennomføringa. Det er viktig at det på valområdet blir etablert kompetanseforum for dei som arbeider med val. Gjennomføringa stiller store krav til kvar enkelt medarbeidar, og departementet har tru på at dette tiltaket skal vere med på å sikre ei effektiv og rasjonell valgjennomføring. Elles vil kvar kommune framleis ha ansvar for å lære opp sine eigne medarbeidarar til gjennomføringa i kommunen.

3.5 Tilgjengelege lokale

3.5.1 Innleiing

Vallova og valforskrifta krev at røystinga skal leggast til eigna lokale. Dette skal mellom anna gjere det mogleg for funksjonshemma å delta i val på lik linje med andre veljarar. Forskrifta § 26 (1) fastset for det første at røystinga som hovudregel skal gå føre seg i lokale som skal vere lett tilgjengelege, og der alle veljarar kan ta seg inn utan at dei må be om hjelp. For det andre inneheld valforskrifta § 26 (2) krav til utforminga inne i sjølve vallokala. Her skal ein leggje vekt på at alle veljarar skal kunne finne lett fram. Blinde og svaksynte veljarar skal kunne røyste utan at dei må be om hjelp.

3.5.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet gjorde departementet greie for resultatane frå ei spørjeundersøking om kjennskapen rundt om i kommunane til rettleiaren «Tilgjengelighet til valg», som Høgskulen i Lillehammer og Østlandsforskning har gjennomført på oppdrag frå Deltasenteret og Kommunal- og regionaldepartementet. Sjølv om det er mykje positivt å finne i denne undersøkinga, meiner departementet at kommunane kan bli betre til å leggje til rette for at funksjonshemma skal kunne røyste på eiga hand.

I høyringsnotatet vart det òg gått inn på kva kommunane kan gjere for å leggje til rette i vallokala. Dersom det ikkje finst lokale i kommunen som er eigna også for funksjonshemma, må valstyret prøve å setje i verk tiltak som gjer lokala tilgjengelege for veljarane, til dømes setje opp ein rullestolrampe. Kommunane er elles pliktige til å leggje til rette for at veljarar som ikkje kjem seg inn i lokala, skal kunne røyste utanfor vallokalet.

Inne i vallokala er det mellom anna krav til gode lystilhøve og at det er ordna og ryddige tilhøve der. For å sikre omsynet til veljarar som nyttar rullestol, kan til dømes røystesetlane leggjast på eit eller fleire avskjerma bord i lokalet. Eit anna alternativ kan vere at røystestyret deler ut sett med alle røystesetlane til veljarar som av ulike årsaker vil ha problem med å nytte røystesetlar som er lagde ut i røysteavlukka. Norges Blindforbund har rådd til at kommunane nyttar røysteavlukka med røystesetkassetar som blir merkte med lappar med punktsskrift for blinde og stor skrift for svaksynte.

I høyringsnotatet oppfordra departementet kommunane til å nytte rettleiaren til Deltasenteret, «Tilgjengelighet til valg», når ein planlegg gjennomføringa av valet. Departementet oppmoda òg til samarbeid med representantar for dei ulike brukargruppene og dei kommunale råda for funksjonshemma når ein planlegg gjennomføringa av valet.

I høyringsnotatet vart det òg vist til at det hausten 2008, i regi av Norsk Form, vart gjennomført ein designkonkurranse der ein inviterte designarar til å komme med forslag til grafisk profil, utforming og utstyr i vallokala. Statens designkonkurranse 2008 hadde som målsetjing å utvikle heilskapelege, funksjonelle og tiltalende fysiske rammer rundt røystinga. Alle veljarar, same kva funksjonsnivå dei er på, skal oppleve at vallokala er tilgjengelege, attkjennande og attraktive. Konkursen skulle resultere i enkle og funksjonelle løysingar for kommunane for informasjon, logistikk, produksjon, montering og vedlikehald av mellom anna avlukke og valurner. Vinnarløysinga skal prø-

vast ut i nokre pilotkommunar ved valet i 2009. Dersom løysinga viser seg å fungere godt, er det aktuelt å gi alle kommunane tilbod om å bruke heile eller delar av løysinga ved framtidige val. Ei slik løysing vil kunne hjelpe kommunane til å skaffe nytt og funksjonelt utstyr til vallokala når det er behov for det. Samstundes er det eit mål at felles løysingar kan bidra til reduserte kostnader.

3.5.3 Høyringsinstansane

Det har komme inn få fråsegner frå høyringsinstansane.

Vefsn kommune uttaler:

«Vefsn kommune har 12 stemmekretser. Vi har lite skoler spredd rundt om i kommunen, og bruker derfor forsamlingshus. Disse leier vi, og alternativet til å leie lokaler rundt om i kommunen vil være å kutte ned på antall stemmekretser...»

Faglig forum for formannskapssekretærer (FFF) er samd med Vefsn kommune og legg til: «Kravene må stå i forhold til antall stemmeberettigede i kretsen.»

Ålesund kommune meiner at det er eigaren av lokalet som må sørge for at lokalet er universelt utforma med tanke på den bruken lokalet har. Kommunen er bekymra for at det fokuset departementet set på kor tilgjengeleg valet skal vere, kan føre til at kostnadene med universell utforming blir forventa å skulle dekkjast over valbudsjettet og ikkje av huseigaren.

Gol kommune er bekymra for at statens designkonkurranse skal gi ei indirekte føring på kommunane som i neste omgang må bruke ikkje ubetydelege beløp i til dømes utskifting av elles funksjonelt valmaterieell og utstyr.

3.5.4 Merknader frå departementet

Det er viktig at kommunane er bevisste på ansvaret for å sikre at vallokala er lett tilgjengelege for alle veljarar og legg til rette så godt det let seg gjere. Departementet er samd i at kostnadane ved universell utforming generelt ikkje skal dekkjast over valløyvinga. Samstundes pliktar kommunane å finne lokale og leggje til rette på ein slik måte at alle kan røyste utan at dei må be om hjelp.

Når det gjeld oppfølging av designkonkurransen, har departementet heile tida lagt vekt på at det skal vere opp til kommunane sjølve å bestemme om dei vil nytte seg av eit eventuelt tilbod eller ikkje. Etter at konkurransen no er gjennomført, skal løysinga utviklast vidare og prøvast ut i nokre

pilotkommunar ved valet i 2009. Dersom løysinga viser seg å fungere godt, kan det vere aktuelt å gi alle kommunane tilbod om å bruke heile eller delar av løysinga ved framtidige val.

3.6 Informasjon til veljarar

3.6.1 Innleiing

Vallova seier kva kommunane (ev. fylkeskommunane) er pålagde å kunngjere lokalt om:

- Overskriftene på godkjende vallister og opplysningar om kvar dei er lagde ut til offentleg ettersyn, jf. vallova § 6-7.
- Tid og stad for utlegging av manntalet til offentleg ettersyn og opplysningar om tilgjenge til og framgangsmåten for å krevje at feil blir retta, jf. vallova § 2-6 (2).
- Tid og stad for førehandsrøysting, jf. valforskrifta § 24.
- Fristen for at sjuke og uføre kan søkje om å få røyste heime (ambulerande røystemottak), jf. vallova § 8-3 (6).
- Tid og stad for røysting på valdagen, jf. vallova § 9-3 (3).

Kvar kommune er også pålagd av valforskrifta § 22 (2) å sende ut valkort til veljarane i kommunen. Valkortet skal mellom anna innehalde informasjon om kva vallokale veljaren skal røyste i på valdagen, og kor lenge vallokala er opne.

3.6.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet vart det vist til at både departementet og kommunane har eit informasjonsansvar. Departementet administrerer vallova med forskrifter og har det overordna ansvaret for valavviklinga og dermed eit ansvar for den generelle informasjonsverksemda. Kommunane er ansvarlege for å leggje til rette for røystinga ved både lokalval og stortings- og sametingsval. Konkret informasjon om kvar vallokala er, opningstid og informasjon om ambulerande røystemottak, må derfor komme frå kommunane. Dette vil seie at informasjonsansvaret til valmyndighetene først og fremst inneber å informere om regelverket – altså å gi faktainformasjon om valordninga til alle veljarane. Ein viktig føresetnad for at folk skal delta i val, er at dei veit når, kvar og korleis dei skal røyste. Dersom veljarane ikkje har informasjon om dette, aukar faren for at dei blir heime på valdagen.

Departementet viste til at det å motivere og oppmode veljarane til å røyste primært er eit ansvar partia og politikarane har.

Informasjonsverksemda til departementet

I høyringsnotatet viste departementet til at det ved dei siste vala har vore gjennomført ei rekkje informasjonstiltak retta mot alle veljarane. Nokre av tiltaka har vore retta særskilt mot målgrupper som ungdom, veljarar med innvandrarbakgrunn og veljarar med behov for særskilt tilrettelagd informasjon. I 2007 gjennomførte departementet mellom anna ein landsomfattande informasjonskampanje med mellom anna tv- og kinospotar, nettannonsering, utsending av sms-ar og e-postar og husstandsbrosjyre.

I tillegg til kampanjen gjennomførte departementet fleire kommunikasjonstiltak gjennom andre kanalar og via samarbeidspartnarar.

Ei undersøking som vart gjennomført i den perioden kampanjen gjekk, viste at kjennskap til kravet om legitimasjon, kunnskap om når og kvar røystinga skjer, var klart høgare ved slutten av kampanjen enn ved oppstarten.

Departementet meinte derfor at målsetjingane for informasjonsverksemda i 2007 vart nådd, og at informasjonen var tilgjengeleg for målgruppene. Informasjonsbehovet før kvart val er likevel stort både hos veljarane og valmedarbeidarane i kommunane og fylkeskommunane. Departementet ser det derfor som nødvendig at ein minst held oppe det noverande nivået på informasjonsinnsatsen før neste val.

Tilskotsordninga

I 2007 delte departementet ut tilskot på til saman 3,2 millionar kroner til ulike organisasjonar og andre aktørar som ville medverke til å auke kunnskapen om valet og/eller auke valdeltakinga. Ungdom, veljarar med innvandrarbakgrunn og veljarar med behov for særskilt tilrettelagd informasjon var prioriterte målgrupper for dei tiltaka det vart tildelt tilskot til.

Departementet føreslo i høyringsnotatet å føre vidare tilskotsordninga ved neste val.

3.6.3 Høyringsinstansane

Det har komme inn få fråsegner frå høyringsinstansane.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag framhever at det er viktig med informasjon om kommande val både overfor valmedarbeidarar og veljarar. Kunnskap om valet for førstegangseljarar og «nye» nordmenn vil føre til større valdeltaking.

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) støttar synet til departementet på at både informa-

sjonstiltak til veljargrupper og økonomisk støtte til ulike organisasjonar bør førast vidare og utviklast. IMDi føreslår mellom anna at informasjonsbrosjyrene bør setjast om til fleire språk enn i dag.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) peiker på den låge valdeltakinga hos innvandrarbefolkninga og etterlyser derfor tiltak som kan medverke til å styrkje valdeltakinga.

3.6.4 Merknader frå departementet

Utover den lovpålagde informasjonsplikta kommunane har, er det opp til kommunane sjølve å bestemme graden av informasjonsinnsats i samband med valet. Dei aller fleste av kommunane har lagt til rette informasjon om valet på heimesidene sine på Internett. Fleire kommunar set i verk eigne informasjonskampanjar før valet.

Departementet vil auke informasjonsinnsatsen føre kommande val. Spesielt er førstegangseljarane ei prioritert målgruppe. Det skal gjennomførast ein landsomfattande informasjonskampanje, og ulike tiltak for å informere og engasjere målgruppene vil bli sette i verk. Departementet samarbeidar med IMDi om å informere veljarar med innvandrarbakgrunn. Målgrupper som blinde, svaksynte og høyrsllehemma vil få informasjon særskilt lagd til rette. Departementet har auka ramma for tilskotsordninga slik at det er mogleg å støtte fleire tiltak som kan medverke til å informere om valet og auke valdeltakinga.

Departementet vil gjennom samarbeidet med Valgforum ha auka fokus på opplæring av valmedarbeidarane i kommunane, fylkeskommunane og hos fylkesmennene.

3.7 Manntalet

3.7.1 Bakgrunn

Folkeregistermyndigheita er etter vallova § 2-5 ansvarleg for på ein tenleg måte å stille til disposisjon for valmyndighetene opplysningar om kven som skal førast inn i manntalet. Dette inneber at folkeregistreringsmyndigheita, så snart som råd etter skjeringsdatoen, det vil seie den dato som bestemmer i kva for ein kommune ein veljar har røysterett, skal stille til disposisjon for kommunane opplysningar om kven som skal førast inn i manntalet i kommunen. Folkeregistermyndigheita skal vidare frå skjeringsdatoen og fram til valdagen stille til disposisjon for kommunane opplysningar om dei endringane i folkeregisteret som har noko å seie for inn- og utskrivningar i manntalet.

3.7.2 Høyringsnotatet

Om distribusjonen av manntalsopplysningar vart det i høyringsnotatet vist til at folkeregistermyndigheita etter vallova berre har plikt til å stille dei nødvendige folkeregisteropplysningane (rådata) til disposisjon for kommunane, slik at kommunane sjølve kan ferdigstille manntalet til bruk i vallokala. Dette skjer i praksis ved at folkeregistermyndigheita nyttar eit privat selskap, som etter avtale med Skattedirektoratet har einerett til å tilby kommunane folkeregisteropplysningar og opplysningar for bruk i manntalet og til å oppdatere dette.

Ved valet i 2007 tok dette selskapet, på bakgrunn av den avtalen det har gjort med Skattedirektoratet om distribusjon av folkeregisteropplysningar, betalt for å stille opplysningar til manntalet (rådata) til disposisjon for kommunane. Slik departementet ser det, er det tvilsamt om vallova opnar for ei slik praktisering av plikta folkeregistermyndigheita har til å stille til disposisjon for kommunane opplysningar om kven som skal førast inn i manntalet i kommunane. Ei anna sak er at kommunane sjølve, etter at dei har fått tilgang til opplysningane, betaler eit datafirma for å arbeide vidare med opplysningane elektronisk eller for å få eit papirmanntal. Det å arbeide vidare med folkeregisteropplysningane og lage eit manntal kan til dømes vere å knyte side, linje og manntalsnummer til kvar enkelt person i manntalet. Men verken kommunane eller dei selskapa kommunane nyttar til dette arbeidet, har høve til å gjere endringar med omsyn til kva for eit kommunemanntal veljarar skal førast inn i eller ut av. Det er det opp til folkeregistermyndigheita å avgjere. Dette er for å sikre at ein person med røysterett berre blir innført i eit kommunemanntal, eller for å unngå at vedkommande ikkje står i noko manntal.

Ved valet i 2007 var det også stor usikkerheit blant kommunane kva rolle dataleverandøren hadde i samband med utarbeidinga av manntalet (levere rådata), og kva rolle leverandørar av valsystem hadde (vidare arbeid med rådata til ferdig manntal).

I høyringsnotatet peikte departementet på at statlege styresmakter bør ta eit sterkare grep om manntalsproduksjonen, i første omgang ved at folkeregistermyndigheita sjølv engasjerer seg meir aktivt i å stille til disposisjon for valmyndigheitene folkeregisteropplysningar for å få utarbeidd manntalet, og at dette bør skje vederlagsfritt for kommunane.

3.7.3 Status og planane framover

For valet i 2009 har departementet inngått samarbeid med Skattedirektoratet med sikte på å sikre statleg oppdatering av manntalet etter skjeringsdatoen per 30. juni og etablere ei statleg distribusjonsløyning.

Formålet med arbeidet er mellom anna å sikre at departementet får betre kontroll rundt manntalsproduksjonen. Dette vil og vere viktig ved eit eventuelt framtidig statleg valdatasystem og ved elektronisk røysting.

Departementet vil også med tanke på framtidige val arbeide vidare med spørsmål knytt til manntalet for å sikre ei god ordning for etablering, oppdatering og distribusjon. Departementet vil saman med ei arbeidsgruppe med representantar frå kommunane sjå på korleis dette bør gjerast. Mellom anna bør ein vurdere om det bør etablerast eit manntal som fullt ut er styrt på statleg nivå.

3.8 Godkjenningsordning for maskinelle teljeløysingar

3.8.1 Bakgrunn

Valstyret i kvar enkelt kommune/fylkeskommune er ansvarleg for oppteljing av røystesetlar ved val og dermed for å sikre korrekt oppteljingsresultat. Valstyret avgjer om oppteljinga skal gå føre seg manuelt og/eller elektronisk. Det er ikkje eit vilkår at elektroniske system som blir nytta ved oppteljinga, skal vere sertifiserte eller på annan måte godkjende av statlege organ. Kommunane og fylkeskommunane har sjølve ansvaret for å sørgje for at systema som blir kjøpte inn, er korrekte.

I perioden 1995–2001 var det i vallova krav til godkjenning av system for oppteljing ved kommunestyreval og valoppgjersystem ved alle val. Dette utgjorde ein liten del av valdatasystema i kommunane. Dette kravet vart fjerna føre valet i 2003. Kommunane vart sjølve ansvarlege for å sørgje for at også desse delane av systema var korrekte.

Dei administrative valdatasystema som kommunane nyttar i dag, har mellom anna funksjonar for å behandle listeforslag, skrive underretningsbrev, lage valprotokollar, samanstille data mellom forvaltningsnivå og til statistikk og formidling av nyheiter og dessutan overføre data til og frå eit elektronisk teljesystem. Dei elektroniske teljesystema inneheld funksjonar for å ta imot og overføre data til og frå det administrative valdatasystemet, data frå lese- og tolkeprogram kopla til skannarar som tel røystesetlar, data frå ein verifiseringsmodul som blir nytta til vising av personrettingar, og

funksjonar for å administrere resultatet av oppteljinga.

3.8.2 Høyringsnotatet

Departementet viste til at problema ved valet hausten 2007 har aktualisert spørsmålet om ei eventuell sertifiserings- eller godkjenningsordning av maskinelle systemløyser for teljing og behandling av teljeresultat.

I høyringsnotatet vart det gjort greie for korleis fleire kommunar ved valet i 2007 fekk problem med det maskinelle systemet for behandling av røystesetlar. Dette førte til at departementet gjekk ut og bad 41 kommunar og nokre fylkeskommunar om å sørge for manuelle kontrollteljingar for delar av røystesetlane. Dersom kontrollteljinga avdekte feil, bad departementet om at alle røystesetlane vart talde på nytt manuelt. Problema ramma kommunar som hadde valt eit maskinelt teljesystem frå eit datafirma.

Departementet bad dataleverandøren om ei utgreiing om dei ulike problema som ein fekk i 2007. Departementet var særleg oppteke av kva som var årsaka til at det vart registrert feil i nokre kommunar, men ikkje i andre. Evalueringa etter valet i fjor viste manglande prosedyrar både frå kommunane og dataleverandøren når det gjeld å sikre at den maskinelle oppteljinga gjekk korrekt føre seg. Særleg var det urovekkjande at det på eit så seint tidspunkt vart gjort endringar i sjølve programvara i det maskinelle teljesystemet.

Det vart i høyringsnotatet vist til at gjennomgangen i dei aktuelle kommunane synte at resultatene av partirøystene var korrekte. Problema var knytte til oppteljing av personrøystene. I dei kommunane som var råka av dette, vart det teke manuelle oppgjer.

3.8.3 Høyringsfråsegnene

Ingen av høyringsinstansane som uttaler seg, stiller seg negative til ei eventuell sertifiserings- eller godkjenningsordning av maskinelle systemløyser for teljing av røystesetlar. Fleire kommunar gir uttrykk for at dei ønskjer ei statleg godkjenningsordning.

Enkelte kommunar peiker på at ei god løysing ville vere at ein innfører eit sentralt valdatasystem.

Bergen kommune skriv om dette:

«Bystyret viser til at siden et stort flertall av kommunene benytter administrative valgdata-system og maskinell telling, så vil det være

langt mer hensiktsmessig og ressursbesparende totalt sett om KRD tar ansvaret for at det utvikles et felles system for kommunene, i stedet for sertifiseringsordninger som hver enkelt kommune vil ha ansvaret for å kontrollere og følge opp. Det vises til at det i Sverige er den sentrale valgmyndigheten som har ansvaret for de valgadministrative systemer.»

3.8.4 Status og planane framover

Departementet viser til at bruk av IKT ved val er eit omfattande problemkompleks. Vallovgivinga i dag er i liten grad retta inn mot bruk av IKT. Slik departementet vurderer det, er det nødvendig å setje i gang eit utviklingsarbeid på valområdet nettopp rundt bruk av IKT ved val.

Departementet vurderer no om og på kva måte det eventuelt bør innførast ei godkjenningsordning for maskinelle teljesystem (skannarar) og programvare knytt til slike system. Ei eventuell godkjenningsordning må vurderast uavhengig av spørsmålet om innføring av eit eventuelt statleg valdatasystem.

Departementet vil i løpet av 2009 setje ned ei arbeidsgruppe som skal sjå nærmare på korleis ein eventuelt kan etablere ei godkjenningsordning. Det er ikkje mogleg å ha på plass ei eventuell godkjenningsordning til stortingsvalet 2009. Departementet har gjennom rettleiing orientert kommunane og fylkeskommunane om på kva måte dei kan sikre kvaliteten på teljesystema føre valet i 2009. Valgforum er og ein aktuell samarbeidspartnar her. Departementet ser for seg at det også på deira opplæringskonferansar blir lagt opp til ein gjennomgang av korleis kommunane gjennom kontraktane med leverandørane sine kan sikre kvaliteten på teljesystema.

Fleire kommunar tek opp spørsmålet om det bør etablerast eit sentralt valdatasystem. Det er mykje som tyder på at det kan vere tenleg å etablere eit sentralt valdatasystem, slik dei mellom anna har i Sverige. Delar av eit valdatasystem vil bli utvikla på sentralt nivå til bruk i enkelte kommunar ved forsøket med elektronisk røysting som skal gjennomførast i 2011. Departementet vil setje i gang eit arbeid med sikte på å vurdere innføringa av eit sentralt valdatasystem som kan nyttast av alle kommunar også ved val der papirrøystesetlar vert nytta. I samband med dette er det òg naturleg å vurdere integrering og samhandling med eit elektronisk røystingssystem.

4 Lovendringsforslag

4.1 Tidlegrøysting

4.1.1 Perioden for førehandsrøysting

Førehandsrøystinga innanriks (bortsett frå på Svalbard og Jan Mayen) tek til 10. august og blir avslutta siste fredag før valdagen, jf. vallova § 8-1.

Røystinga utanriks, på Svalbard og på Jan Mayen startar 1. juli og blir avslutta nest siste fredag før valdagen. Sysselmannen på Svalbard kan fastsetje at førehandsrøystinga skal avsluttast før nest siste fredag.

Veljarar som held til utanfor riket og ikkje har høve til å oppsøkje ein røystemottakar, kan røyste ved brevpost utan at ein røystemottakar er til stades når han eller ho røystar, jf. vallova § 8-1 (3).

4.1.2 Høyringsnotatet

Perioden for førehandsrøysting vart drøfta i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, der det som ei særskild ordning vart vurdert å innføre høve til å røyste før den ordinære førehandsrøystinga tek til. Dette vart følgt opp av departementet i høyringsnotatet. Departementet viste til at det for somme veljarar kan vere vanskeleg å få røyste innanfor tidsramma for førehandsrøysting. Det er særleg fiskarar, personar som arbeider i utanriksfart og studentar som meiner at perioden for førehandsrøysting er for kort.

Departementet meinte at det ikkje burde opnast for ordinær førehandsrøystegiving tidlegare enn det lova fastset. Dersom ein skulle påleggje alle kommunar å leggje til rette for førehandsrøysting frå til dømes 1. juli i alle lokale, vil dette føre til store kostnader, økonomisk og når det gjeld personell, noko departementet meinte var lite tenleg. Røynsla viser at svært få røystar så tidleg i perioden. Departementet meinte derfor at ei alternativ ordning med «tidlegrøysting» var meir tenleg. Ordninga inneber at veljarar som ikkje kan røyste på førehand i den ordinære perioden innanriks og heller ikkje på valdagen, skal få høve til å vende seg til kommunen for å røyste ei viss tid før førehandsrøystinga tek til.

For å unngå for mange fristar å halde seg til føreslo departementet i høyringsnotatet at ei slik

røysting bør byrje 1. juli, som fell saman med tidspunktet for når førehandsrøystinga tek til utanriks, og at denne forma for røysting skulle halde fram til og med 9. august (fram til ordinær førehandsrøysting startar 10. august).

Kommunane må sørge for eit røystemottak i kommunen i den aktuelle perioden, til dømes på rådhuset eller servicetorget der veljarar som ber om det, kan få tilbod om å røyste. Departementet såg det som naturleg at framgangsmåten for førehandsrøystinga skulle følgjast også her.

Departementet meinte vidare at det ikkje vil vere tenleg å lovfeste bestemte opningstider og stader. Utgangspunktet må her vere at veljaren vender seg til kommunen, skriftleg eller munnleg, og ber om å få røyste, og at vedkommande får oppgitt eit tidspunkt der han eller ho kan få røyste.

Ei slik ordning vil dekkje behovet til nokre få veljarar, samstundes som kommunane ikkje treng å leggje til rette for røysting i alle lokala.

I høyringsnotatet gav departementet òg uttrykk for at formålet med ei slik ordning er å komme dei veljarane i møte som elles ikkje ville ha fått røysta. Ordninga er meint å gjelde veljarar som ikkje har høve til å røyste på førehand eller røyste på valtinget, utan at det er knytt noko krav til at veljaren formelt må bevise dette for å få røysta på denne måten. Departementet føreslo i høyringsnotatet at veljaren kan røyste tidleg i alle kommunane i landet, og at det ikkje er grunn til å avgrense ordninga til berre å tillate tidlegrøysting i den kommunen der veljaren er manntalsført.

Ordninga skal vere enkel å innrette seg etter for veljaren. Veljaren får oppgitt eit tidspunkt av valstyret for når han eller ho kan røyste. Kommunen kan likevel ikkje avgrense tida for når ein kan røyste på denne måten, til dømes til ein eller fleire bestemte dagar i veka. Valstyret skal ta omsyn til det ønsket veljaren har når det gjeld tidspunkt for røystinga. Det er likevel akseptabelt at mottaket skjer innanfor ordinær kontortid.

Departementet føreslo at det i lova blir teke inn reglar om «tidlegrøyster» i kapittel 8 om førehandsrøystinga i vallova. Røystene bør følgje reglane om førehandsrøyster i kapittel 10 i vallova når det gjeld godkjenning og oppteljing av røystegivingar og røystesetlar.

4.1.3 Tilhøva i enkelte andre land

Departementet viste i høyringsnotatet til at det er ulike måtar å organisere røystinga på i andre europeiske land. Etter forholda er høvet til førehandsrøysting god i Noreg.

I Danmark kan veljarar som ikkje kan møte opp personleg i vallokalet på valdagen, røyste på førehand. Tida for førehandsrøysting er frå tre veker før valdagen og fram til to dagar før valdagen. Veljarar som er sjuke eller uføre og ønskjer å røyste heime (ambulerande røystemottak), kan gjere dette under føresetnad av at dei har søkt om det minst 12 dagar før valdagen. I Danmark er det førehandsrøysting i fengsel og på sjukehus under leiding av institusjonen sjølv, mens kommunen har ansvar for anna førehandsrøysting (som offentlege kontor og ambulerande røystemottak).

I Sverige kan alle veljarar som ikkje kan røyste på valdagen i det vallokalet som dei soknar til, røyste på førehand. Som røystemottak bruker ein kommunale kontor, bibliotek, sjukehus og omsorgs- og pleieinstitusjonar. Førehandsrøystinga byrjar 18 dagar før valdagen og held fram til og med valdagen. I kvar kommune skal det vere minst eitt mottak for førehandsrøyster som har ope på valdagen. Kommunane har ansvaret for å gjennomføre førehandsrøystinga.

I Finland kan alle veljarar røyste på førehand. Førehandsrøystinga går føre seg på spesielle senter for førehandsrøysting, postkontor, kommunale kontor, i fengsel, på sjukehus og andre behandlingsinstitusjonar. Sjuke og uføre kan røyste heime. Perioden med førehandsrøysting byrjar 11 dagar før valdagen og blir avslutta fem dagar før valdagen.

Førehandsrøysting i Storbritannia går føre seg som brevpost, det vil seie at veljarar sender røysta si som brev med vanleg postgang. Alle veljarar kan frå og med den 11. arbeidsdagen før valdagen røyste på denne måten. Storbritannia har ikkje mottak for førehandsrøyster på same måten som i Noreg.

Det er ikkje høve til å røyste på førehand i Nederland.

4.1.4 Høyringsinstansane

Departementet har motteke høyringsfråsegner frå 76 kommunar. Av desse går 28 imot forslaget til departementet, mens 48 er positive til innføring av ei ordning med «tidlegrøysting». Enkelte av desse nemner likevel føresetnader for etablering av ordninga. 11 fylkeskommunar har uttalt seg. Av desse går fire imot forslaget til departementet, mens sju

er positive. Fire fylkesmannsembete har uttalt seg, og alle er positive til forslaget.

Både *Valgforum* og *Faglig Forening for Formannskapssekretærer* er positive til forslaget.

Styret i KS går imot framlegget om tidlegrøysting. Det blir argumentert med at eit oppdatert elektronisk manntal ikkje vil vere klart til 1. juli, og at det ikkje vil vere trykt opp røystesetlar eller valkort. Vidare blir det peikt på at sidan det ikkje vil vere krav til at veljarar må dokumentere behov for å røyste før 10. august, vil fleire veljarar nytte seg av ordninga. KS konkluderer med at

«eksisterende ordninger knyttet til forhåndstemmegivning fungerer godt. KS anbefaler derfor ikke å tilrettelegge for en ytterligere ordning – «tidligstemmegivning».»

Akershus fylkeskommune er negativ og

«ser ikke at det er behov for å forlenge perioden det er mulig å stemme, slutter seg derfor ikke til forslaget om «tidlegrøysting».»

Østfold fylkeskommune er òg negative og uttaler at

«effekten på valgdeltakelsen vil være liten i forhold til ressursbruk og opplæringsbehov. Prinsipielt ser man også et demokratisk problem med at stemmer skal avgis før valgkampen er kommet i gang og før små partier og uregistrerte lister har hatt mulighet til å nå frem til velgerne med informasjon om at de stiller, og om innholdet i sin politikk.»

Nordland fylkeskommune meiner at det i staden bør vurderast

«å starte forhåndsstemmegivning 1. juli i stedet for 10. august. Det kan synes uheldig å ha tre forskjellige måter i avgi stemme på, tidligstemmegivning, forhåndsstemmegivning og på valgtorget. Med tidligstemmegivning kompliseres valgordningen og mulighetene for feil og misforståelser øker, samtidig som det oppstår behov for ekstra informasjon. Fylkesrådet vurderer det slik at det til tross for departementets innvendinger, er bedre å utvide den eksisterende ordning med forhåndsstemmegivning enn å etablere en helt ny ordning.»

Det er også fleire kommunar som har tilsvarende innvendingar. Det blir vist til at ei slik ordning vil innebere ei meir komplisert valordning, og at det kan vere fare for at feil og misforståingar vil auke. Røysting på laurdag og eventuelt søndag i staden for å opne for tidlegrøysting er nemnd som eit alternativ. Enkelte meiner det er vanskeleg å avgrense ordninga.

Vefsn kommune uttaler seg slik:

«Det finnes ingen statistikker for hvor mange som ønsker å forhåndsstemme lørdag før valget, og søndag i de kommunene som ikke har åpne lokaler. Dersom statlige myndigheter ønsker høyere valgdeltakelse så må det åpnes for muligheten for å stemme også lørdag og søndag før valgdagen. Det er flere som vil stemme da, enn som ønsker å stemme før 10. august.»

Hamar kommune uttaler:

«Ut i fra våre erfaringer vil det være svært få som vil ha et reelt behov for å avlegge «tidligstemme» i kommunen i perioden fra 1. juli og til den ordinære forhåndsstemmegivningen tar til. Selv om det i utgangspunktet er få som vil ha behov for å avlegge «tidligstemme», antar vi likevel at etableringen av en slik ordning vil innebære at en del vil ønske å benytte seg av dette, og at dette også vil bidra til pågang fra personer som strengt tatt vil ha mulighet til å avlegge ordinær forhåndsstemme. Det vil i praksis likevel være vanskelig for kommunen å avvise velgere på dette grunnlaget.»

Hamar kommune peiker i tillegg på at di fleire særordningar som blir etablerte, di større er faren for at det blir gjort feil ved handteringa av røystene.

Fleire av dei som er imot framlegget om «tidlegrøysting», grunngir dette med at ferieavviklinga i kommunen går føre seg i juli, at valkampen ikkje har komme i gang, at partia ikkje har markert seg skikkeleg overfor veljarane, at det er få veljarar som førehandsrøystar i løpet av juli og byrjinga av august, og at ein periode med førehandsrøysting på ein månad er nok. Det blir òg vist til at fordelane med å skyve startdatoen for førehandsrøystinga nærmare valdagen ville gi eit meir oppdatert manntal under førehandsrøystinga. Fleire av kommunane, meiner det er uheldig at ikkje manntalet er klart, og at det ikkje ligg føre trykte røystesetlar eller valkort per 1. juli, og dei meiner det av den grunn ikkje bør innførast ei ordning med «tidlegrøysting».

Fleire kommunar har knytt visse føresetnader til tilslutninga si. Somme meiner såleis at fristar i vallova vil bli påverka av at det kan vere mogleg å røyste alt frå 1. juli, som til dømes manntalet, frist for å behandle klager, utsending av valkort og opptrykk av røystesetlar.

Oslo kommune peiker på at det ikkje må vere eit krav til opptrykk av røystesetlar til denne røystegivinga. Fleire kommunar sluttar seg til framlegget om tidlegrøysting under føresetnad av at departe-

mentet kompenserer for meirutgiftene til kommunane.

Ein kommune meiner kvar kommune sjølv bør kunne avgjere om det skal leggjast til rette for «tidlegrøysting».

Somme kommunar tek til orde for at ein i staden for «tidlegrøysting» bør opne for brevgrøyster også innanriks, slik ordninga er utanriks.

Fleire av dei mindre kommunane argumenterer imot å etablere ei nyordning med tidlegrøysting med at det i dei små kommunane ordinært berre er eitt mottak for førehandsrøysting. Når dette mottaket er ope frå og med 1. juli, meiner fleire at ein derfor opnar for ordinær førehandsrøysting frå denne dato.

Bjugn formannskap uttaler dette:

«Dersom det innføres en ordning med tidligstemming ved at et forhåndsstemmelokale klargjøres for dette, kan det like gjerne åpnes for at den ordinære forhåndsstemningen innenriks starter fra samme tidspunkt. Begrunnelsen for dette er at det i mindre kommuner vanligvis er bare ett forhåndsstemmelokale, og de større kommunene kan selv bestemme at det kun er et lokale som skal ha åpent fra oppstart. Alternativet kan være at tidligstemmingen gjennomføres på samme måte som brevpost i h.h.t. valglovens §8-2.3, jf forskriftenes §28, når noen henvender seg til kommunen i perioden 1. juli til 10. august. Da må det i så fall utarbeides gode rutiner for kontroll og oppbevaring av slike stemmegivninger fram til alt er på plass for registrering.»

Nokre kommunar meiner at det må stillast krav om at veljaren kan dokumentere behov for å røyste før 10. august.

Hurdal kommune skriv dette i høyringsfråsegna si:

«Selv om det ikke er ordinært forhåndstemmemottak som er foreslått med start 1. juli, vet vi av erfaring av flere vil benytte seg av å stemme så tidlig som mulig. Dersom forslaget vedtas, bør det innføres krav om begrunnet søknad. Denne bør i tilfelle ha frist senest 20. juni, pga. ferieavvikling blant valgmedarbeiderne.»

Enkelte kommunar peiker på at reglane for mottak av førehandsrøyster må følgjast, og at røystemottakarar må vere til stades ved mottak av «tidlegrøyster». Ein kommune peiker på at det må utarbeidast gode rutinar for kontroll og oppbevaring av slike røyster fram til alt er på plass for registrering.

Sametinget peiker i sitt svar på at nyordninga med tidlegrøysting òg må gjelde for sametingsvalet.

4.1.5 Vurderinga og forslaget til departementet

Eit fleirtal av høyringsinstansane støttar framlegget om å etablere ei ordning med «tidlegrøysting» frå 1. juli i valåret.

Enkelte har teke til orde for alternative ordningar. Ein kommune meiner at kommunane sjølve bør få avgjere om ein skal leggje til rette for «tidlegrøysting». Departementet meiner at dette ikkje er i samsvar med prinsippet om allmenn røysterett og like gode høve til å røyste uavhengig av kvar ein er busett i landet. Ein kan derfor ikkje rå til ei slik ordning.

Somme høyringsinstansar tek til orde for at ein i staden for «tidlegrøysting» bør opne for brevgrøysting innanriks. Etter vallova kan veljarar som oppheld seg utanriks, og som ikkje har høve til å røyste til offisielle røystemottakarar (det er ikkje krav til dokumentasjon), røyste via brev. I samband med innføringa av ordninga med brevgrøyster viste departementet i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) mellom anna til at det bør vere

«en betingelse at velgerne vil ha problemer med å oppsøke en utenriksstasjon eller en oppnevnt stemmemottaker, for eksempel på grunn av store avstander. Velgeren kan på egen hånd ordne med stemmegivningen, enten ved å bruke materiell han eller hun har anskaffet fra en utenriksstasjon eller stemmemottaker, eller ved å bruke egne stemmesedler og konvolutter. Det bør være en forutsetning - men intet krav - at et vitne kan bekrefte de opplysninger velgeren gir om seg selv.»

Ordninga med brevgrøysting er ei særordning for røysting utanriks og er meint å skulle nyttast i heilt spesielle tilfelle. For at også veljarar utanriks som oppheld seg langt frå ordinære røystemottak, som ambassarar og andre utanriksstasjonar, skal få høve til å røyste, var brevgrøysting einaste måten for at desse veljarane i det heile skulle få røysta. Det same omsynet gjer seg ikkje gjeldande innanriks, der det er heilt andre høve for veljarar til å få røysta med røystemottak i kvar kommune.

Som eit alternativt til «tidlegrøysting» meiner somme av høyringsinstansane at ein like godt kan opne for ordinær førehandsgrøysting alt frå 1. juli. Departementet vil understreke at formålet med «tidlegrøysting» er å innføre ei ordning der ein på *ein enkel* måte legg til rette for at veljarar som i dag

av ulike årsaker ikkje får førehandsrøyste eller røyste på valdagen, likevel får eit tilbod. Departementet meiner det ikkje er tenleg å påleggje alle kommunar å innføre ei fullskalaordning for røysting alt 1. juli innanriks. Slik departementet vurderer det, vil det vere svært ressurskrevjande og lite samfunnstenleg når ein ser landet under eitt.

Departementet er samd i at ei slik særordning kan komplisere valet. Dette kan ein likevel unngå ved at ein utarbeider gode rutinar for mottak av røystene. Slike rutinar må gjerast enklast mogleg, samstundes som ein sikrar at prinsippet om hemeleg val blir følgt, og at røystene blir oppbevarte på ein sikker måte. Departementet meiner ei slik ordning ikkje bør bli særleg ressurskrevjande.

Enkelte høyringsinstansar meiner at ordninga kan vere vanskeleg å avgrense, og at ein i realiteten opnar får ei utviding av perioden for førehandsgrøysting. Det blir derfor av somme teke til orde for at veljarane må vise til eit dokumentert behov for å kunne røyste før ordinær førehandsgrøysting tek til. Departementet meiner det ikkje er tenleg å innføre krav om dokumentasjon. Dette vil etter vår vurdering kunne føre til unødig ressursbruk. Det vil òg vere vanskeleg å seie noko om kva krav ein i tilfelle skal stille til dokumentasjon. Departementet meiner det her lett kan komme til vanskelege avgrensingsspørsmål. Dersom veljaren til dømes får avslag på søknaden om å få røyste, vil dette vere eit enkeltvedtak som vedkommande kan klage på etter forvaltningslova. Det bør derfor ikkje stillast krav til formell søknad. Ordninga skal vere enkel å innrette seg etter for veljaren, og alle bør ha rett til å røyste utan at dei må dokumentere behov.

Departementet går ut frå at det ikkje er særleg mange som vil ha behov for å røyste før 10. august innanriks. Alle veljarar som ønskjer det, skal likevel kunne kontakte kommunen frå 1. juli og be om å få røyste. For å markere at dette er ei særskilt ordning, foreslår departementet likevel at det går fram av lovteksten at ordninga er meint for veljarar som ikkje kan røyste innanfor ordinær førehandsperiode eller på valdagen. Det er likevel ikkje krav til at veljarane skal dokumentere dette.

Departementet har komme til at det ikkje bør stillast krav til at desse røystene blir bokførte særskilt i møteboka. Mottekne «tidlegrøyster» skal såleis bokførast saman med andre ordinære førehandsgrøyster i valprotokollen. Det er likevel naturleg at kommunane noterer kor mange slike «tidlegrøyster» kommunen tek imot ved valet i 2009, slik at ein i ettertid kan evaluere ordninga.

Veljaren skal ha høve til å «tidlegrøyste» i alle kommunane i landet. Valstyret må sende røystene til rett kommune der det er aktuelt.

Fleire av høyringsinstansane legg til grunn at valmateriell som manntal, valkort og røystesetlar må vere klart til tidlegrøysting 1. juli. Departementet er ikkje samd i dette. Departementet vil understreke at dei som valstyret har peikt ut til å ta imot røystene, ikkje samstundes skal ta stilling til om røystegivinga skal godkjennast eller ikkje. Dei skal heller ikkje krysse av for motteken røysting i manntalet. Førehandsrøyster skal handsamast av valstyret. Røystene må derfor oppbevarast i ei valurne inntil dei skal prøvast saman med ordinære førehandsrøyster av valstyret. Dette svarer til ordninga for mottekne røyster frå utlandet. Tidspunktet for prøving og kontroll skal fastsetjast av valstyret. Når prøvinga tek til, må valstyret ta stilling til om røystinga skal godkjennast, eventuelt om ho skal sendast til ein annan kommune dersom veljaren ikkje er manntalsført i kommunen. Departementet meiner det såleis ikkje er noko problem at manntalet ikkje er klart til røystinga tek til 1. juli.

Departementet ser at det for somme fylkeskommunar/kommunar kan vere vanskeleg å ha klar røystesetlane til røystinga tek til 1. juli. Departementet meiner derfor at veljarar bør kunne nytte røystesetelen til departementet. Veljaren vil da ikkje ha høve til å gjere endringar på setelen. Dette må likevel etter vår vurdering vere akseptabelt når alternativet i tilfelle er at veljaren ikkje får røysta i det heile. Det er viktig at kommunar og fylkeskommunar gjer eit godt forarbeid for tilrettelegging til trykking av røystesetlar i forkant av valstyret/fylkesvalstyret si godkjenning av listeforslaga, og ha grunnlaget for røystesetlane klart på møtedagen for handsaming av dei framlagde listene. Departementet vil understreke at fylkeskommunen/kommunen skal gjere nødvendige kontrollar av listeforslaga før dei blir godkjende. Departementet viser til at listene skal vere godkjende innan 1. juni, men at det ikkje er noko i vegen for at godkjenninga blir gjort før dette. I utgangspunktet skal det ikkje gjerast endring i desse etter at godkjenninga har funne stad. Røystesetlane kan såleis i utgangspunktet sendast til trykking rett etter at valstyret har handsama dei. Korrektur, opptrykk og distribusjon vil sjølv sagt ta noko tid, og større kommunar og fylkeskommunar vil bruke lengre tid enn dersom ein liten eller mellomstor kommune trykkjer listene sine sjølv hos eit lokalt trykkjeri. Det som kan seinke trykkinga, er at det blir sett fram klage på vedtak om godkjenning eller forkasting av vallister. Klage må fremjast innan sju dagar etter offentleggjinga av overskrifta på dei godkjende vallistene.

Departementet meiner at fylkeskommunane/kommunane ikkje kan påleggjast å ha klar røyste-

setlane til 1. juli. Etter vallova § 7-1 (1) og (2) skal valstyret/fylkesvalstyret sørgje for at det blir trykt opp røystesetlar for alle godkjende vallister *før førehandsrøystinga* startar innanriks. Som nemnt må «tidlegrøysting» reknast som ein del av ordninga med førehandsrøysting innanriks. For å få fram kravet til når røystesetlane skal vere klare, føreslår departementet at lova får ei presisering i dei nemnde føresegnene.

Departementet meiner at dersom fylkesvalstyret/valstyret har klart røystesetlane før 1. juli, kan desse nyttast ved «tidlegrøystinga». I motsett fall skal røystesetlane til departementet nyttast.

Valkort vil ikkje kunne sendast ut til veljarane før etter skjeringsdatoen i manntalet 30. juni. Det vil seie at enkelte veljarar som ønskjer å røyste tidleg, ikkje har med seg valkort. Kommunen må her sørgje for at det blir etablert ein rutine for utskrivning av duplikatvalkort, slik tilfellet i dag er for veljarar som har gløymt valkortet. Valkortet (duplikatvalkortet) må leggjast saman med røystegivinga til veljaren i ein omslagskonvolutt på vanleg måte.

Juli er tid for ferieavvikling i kommunane. Trass i dette vil det alltid vere minst ein person til stades, anten i rådhuset eller på eit servicekontor, som kan ta imot «tidlegrøyster» og sørgje for at røysta blir oppbevart i ei valurne fram til kommunen skal handsame ordinære førehandsrøyster. Departementet meiner det er naturleg at ein følger framgangsmåten for førehandsrøysting ved mottak av tidlegrøyster. I dette ligg at veljaren skal røyste aleine og usedd. Kravet til hemmeleg røysting skal haldast. Dessutan skal det nyttast røystesetelkonvolutt, valkort (eller duplikatvalkort) og omslagskonvolutt. Krava i valforskrifta til oppbevaring, forsegling og transport av materiell gjeld tilsvarende. Slik departementet vurderer det, vil det ikkje vere behov for omfattande opplæring av kommunalt tilsette for å kunne ta imot «tidlegrøyster», men sidan ordninga tek til før valkorta er distribuert, må dei tilsette manuelt kunne skrive ut valkort til dei som ønskjer å røyste i forkant av perioden for ordinær førehandsrøysting. Slike prosedyrar er i dag alt etablerte i dei tilfella der veljarar har gløymt valkortet sitt.

Innføring av ei ordning med «tidlegrøysting» vil ikkje verke inn på dei fristane som no ligg vallova.

Departementet vil oppsummert peike på at ordninga med «tidlegrøysting» er tenkt ordna på ein enkel måte. Det er likevel viktig at kommunane offentleggjer at veljarane har dette høvet til å røyste, og at veljarane sjølve må vende seg til kommunen for å få nødvendig informasjon om når og kvar det er mogleg å røyste. Det er ikkje meininga at kommunen skal ha ope eit lokale kvar dag i peri-

oden frå 1. juli til 9. august. Veljarar som ønskjer å røyste tidleg, må vende seg til kommunen, skriftleg eller munnleg, å be om å få røyste. Kommunen kan da vise veljaren til eit aktuelt tidspunkt, men skal ta omsyn til kva veljaren ønskjer om tidspunkt for røystringa. Det må likevel vere akseptabelt at mottaket skjer innanfor ordinær kontortid.

Framgangsmåten ved røystegivinga må følgje reglane i vallova § 8-4, utan at det blir oppretta eit formelt røySTEMOTTAK. Kommunane må sørge for avskjerma utlegging av røystesetlar, anten setlar som kommunen/fylkeskommunen har trykt opp, eller dei som departementet har trykt. For å ta omsyn til alle veljarar kan røystesetlane leggjast på eitt eller fleire avskjerma bord som er låge nok til at rullestolbrukarar kan nå røystesetlane. Eit alternativ kan vere å dele ut sett med alle røystesetlane. Omsynet til hemmeleg val må sikrast, same kva løysing ein vel. Den som tek imot røysta, må fylle ut eit valkort før dei trykte valkorta ligg føre. Elles må ein følgje reglane for røySTEMOTTAK, slik det går fram av vallova § 8-4. Reglane i § 27 i valforskrifta må følgjast når veljaren høyrer heime i ein annan kommune enn der vedkommande røystar.

Sametingsvalet blir for ein stor del gjennomført samstundes med val til Stortinget, og Sametinget meiner at ordninga med «tidlegrøysting» bør gjelde tilsvarende. Departementet er samd med Sametinget. Departementet foreslår at dette i tilfelle skjer ved ei endring i forskrifta om val til Sametinget etter at forslaget til endring i vallova er vedteke i Stortinget.

4.2 Tidspunkt for når vallokala seinast må stengje valdagen

4.2.1 Gjeldande rett

Vallova § 9-3 (2) gir valstyra heimel til å fastsetje tid og stad for røystringa. Lova fastset at vallokala skal stengje seinast kl. 20.00 på valdagen måndag. Det er ikkje noko forbod mot at lokala stengjer tidlegare.

Lova inneheld ingen andre føresegner når det gjeld opningstida for vallokala. Kvart valstyre fastset når vallokala skal opne, og kor mange timar lokala skal vere opne.

Vallova § 9-7 fastset at vallokala skal stengje på det tidspunktet som er fastsett. Veljarar som da har møtt fram ved lokalet, skal få høve til å røyste. Ingen skal bli avviste så sant dei har møtt fram ved vallokalet før det stengjer.

Da den nye vallova vart vedteken i 2002, vart tidspunktet for når vallokala seinast skulle stengjast, endra frå kl. 21.00 til kl. 20.00.

4.2.2 Høyringsnotatet

Departementet viste til at opningstida i vallokala varierer frå kommune til kommune. Det peikte på at opningstidene no har vore praktiserte ved tre val. Det er derfor naturleg å vurdere om det er spesielle problem i samband med dei gjeldande reglane.

Det har vorte hevda at røynsler frå kommunane tyder på at kortare opningstid fører til kødanning utanfor valloka rett før stengjetid. Særleg skulle dette gjelde i dei store byane. Det har vorte hevda at sjølv om alle som har komme til vallokalet før kl. 20.00, skal få røyste, kan ein ikkje sjå bort frå at enkelte veljarar har gått utan at dei har fått røysta.

I samband med evalueringa av kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007 har det store fleirtalet av kommunane rapportert at dei ikkje har hatt problem med køar, eller at det har vore små problem. Få kommunar har meldt om kø i vallokala på valdagen. Berre åtte kommunar med val over to dagar melde om kø eller tendensar til kø da vallokala opna på søndag. Nokre kommunar som berre hadde eitt søndagsopne vallokale, rapporterte at det tidvis var noko eller litt kø.

På valdagen måndag melde nokre kommunar at det vart kø rundt lunsjtider (mellom kl. 11.00 og kl. 13.00) og/eller etter normalarbeidstid (etter kl. 15.30), spesielt der røySTEMOTTAKET var i rådhuset. Nokre få kommunar melde om kø eller tendensar til kø den siste timen før vallokala skulle stengje valdagen.

76 prosent av kommunane som har svart, opplyser at dei har opne vallokale til kl. 20.00 på måndagen. Det er berre vel 5 prosent av dei som svarte, som opplyser at dei opnar vallokala før kl. 09.00 på måndag.

Departementet peikte på at fleire faktorar spelar inn for at røystringa i vallokalet skal gå utan problem, slik at ein unngår kø i størst mogleg grad. For det første er det avhengig av kor godt veljarane er vane med prosedyren dei skal følgje. Deretter spørst det kor mykje tid veljarane bruker inne i røysteavlukka (fleire val samstundes kan påverke tidsbruken). Til slutt har sjølv sagt kapasiteten i lokalet mykje å seie.

Departementet peikte på at evalueringa etter valet i 2007 ikkje gir grunnlag for å hevde at opningstider for vallokala fører til problem for veljarane med lange køar når lokala skal stengje.

Likevel meinte departementet at det kan vere grunn til å vurdere om det skal vere høve til å halde vallokala opne ein time lenger måndag kveld.

Omsynet til å unngå køar vil ikkje vere det viktigaste argumentet for å utvide opningstida mån-

dag. Dersom lokala held ope ein time seinare, kan ein få meir spreing på dei veljarane som ønskjer å røyste om kvelden. Mange veljarar opplever eit tidspress i kvardagen ved at dei har mykje å gjere og får dårleg tid etter at arbeidsdagen er slutt. Dette kan føre til at dei ikkje prioriterer å gå til eit røystelokale. Lengre opningstid vil kunne gi veljarane betre tid og føre til at dei finn betre rom for å kunne røyste. Særleg i dei største byane vil lengre opningstid kunne ha ein positiv effekt.

Dersom vallokala stengjer ein time seinare, vil dette føre til at valresultata blir klare seinare. Dette må likevel vere mindre viktig. Det avgjerande må vere at flest mogleg veljarar får høve til å røyste. Slik departementet ser det, er det her viktigare å leggje vekt på at vallokala er lett tilgjengelege.

Departementet gjorde i høyringsnotatet framlegg om at det blir mogleg for kommunane å fastsetje at vallokala skal ha ope til kl. 21.00, og at vallova § 9-3 andre leddet blir endra i samsvar med dette.

Departementet registrerte at svært få kommunar opna vallokala før kl. 09.00 på måndag. Det peikte på at det kan vere grunn for kommunane til å tenkje nytt her. Dersom lokala opnar kl. 07.00 eller kl. 08.00, kan fleire veljarar få høve til å røyste tidlegare på dagen, til dømes før dei går på jobb. På den måten kan ein òg hindre eventuelle køar på ettermiddagen.

Departementet gjorde ikkje framlegg om å lovfeste eit bestemt tidspunkt for når lokala skal opne, men uttalte at ein vil oppmode kommunane om å leggje til rette for at veljarar kan røyste noko tidlegare enn kl. 09.00 der tilhøva tilseier det.

4.2.3 Høyringsfråsegnene

Det store fleirtalet av høyringsinstansane sluttar seg til framlegget om å utvide opningstida i vallokala til kl. 21.00 måndag, eller dei har ikkje merknader til framlegget i høyringsnotatet. Det gjeld alle fylkesmennene og fylkeskommunane. Det same gjeld òg fleirtalet av kommunane.

Faglig Forum for Formannskapssekretærer (FFF) uttaler:

«FFF er positive til forslaget om å endre åpningstiden til kl 2100. Dette gir kommunene større fleksibilitet i valgavviklingen. Det må være lokale forhold som bestemmer hvilke åpningstider man skal ha innenfor lovens rammer.»

Det er berre fire kommunar som er skeptiske til framlegget. Det gjeld desse:

Klepp kommune går inn for å halde på kl. 20.00 som seinaste tidspunkt fordi: «Valdagen er alt ein lang dag for stemmestyra, og arbeidet er heller ikkje slutt når vallokalet stengjer.»

Tønsberg kommune har dette tilleggsframlegget: «Valgloven skal ha bestemmelser om felles stengt tid for valglokalene på valgdagen.»

Nedre Eiker kommune uttaler: «Valglokalenes åpningstid bør være lik i alle kommuner for å unngå misforståelser, spesielt gjelder dette tidspunkt når valgting skal avsluttes.»

Asker kommune skriv: «Valglovens regulering av valglokalenes åpningstid fungerer godt. Det synes derfor unødvendig å utvide åpningstiden ytterligere.»

4.2.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Høyringsrunden viser at det er stor semje om forslaget til departementet om at kommunane får høve til å halde vallokala opne til kl. 21.00 på valdagen måndag. Departementet vil derfor gjere framlegg om at vallova § 9-3 andre leddet blir endra, slik at seinaste lovlege tidspunkt for å stengje vallokala blir kl. 21.00.

Departementet vil understreke at framlegget til lovendring ikkje vil innebere noka innskrenking i retten kommunane har til å stengje lokala før kl. 21.00. Det vil framleis vere opp til kvar enkelt kommune – ut frå lokale tilhøve – å kunne fastsetje at lokala skal stengje på eit tidlegare tidspunkt.

Departementet er klar over at retten til å stengje lokala på ulike tidspunkt i kommunane kan føre til mistydingar hos somme veljarar. Det gjeld særleg dersom media fokuserer på kommunar der dei stengjer lokala kl. 21.00. Eit par av høyringsinstansane meiner at det bør fastsetjast felles tidspunkt for når vallokala skal stengje. Departementet meiner dette vanskeleg let seg gjennomføre for alle stader. Geografiske avstandar eller manglande kommunikasjonar kan gjere det umogleg for veljarane å komme seg til eit vallokale så seint som kl. 21.00 på kvelden. Desse omsyna – og høve til transport og anna valmateriell til ein sentral stad i kommunen – tilseier at det bør vere opp til kvar enkelt kommune å fastsetje når vallokala skal stengje. Departementet finn dessutan at omsynet til lokale tilhøve, til dømes lokale tradisjonar, tilseier at ein ikkje bør gå inn for at alle vallokala skal stengje samstundes i heile landet.

Mistydingar med omsyn til opningstida vil ein kunne motverke gjennom ulike informasjonstiltak. Vallova § 9-3 tredje leddet fastset at valstyret i kvar kommune skal kunngjere tid og stad for røystegi-

vinga. Desse opplysningane skal òg gå fram av val-korta som kommunane skal trykkje og sende til veljarane, jf. valforskrifta § 23. Kommunane kan òg gjennomføre andre lokale tiltak for å informere veljarane.

Høve til utvida opningstid kan gjere vallokala meir tilgjengelege. Departementet vil peike på at få kommunar ser ut til å opne lokala før kl. 09.00 på valdagen måndag. Det kan vere grunn til å vurdere å endre denne praksisen. Departementet vil i informasjonen til kommunane peike på at det er mogleg å opne lokala på eit tidlegare tidspunkt, og oppmode dei til å gjere dette der det er tenleg.

4.3 Innføring av sanksjon ved brot på § 9-9

4.3.1 Gjeldande rett

Etter vallova § 9-9 er det forbode å offentleggjere valresultat og prognosar som er laga på grunnlag av undersøkingar ein har gjort den dagen eller dei dagane valet går føre seg, før alle vallokala er stengde kl. 20.00 på valdagen.

Ei offentleggjering er med andre ord eit lovbrod. Lovbrodet er likevel ikkje sanksjonert med straff eller andre sanksjonar.

Formålet med forbodet i § 9-9 er å hindre utilbørleg påverknad av veljarane mens røystinga enno går føre seg. Forbodet er også grunnlagt med eit ønske om å sikre ei roleg og verdig gjennomføring av røystinga.

Dette forbodet gjeld både offentleggjering av valdagsmålingar og valresultat. På valdagen er det likevel ikkje forbode å offentleggjere valmålingar som er henta inn før valdagen.

Med valdagsmålingar meiner ein målingar som er laga på valdagen på grunnlag av intervju med veljarane om kva dei faktisk har røysta. Dette står i motsetning til vanlege meiningsmålingar som er baserte på kva veljarane kjem til å røyste. Desse kan vere baserte på intervju før valdagen eller intervju i dei dagane valtinget går føre seg. Det er berre valdagsmålingar og meiningsmålingar som er baserte på intervju den dagen eller dei dagane valet går føre seg, som ikkje kan offentleggjerast før kl. 20.00 på valdagen.

Når det gjeld reelle valresultat, har media tilgang til dei gjennom valnattsystemet til departementet.

Gjeldande forbod vart innført i vallovgevinga i 1997 og har mønsteret sitt i lova om folkerøysting frå 1994. I forarbeida til føresegna (Ot.prp. nr. 30 1994–95) går det fram at bakgrunnen for at forbodet vart innført, var at det i tilknytning til stortings-

valet i 1993 vart gjort fleire meiningsmålingar som vart offentleggjorde på valdagen.

I forarbeida til lova om folkerøysting, jf. Ot.prp. nr. 79 1993–94, blir også brotet på prinsippet om ikkje å offentleggjere valdagsmålingar før alle vallokala var stengde ved stortingsvalet i 1993, nemnt som ei årsak til og grunngeving for innføringa av forbodet.

Ønsket om å hindre utilbørleg påverknad og å bevare ro omkring valhandlinga var bakgrunnen for prinsippet om å halde valresultata hemmeleg: «Dessuten har man ikke ønsket å risikere at det uforutsett oppstår et ønske hos et større antall velgere om å stemme senest mulig på valgdagen. Dette kunne bli til hinder for en rolig og verdig gjennomføring av stemmegivningen.», jf. Ot.prp. nr. 79 (1993–94).

På bakgrunn av det som kjem fram i forarbeida, er det spesielt hendinga i 1993 der valdagsmålingar vart offentleggjorde før vallokala var stengde, som utløyste debatten som førte til at forboda både i vallova og i lova om folkerøysting vart innførte.

Europarådet har utarbeidd ein rekommendasjon med retningslinjer for dekning av val i media, jf. rekommendasjon (2007) 15. Denne rekommendasjonen føreset at det kan gjerast avgrensingar slik det er gjort i vallova § 9-9. Artikkel 8, andre og tredje avsnitt i rekommendasjonen lyder slik:

«Any restriction by member states forbidding the publication/dissemination of opinion polls (on voting intentions) on voting day or a number of days before the election should comply with Article 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as interpreted by the European Court of Human Rights.

Similarly, in respect of exit polls, member states may consider prohibiting reporting by the media on the results of such polls until all polling stations in the country have closed.»

4.3.2 Ordningar i andre land

Fleire europeiske land har lovforbod mot å publisere valdagsmålingar og valresultat føre val, og fleire av desse landa har òg lovfest høvet til å setje i verk sanksjonar.

Frankrike har forbod mot å publisere meiningsmålingar dei siste sju dagane før eit val. Lova gjorde det forbode å publisere, spreie og kommentere meiningsmålingar i den perioden. Lova vart sidan revidert, og resultat frå meiningsmålingar kan no publiserast fritt bortsett frå dei siste 24 timane før valet. Dersom noko blir publisert i strid

med lova, kan dette straffast med bøter på inntil 75 000 euro.

I Spania er det eit lovfest forbod mot offentleggjering dei siste fem dagane før valet, og for brot på lova kan ein få anten fengsel frå 14 til 30 dagar eller bøter på mellom 3000 og 30 000 euro. I tillegg kan det bli snakk om ei mellombels inndraging av løyve til å utøve yrket.

I Storbritannia er det forbode å publisere valdagsmålingar før vallokala er stengde. Brot på lova kan føre til gebyr eller fengsel i inntil 6 månader. Det ligg ikkje føre noka lovregulering med omsyn til publisering av reelle valresultat. Dette kan ha samanheng med at media ikkje får tilgang til valresultat før etter at vallokala er stengde. BBC har også utarbeidd sine egne interne retningslinjer for rapportering av meningsmålingar.

I Portugal ligg det føre eit forbod mot publisering i perioden midnatt fredag før valdagen og fram til vallokala stengjer på valdagen, søndag kl. 20.00. Brot på lova kan straffast med bøter på inntil 50 000 euro for privatpersonar og på inntil 250 000 euro for grupper og kollektive einingar.

Også andre land, som Hellas, Polen, Slovakia og Slovenia, har innført forbod mot offentleggjering og høve til å sanksjonere. Utanfor Europa finn vi liknande reglar i både Canada, Mexico og Sør-Korea.

I Sverige, som i dei andre skandinaviske landa utanom Noreg, er det ingen lovbestemte restriksjonar mot å publisere valdagsmålingar eller valresultat. I praksis er det slik at meningsmålingar ikkje blir publisert seinare enn dagen før valdagen. Ingen har tilgang til valresultata før røystelokala er stengde.

4.3.3 Særleg om tilgang til og bruk av valnattdatabasen

Valnattdatabasen er eit datasystem for innsamling, prognostisering og vidareformidling av valresultat til media etter oppteljinga i kommunane valkvelden og valnatta. Kommunal- og regionaldepartementet eig og finansierer systemet. Denne databasen skal gi brukarane valresultat mens ein driv med oppteljinga, og statistiske data om endelege resultat. I praksis har departementet gitt media som inngår avtale med departementet, tilgang til valresultat om lag 1 ½ time før lokala stengjer, slik at dei kan førebu valsendingar.

Alle media bør i medhald av likskapsprinsippet behandlast likt. I avtalen med media krev departementet at dei skriv under på at dei ikkje vil offentleggjere valresultat dei får tilgang til, før sperrefristen. Offentleggjering av valresultat før kl. 20.00 på

valdagen (den regelen som gjeld for opningstid i dag) vil da vere eit avtalebrot, slik at dei allmenne avtalerettslege prinsippa vil kunne gjelde. Det ligg ikkje føre noka plikt for departementet å gi nokon tilgang til reelle valresultat før kl. 20.00. Departementet vil vurdere om denne praksisen bør strammast inn.

4.3.4 Høyringsnotatet

Innleiing

I høyringsnotatet føreslo departementet lovfesting av ein sanksjonsheimel for brot på vallova § 9-9. Departementet peikte på at det ligg føre vektige argument for lovfesting av ein sanksjonsheimel. Det vart mellom anna vist til at formålet med forbodet i vallova § 9-9 er å hindre utilbørleg påverknad av veljarane mens røystegivinga framleis går føre seg. Lova set eit absolutt forbod mot offentleggjering før kl. 20.00, men har ingen heimel for sanksjon dersom forbodet blir brote. Ei valordning som fungerer godt er ein av grunnsteinane i eit demokrati. For at forbodet skal få den verknaden som er tilsikta, må det i regelen handhevast slik at lovbrot får konsekvensar for den som ikkje følgjer lova. Trugsmål om sanksjon vil kunne ha ein viktig symbolfunksjon ved sida av at det vil kunne verke preventivt. Det vart òg vist til at det ved enkelte høve har vore brot på forbodet.

Valdagsmålingar og valresultat er ikkje berre uttrykk for meiningane til folk, dei kan òg vere med på å forme andre sine meiningar. Resultata frå valdagsmålingar og reelle valresultat vil òg kunne inngå som eitt av fleire element i avgjerdsgrunnlaget til veljaren, og er ein faktor i kampen om opinionen på lik linje med andre faktorar. Valdagsmålingar gir i regelen att det folk har røysta, og undersøkingar viser at dei som enno ikkje har bestemt seg for kva dei skal røyste på valdagen, vil lettare kunne bli påverka til å røyste på det vinnande partiet (Bandwagon-effekten), eventuelt det tapande partiet, såkalla sympatirøysting.

I høyringsnotatet peikte departementet på at det alt finst ein sanksjonsmåte ved at avtalen med brukarar om tilgang til valnattdatabasen kan opphevast, eventuelt at ein stengjer tilgangen for ein kortare eller lengre periode for dei som bryt forbodet i § 9-9 når det gjeld reelle valresultat. Departementet vil likevel ikkje kunne krevje i denne avtalen at brukarane òg skal rette seg etter forbodet når det gjeld valdagsmålingar. Dette vil truleg måtte reknast som å vere eit usakleg vilkår i høve til det som det blir inngått avtale om. Det vil i tilfelle seie at media dermed ikkje får tilgang til valresultata før alle vallokala er stengde valkvelden. Det

kan tenkjast ei slik praktisering i staden for sanksjonar mot brot på § 9-9 når det gjeld reelle valresultat. Det blir i tilfellet ei avveging mellom å gi media tilgang før lokala stengjer og innføring av sanksjonar i lov, versus det å ikkje gi tilgang til resultat og at det da heller ikkje blir innført sanksjonar i lov. Departementet kom i høyringsnotatet til at det ikkje bør gjerast skilnad mellom offentleggjering av valdagsmålningar og valresultat når det er tale om å innføre sanksjonar.

Tilhøvet til ytringsfridommen – Grunnlova § 100 og EMK art. 10

Tilhøvet til ytringsfridommen står sentralt ved spørsmålet om utsett offentleggjering og innføring av sanksjonar ved brot på § 9-9. Departementet gjorde derfor ei vurdering av Grunnlova § 100 og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 10.

Departementet vurderte i høyringsnotatet om forbodet i § 9-9 og ei sanksjonering av brot på denne paragrafen ligg innanfor dei grensene som ytringsfridommen set. Departementet peikte på at forbodet mot offentleggjering alt er lovfest, og at tilhøvet til ytringsfridommen vart vurdert av departementet da forbodet vart innført. I samband med spørsmålet om sanksjonering fann departementet det likevel formålstenleg med ei ny vurdering av desse spørsmåla.

Vallova § 9-9 har mønsteret sitt frå lova om folkerøysting i 1994, og ved innføringa av forbodet i vallova i 1997 viste departementet til drøftinga i Ot.prp. nr. 79 (1993–1994), og peikte på at «dei same omsyna gjer seg gjeldande når det er snakk om val», jf. Ot.prp. nr. 30 (1994–95), s. 15. Departementet gjekk inn for forbodet med denne grunngevinga (jf. Ot.prp. nr. 30 (1994–95), s. 16):

«Ro og verdige former omkring valet og valavviklinga er sentrale element i sjølve den demokratiske prosessen, som ein må vurdere omsynet til ytringsfridommen mot. På denne bakgrunnen kan ein ikkje sjå at den foreslåtte reguleringa av staden der valdagsmålningar kan gjennomførast, og når dei kan offentleggjerast, er i strid med Grunnlovas føresegner om ytringsfridommen, eller omsynet til informasjonsfridommen.»

Kontroll- og konstitusjonskomiteen støtta forslaget frå departementet med denne grunngevinga, jf. Innst. O. nr. 57 (1994–95) s. 19:

«Komiteen mener det bør vises stor varsomhet med å tillate aktiviteter som kan forstyrre ro, orden og verdighet rundt selve valghandlin-

gen, eller som på denne måten kan forstyrre eller forvirre velgere, og at offentliggjøring av «tendenser» mens valget pågår på avgjørende måte kan påvirke mange velgeres atferd. Komiteen ser slike hensyn som viktigere enn den beskjedne innskrenkning av mulighetene til offentlig rapportering av velgernes atferd mens valghandlingen pågår, og kan vanskelig se at dette er en innskrenkning av ytringsfriheten i Grunnlovens forstand. Komiteen slutter seg derfor til departementets vurdering og forslag.»

Departementet understreka i høyringsnotatet at det ikkje er snakk om å forby valdagsmålningar og reelle valresultat i seg sjølv, men å utsetje tidspunktet for når opplysningane kan offentleggjerast. § 9-9 tillet offentleggjering etter at alle vallokala er stengde.

I høyringsnotatet viste departementet til at det at media dekkjer val, er ein viktig del av rettstryggleiken for både stat og individ og har som føresetnad at ytringsfridom og pressefridom fungerer optimalt. Likevel meinte departementet at det er legitimt å avgrense denne fridommen noko for å sikre andre viktige offentlege interesser. Desse avgrensingane vernar retten individet har til ein adekvat og balansert informasjon, retten alle politiske parti og kandidatar har til å oppnå dei same moglegheitene, og ein lovmessig og god demokratisk prosess med nøytralt engasjement frå dei statlege autoritetane. Det er mellom anna dette Grunnlova § 100 andre leddet og EMK art. 10 nr. 2 skal sørge for.

Det klare utgangspunktet i Grunnlova § 100 er at det skal vere ytringsfridom. Denne fridommen kan ikkje avgrensast

«med mindre det lader seg forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse».

Ytringsfridomskommisjonen peiker i NOU 1999:27 på at det

«er ikke umiddelbart opplagt ut fra disse vilkår hvor grensene kan trekkes. Et godt svar kan bare gis etter en nærmere analyse av den enkelte begrensning, hensynene bak begrensningen og hvor alvorlig begrensningen griper inn i og forstyrrer de tre prosesser ytringsfriheten verner».

I høyringsnotatet viste departementet til at inngrepet er av avgrensa karakter både tidsmessig og materielt sett. Det blei vist til det departementet og Stortinget tidlegare har peikt på i samband med kor viktig ein demokratisk valprosess er. Det blir

og vist til at fleire europeiske land har innført sanksjonar.

I lys av dette meinte departementet det ikkje var tvilsamt at det kan setjast avgrensingar for når valdagsmålingar og valresultat kan offentleggjerast.

Etter EMK art. 10 nr. 2 er det på visse vilkår høve for offentlege styresmakter til å avgrense utgangspunktet om ytringsfridom. Føresegna tillet innskrenkingar i ytringsfridommen dersom tre kumulative vilkår er oppfylte. Inngrepet må vere heimla i lov, det må sikte mot eitt eller fleire av dei uttømmande nemnde formåla i art. 10 nr. 2, og det må vere nødvendig i eit demokratisk samfunn.

Dei legitime formåla som kan gi grunnlag for ei avgrensing av ytringsfridommen, set skrankar for kva argument som er relevante ved vurderinga av om inngrepet er nødvendig i eit demokratisk samfunn. Om formålet konkret blir fremja, blir først trekt inn ved vurderinga av kor nødvendig det er.

Departementet vurderte òg tilhøvet til EMK art. 10 (2). Vilkåret om at inngrep må vere nødvendig i eit demokratisk samfunn, har ifølgje praksis mellom anna stilt krav til at inngrepet må svare til eit tvingande samfunnsbehov («a pressing social need»), og at det står i høve til det legitime formålet som skal sikrast. Det krevst i tillegg at dei grunnane som er nemnde, er relevante og tilstrekkelege. Inngrepet må vidare oppfylle eitt eller fleire av dei formåla som er rekna opp i føresegna.

Departementet viste til at forbodet først og fremst er innført av omsyn til den retten veljarane har til å røyste utan å bli utilbørleg påverka av røysteåtferda til andre, og for på den måten å sikre gode rammer for ein demokratisk valprosess. Dette er grunnleggjande rettar som departementet meinte det var nødvendig å verne om. Departementet fann òg at den tidsavgrensinga forbodet hadde fått, og som berre gjeld den dagen eller dei dagane røystinga går føre seg, oppfyller kravet til rimeleg samsvar i den forstand at inngrepet står i høve til det legitime formålet som skal sikrast. Departementet meinte ein sanksjonsheimel ville forsterka det vernet som forbodet skal gi, og ikkje føre til eit større inngrep i ytringsfridommen. Det vart vist til at hovudformålet med sanksjonen er å hindre brot på eit forbod som alt er lovfest.

Departementet meinte på bakgrunn av dette at grunngevinga for å innføre forbodet i § 9-9, og no sanksjonering av brot på føresegna, oppfyller vilkåra i EMK art. 10 nr 2.

Administrativ sanksjon

I høyringsnotatet meinte departementet at brot på forbodet burde følgjast av ein administrativ sanksjon med lovbrotsgebyr. Ein straffesanksjon meinte departementet ikkje var nødvendig. Med straff la departementet til grunn formell straff, det vil seie reaksjonar som er definerte som straff i straffelova. Med administrative sanksjonar er det på den andre sida meint sanksjonar som forvaltningsorgan som ved lov er tildelt kompetanse til å bruke sanksjonar, kan dømme nokon til. Departementet la vekt på prinsippet om at straff ikkje bør nyttast dersom ein kan få ein like god eller betre effekt ved å bruke andre sanksjonsmetodar. Effektiv handheving og behovet for eit meir heilskapleg og fleksibelt sanksjonssystem er andre relevante omsyn.

Lovbrotsgebyr vil seie at «forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller påbud) fastsatt i lov eller i forskrift i medhold av lov eller individuell avgjørelse», jf. NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*.

Det følgjer av legalitetsprinsippet i forvaltningsretten at inngrep som administrativ sanksjon med lovbrotsgebyr må ha heimel i lov. Vidare er det eit krav at det går tydeleg fram i lova kva handlingar eller unnlatingar som kan føre til ein sanksjon ved brot, og kven det kan reagerast mot.

Departementet vurderte i høyringsnotatet spørsmålet om det å innføre sanksjon med lovbrotsgebyr er å rekne som straff. Det følgjer av Grunnlova § 96 at ingen kan straffast utan etter dom. Dette prinsippet er også nedfelt i EMK artikkel 6 nr. 1.

Departementet viste til at problemstillinga er drøfta i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, s. 54 ff. Sanksjonsutvalet finn det klart at mindre lovbrotsgebyr ikkje vil vere i strid med Grunnlova § 96. Sanksjonsutvalet konkluderer vidare med at også større gebyr for brot vil vere i samsvar med Grunnlova «dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand», jf. NOU 2003: 15, s. 58.

I samsvar med desse tilrådingane går departementet ut frå at lovbrotsgebyr ikkje er å rekne som straff, og legg til grunn at tilhøvet til Grunnlova § 96 er uproblematisk. Det same standpunktet tok også Arbeids- og administrasjonsdepartementet i

Ot.prp. nr. 6 (2003–2004), om ny konkurranselov og EØS-konkurranselov, og Fiskeridepartementet i Ot.prp. nr. 70 (2003–2004), om endringar i deltakarlova mv. Departementet peikte samstundes på at rettstryggleiken er sikra ved at det vil bli etablert ei klageordning. Sjå meir om dette nedanfor. Eit slikt vedtak vil òg kunne førast fram for domstolane.

Departementet kom på bakgrunn av ei heilskapleg vurdering fram til at den mest tenlege reaksjonsforma ved brot på forbodet i § 9-9 vil vere ein administrativ sanksjon, og at gebyr for slike brot er den mest adekvate reaksjonsforma av desse. Gebyr er ein enkel og fleksibel sanksjon som kan handhevast på ein effektiv måte.

Skuldkrav og bevis

Departementet stilte i høyringsnotatet spørsmål til kva skuldkrav som bør leggjast til grunn. Bør lovbrotsgebyr berre bli nytta når det ligg føre eit klart forsettleg brot på regelen, eller bør også aktlause brot på føresegna og vilkåra kunne resultere i gebyr?

Departementet meinte at det ikkje var tenleg å krevje forsettleg brot, sidan det reiser vanskelege bevisvurderingar og regelen vil bli svært lett å omgå.

Det går fram av NOU 2003:15, som tek for seg bruk av straff og administrative sanksjonar, at det gjerne blir stilt opp eit svært strengt aktsemdskrav i dei tilfella der det er lett å konstatere at det har vore brot, og der ein må gå ut frå at rettsnormene er allment kjende. Det går vidare fram at det må vere ein føresetnad at sanksjonen ikkje er svært inngripande, og at det ligg føre eit klart behov for effektiv handheving. Dersom bevisføringsplikta for at det ikkje ligg føre aktløyse i slike tilfelle, blir lagd på den som har brote lova, vil omsynet til ei effektiv handheving etter det utvalet meiner, vere godt nok sikra utan at det blir innført eit objektivt ansvar.

I høyringsnotatet vart det vist til at forbodet må reknast for å vere godt kjent blant dei som i første rekkje vil kunne rammast av forbodet. Dette er eit moment som departementet meinte taler for at det bør vere nok med aktløyse, og at det ikkje bør krevjast forsett. Vidare taler det for å leggje til grunn eit aktløysekrav at skaden har skjedd alt ved handlinga (offentleggjinga), og at det er relativt lett å konstatere at det har vore eit brot.

Krav til aktløyse vil også kunne vere med på å skjerpe aktsemda hos aktørane, noko departementet meinte var eit viktig moment i denne samanhen-

gen. Departementet meinte at eit krav til aktløyse ikkje vil gjere det vanskeleg for aktørane å unngå brot på lova, da det i alle tilfelle bør vere innarbeidd gode sikkerheitsrutinar og retningslinjer for dette hos alle media som behandlar valdagsmålingar og valresultat på valdagen.

I spørsmålet om det bør krevjast grov eller simpel aktløyse fann departementet at det avgjerande må vere om gjerningspersonen har opptredd slik ein med rimelegheit kan krevje i høve til forbodet i § 9-9. I straffelova § 23 er vanleg (simpel) aktløyse definert slik:

«Den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides.»

Vidare er grov aktløyse definert som ei handling som er «svært klanderverdig», og der «det er grunnlag for sterk bebreidelse».

Departementet vurderte skuldkravet med utgangspunkt i dei nemnde momenta og fann at det mest tenlege i dette tilfellet vil vere eit krav om vanleg (simpel) aktløyse. Dette er også i samsvar med det sanksjonsutvalet uttaler i den nemnde NOU-en ovanfor. Kor stort eit eventuelt gebyr skal vere, vil likevel mellom anna måtte tilpassast skuldgraden.

Når det gjeld spørsmål om det bør stillast strenge beviskrav for å kunne dømme nokon til lovbrotsgebyr, viser departementet til uttale i NOU 2003:15. Det går her fram at det ikkje er grunn til å fastsetje særlege beviskrav for saker om administrative sanksjonar og liknande der det dreier seg om alvorlege tilhøve og inngripande sanksjonar. Dette blir forklart slik:

«Gjeldende regler gir rom for muligheter for nyansering som i praksis må anses tilfredsstillende. I saker der det dreier seg om alvorlige forhold og en inngripende sanksjon, vil det være aktuelt å stille strenge krav til bevisene. I enklere saker der det er aktuelt med mindre reaksjoner kan beviskravene settes lavere.»

Etter departementet si vurdering er det naturleg å leggje til grunn same beviskrav som normalt gjeld i saker om administrative sanksjonar, jf. også Høyesteretts dommar i Rt. 2007 s. 1217 og 29. oktober 2008.

Brot på forbodet skjer ved offentliggjeringa av valdagsmålingar og/eller valresultat. Med «offentleggjing» meinte departementet at opplysningane blir gjorde tilgjengelege for andre. Det er ikkje ein føresetnad for ansvar at nokon faktisk har sett dei offentliggjorde opplysningane, så lenge det faktisk har vore ei offentliggjerjing. Dette kan

likevel vere eit moment i vurderinga av om brotet skal sanksjonerast og størrelsen på gebyret.

I høyringsnotatet fann departementet det mest tenleg at gebyret for brot blir pålagt den som er ansvarleg for offentleggjering. Dette inkluderer også eit ansvar for handlingar hos nokon som opptrer på vegne av vedkommande. I dei fleste tilfella vil den rettsleg ansvarlege vere eit føretak, men departementet såg likevel ikkje bort frå at ansvar kunne påleggjast ein privatperson dersom vedkommande er den reelt ansvarlege for at det har vore ei offentleggjering.

I høyringsnotatet føreslo departementet at medverknad til brot ikkje bør kunne sanksjonerast. Departementet fann det ikkje tenleg med eit eige medverkaransvar og viste til at formålet med sanksjonsregelen vil bli sikra ved at både aktaust og forsettleg brot på føresegna i § 9-9 vil føre til ansvar. Vidare vart det vist til at formålet vart sikra ved at det vil vere den som er ansvarleg for offentleggjeringa, som blir idømd gebyret for brot.

Freistnader på brot på forbodet i vallova § 9-9 er ei lite aktuell problemstilling og vart derfor ikkje omfatta.

Storleiken på lovbrotsgebyret

I høyringsnotatet føreslo departementet at gebyret for brot bør stå i høve til sjølve brotet, men at det likevel må setjast så høgt at det ikkje lønner seg å bryte forbodet. Hovudformålet med dette gebyret er at det skal verke preventivt. Det å hindre at lova blir broten, er såleis det eigentlege formålet med fastsetjinga av sanksjonen. Når det gjeld kor stort gebyret skal vere, kan dette fastsetjast på fleire måtar. Departementet viste til kringkastingsforskrifta der lovbrotsgebyr kan fastsetjast etter sjår-/lyttartal, ved ein standardisert sats eller etter ei skjønsmessig vurdering. Departementet meinte at denne typen brot tilseier at det blir fastsett eit gebyr på bakgrunn av ei skjønsmessig vurdering. Ein bør ved fastsetjinga leggje vekt på kva slags brot det er, og kor grovt det er. Dersom den ansvarlege har tent på brotet, går vi ut frå at dette er det momentet det bør leggjast vekt på. Ved stadige brot kan gebyret aukast.

Når det gjeld avgrensing av beløp oppover, føreslo departementet at den same avgrensinga som er teken i kringkastingsforskrifta (gjeld frå 1. juli 2008), også blir lagd til grunn her. Etter denne forskrifta er gebyret for brot avgrensa oppover til 2 000 000 kroner.

Departementet føreslo vidare at gebyret etter føresegna skal vere tvangsgrunnlag for utlegg, og

at Statens innkrevjingsssentral får fullmakt til å tvangsinndrive kravet.

Departementet føreslo at heimel for å idømme lovbrotsgebyr blir fastsett i lov, og at det blir gitt heimel for å fastsetje forskrifter. Departementet meinte det er mest tenleg om reglar om inndrivning av kravet, betalingsfrist og renter blir fastsette i forskrift til lova.

Sanksjonsmyndigheit

Departementet føreslo i høyringsnotatet at idømminga av gebyret og tilsynsansvaret blir lagd til Medietilsynet sidan Medietilsynet er eit organ som har den nødvendige kompetansen til dette. Det vart ved vurderinga lagt vekt på at sanksjonsmyndigheita bør liggje hos ein uavhengig instans og ikkje eit politisk organ som departementet.

Medietilsynet er eit forvaltningsorgan som behandlar saker etter kringkastingslova, lova om film og videogram og medieeigarskapslova. På kringkastingsområdet går oppgåvene til Medietilsynet først og fremst ut på å føre tilsyn med at føresegnene i kringkastingslova og kringkastingsforskrifta blir følgde. Medietilsynet er i tillegg sanksjonsmyndigheit mellom anna ved brot på kringkastingslova kap. 3, jf. kringkastingsforskrifta kap. 10.

I høyringsnotatet er det vist til at Medietilsynet sit inne med den relevante sanksjonskompetansen på eit område som ligg nær det aktuelle fagfeltet. Departementet fann det også mest tenleg at Medietilsynet også skal vere det organet som greier ut saka i medhald av reglane i forvaltningslova, og har ordinært tilsynsansvar med at føresegna blir følgd.

Departementet føreslo å plassere heimelen for at Medietilsynet har høve til å sanksjonere, i vallova. Reglar om den praktiske gjennomføringa vart føreslått gitt i forskrift til lova.

Høve til klage

I høyringsnotatet vart det lagt til grunn at vedtak om at ein blir dømd til lovbrotsgebyr, skal ein kunne klage på.

På område som gjeld vallova, har Kommunal- og regionaldepartementet, som forvaltar av vallova, myndigheit i klagesaker. Det vil da i utgangspunktet også seie at dette er tilfellet i saker om klage på idømt lovbrotsgebyr på vallova § 9-9.

Normalt er det Kultur- og kyrkjedepartementet som har styringsrett over Medietilsynet, og som er klageorgan for vedtak tilsynet har gjort. Det vart i høyringsnotatet vist til at Kultur- og kyrkjedeparte-

mentet har hatt på høyring eit forslag om ei meir uavhengig stilling for Medietilsynet og etablering av ei eiga uavhengig klagenemnd i saker frå Medietilsynet. Departementet meinte i høyringsnotatet at det kunne vere aktuelt å leggje klager til ei slik nemnd.

4.3.5 Høyringsfråsegnene

Så å seie alle høyringsinstansane som uttaler seg om forslaget, sluttar seg til det.

Randaberg kommune uttaler dette:

«Det følger av lovforslaget at formålet med forbudet i § 9-9 er å hindre utilbørlig påvikning av velgerne mens stemmegivningen ennå pågår, samt et ønske om å sikre en rolig og verdig gjennomføring av stemmegivningen. Randaberg kommune mener at disse hensynene bør veie tyngre enn de ønsker som måtte være til stede om å komme med flest mulig nyheter om valget. Randaberg kommune stiller seg positiv til forslaget om å innføre lovbruddsgebyr ved brudd på valgloven § 9-9.»

Sandnes kommune kjem med ei fråsegn i same retning.

Tønsberg kommune støttar innføringa av sanksjon «da offentliggjøring av tendenser mens valget pågår kan påvirke velgerens adferd».

Fredrikstad kommune meiner det er viktig at det ikkje oppstår situasjonar der veljarane blir utsette for påverknad som kan truge tilliten til valet. Offentleggjing av valdagsmålingar og valresultat reknar ein med har stor grad av påverknad hos veljargrupper. Fredrikstad kommune meiner ei sanksjonering vil gjere lovforbudet meir effektivt og samstundes tydeleggjere ønsket til styresmaktene om ro og verdigheit rundt valhandlinga.

Østfold fylkeskommune uttaler at det er ein logikk i at forbod kjem med ein sanksjonsheimel.

Bø kommune uttaler dette:

«Ser på denne nye lovregelen som svært viktig og ser med glede på at ein slik regel har kome. Media er alt for pågåande når det gjeld innhenting av valresultat og prognoser, samt offentliggjerjing av desse.»

Medietilsynet tek opp spørsmål som er knytte til jurisdiksjon:

«Medietilsynet antar at forbudet kun er ment å ramme rettssubjekter under norsk jurisdiksjon. Vi vil anta at spørsmålet om jurisdiksjon særleg kan medføre avgrensingsproblemer med hensyn til kringkasting og nettsteder, selv

om forbudet også gjelder andre aktører enn disse. Slik lovforslaget er utformet vil ikke kringkastere etablert i andre land (...) bli rammet av sanksjon ved brudd. I slike tilfeller kan det nok tenkes et medvirkeransvar for norske virksomheter, eksempelvis (...) norske avdelingskontor. Men i og med at forslaget ikke rammer medvirkning vil det ikke være grunnlag for sanksjon. Når det gjelder nettsteder, må det avklares hva som faller innenfor loven.»

Medietilsynet tek opp spørsmål som er knytte til kven som er ansvarssubjekt for føresegna. Dei viser til at forslaget slik det no lyder,

«retter seg mot alle rettssubjekter, jf. uttrykket «den som er ansvarlig for offentliggjøringen» i § 15-11. Det mest nærliggende vil være brudd begått av radio- og tv-kanaler, nettaviser, riks- og lokalaviser og andre trykte medier, men forbudet kan også ramme privatpersoner, andre virksomheter, politiske partier og organisasjoner».

TV2 er prinsipielt imot forbudet i § 9-9 og uttaler dette:

«Å opprettholde et tidsavgrenset forbud mot å publisere og også å gjennomføre sanksjonering av ytringer hvor uttalelser om borgernes valg viderebringes eller faktiske valgresultater, kan vi ikke se at er uproblematisk fra et ytringsfrihetsstandpunkt.»

Norsk Redaktørforening uttaler seg i same retning og meiner prinsipielt at forbudet burde opphevast.

TV2 meiner det kan vere vanskelig å gjere avgrensingar for kven som er ansvarssubjekt, samstundes som dei meiner ei sanksjonering må ramme alle. Dei uttaler:

«Vi ser også at publiseringsmulighetene nå er i ferd med å endres, kanskje særlig på grunn av nye tekniske muligheter – hvor bloggere løpende rapporterer (eller setter opp automatiske rapporteringssystem) – som gir resultatene av hva venner, kjente og (en økende skare) lesere melder at de har stemt. Vi imøteser en nærmere avklaring på hvordan Medietilsynet skal gripe inn i slike tilfelle. At myndigheten må overvåke og gripe inn også på dette feltet er åpenbart nødvendig, idet en forskjellsbehandling verken vil være saklig eller forståelig. Man kan etter TV2s syn ikke alene rette forbudene mot de seriøse og velfungerende mediebedriftenes virksomhet, om man ikke også kan håndheve tilsvarende reguleringer overfor andre.»

Norsk Redaktørforening peiker på at veljarane blir påverka av svært mange faktorar. Dei nemner

mellom anna utdeling av røystesetlar og materiell frå partirepresentantar utanfor vallokala, lesarbrev og leiarartiklar som er trykte på sjølve valdagen, og meiningsmålingar som er tekne opp dagen før. Norsk Redaktørforening uttaler:

«(...) at å hevde at nettopp offentleggjøring av valgdagsmålingar, eller for den saks skyld resultat, skulle medføre en særlig utilbørlig påvirkning er ikke nærmere forklart i høringsnotatet.»

Norsk Redaktørforening tek opp spørsmålet om media skal kunne sanksjonerast for offentleggjøring av informasjon dei har fått av andre. Dei skriv:

«Et annet spørsmål er om mediene skal kunne forfølges gjennom administrative eller rettslige sanksjoner for publisering av resultater man måtte ha fått gjennom andre kilder, for eksempel ved at personer med tilgang til resultater gir disse videre til representanter for en redaksjon. Det berører i så fall spørsmålet om myndigheten kan straffe publisering av informasjon som er tilegnet på legal måte, selv om det innebærer et brudd på ev lover og instruks for den som måtte være kilde til informasjonen. Etter vårt syn er lovens § 9-9 alt for generell på dette punkt.»

Norsk Redaktørforening set spørsmålsteikn ved storleiken på gebyret og den rolla Medietilsynet har. Dei meiner dette:

«Å gi Medietilsynet mandat til å ilegge bøter på et nivå som befinner seg milevidt over f eks oppreisningsbeløp i saker som gjelder ærekrenkelser eller privatlivets fred virker ikke rimelig. Vi er i det hele tatt skeptiske til den utvikling som dette innebærer, nemlig at Medietilsynet ikke bare skal ivareta oppgaver knyttet til konsesjoner, pressestøtte og kvantitativ lovgivning på utvalgte medieområder, men også skal få som oppgave å ilegge bøter knyttet til publisering av redaksjonelt innhold.»

Norsk Redaktørforening er kritisk til departementet som klageinstans og meiner at dette bør leggjast til ei uavhengig nemnd. Dei uttaler at dei er «av den oppfatning at klageinstansen bør være en uavhengig nemnd, og ikke departementet selv».

4.3.6 Vurderinga og forslaget til departementet

Innleiing

Forslaget frå departementet får stor tilslutning i høyringa, og departementet held fast på framleg-

get om at det bør innførast heimel i lov for idømming av lovbrotsgebyr når vallova § 9-9 blir broten. Det har ikkje komme innvendingar eller synspunkt i høyringsrunden som endrar dei prinsipielle vurderingane til departementet. Departementet meiner at behovet for eit sanksjonssystem som gir høve til rask og fleksibel reaksjon ved brot, tilseier at eit lovbrotsgebyr er den mest adekvate reaksjonsforma.

Eit par av høyringsinstansane har innvendingar mot sjølve forbodet i vallova § 9-9. Departementet viser til at forbodet i seg sjølv ikkje blir teke opp til vurdering i denne proposisjonen. Det vil av den grunn ikkje bli kommentert nærmare av departementet.

Det har i høyringsrunden vorte peikt på at veljarane blir utsette for svært mange påverknadsfaktorar i valperioden, og det blir stilt spørsmål ved kvifor nettopp offentleggjøring av valgdagsmålingar og resultat skulle føre til ein særleg utilbørlig påverknad. Departementet er samd i at veljarane blir utsette for mange påverknadsfaktorar i samband med val. Val handlar i utgangspunktet om å påverke, og dette er ein viktig del av valet. Stortinget har likevel lovregulert i kor stor grad veljarane skal utsetjast for påverknad gjennom offentleggjøring på sjølve valdagen av informasjon om kva folk faktisk har røysta, da dette blir rekna som ein utilbørlig påverknad. I den straumen av informasjon som veljarane blir utsette for i forkant av valet, er det viktig at det blir skapt ro omkring røystinga, og å sikre ei roleg og verdig gjennomføring. Sannsynet for at veljarane kan bli påverka av valgdagsmålingar er i aller høgaste grad til stades.

Avgrensing i ansvarssubjektet

Det er i høyringsrunden reist spørsmål om kven som vert ramma av forbodet i vallova § 9-9.

Ved ein sanksjonsheimel må den handlinga som fører med seg ansvar, og ansvarssubjektet definerast klart ut frå omsynet til rettstryggleiken og til at det skal vere føreseieleg. Alle aktørar må kunne vite kva handlingar som kan føre med seg ansvar, og kven som kan bli påført ansvar for ei slik handling.

Offentleggjøring i strid med forbodet i § 9-9 ramar i utgangspunktet alle rettssubjekt som er underlagde norsk jurisdiksjon, både privatpersonar og føretak. Departementet føreslo i høyringsnotatet at sanksjonsheimelen tilsvarende skulle kunne ramme alle.

Departementet har etter ei fornya vurdering komme til at sanksjonsheimelen bør avgrensast til berre å gjelde føretak. Dette vil gi ei enkel avgren-

sing mot privatpersonar. Ein nærmare definisjon av føretak blir føreslått teken inn i lova. Definisjonen er utforma etter sanksjonsutvalet si mønsterføresegn for administrative sanksjonar i NOU 2003:15, der det er teke utgangspunkt i reglane i straffelova om føretaksstraff, jf. straffelova §§ 48a og 48b. Teori og praksis om desse føresegnene kan derfor gi rettleiing ved tolkinga.

Ein må leggje til grunn at da forbodet kom, var det i første rekkje meint å skulle ramma mediebedrifter som offentleggjer valdags- og meiningsmålingar. 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 forbodet 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 ramma, 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.

Ved utmålinga av gebyret vil ein kunne ta omsyn til dei fordelane føretaket har eller kunne ha oppnådd, og til økonomien til føretaket. Ansvar for føretak kan styrkje den preventive verknaden av sanksjonsheimelen og dermed gjere sitt til at ein etterlever forbodet betre. Omsyn ut frå rettstryggleiken spelar òg inn og kan tale for at ansvarssubjektet bør avgrensast til føretak.

Jurisdiksjon

I høyringsrunden blir det reist spørsmål som er knytte til jurisdiksjon. Forbodet og sanksjonen i vallova får berre innverknad for forhold som fell innanfor norsk jurisdiksjon. Dette gir utfordringar særleg i samband med medium og internett, noko vi meiner ikkje er særskilt for dette rettsområdet. Dette vil seiast at føretak som ikkje kjem inn under norsk jurisdiksjon ikkje blir ramma.

Nærmare om vallova § 9-9

Handlingsnorma knytt til sanksjonar går fram av vallova § 9-9. Det vil liggje føre eit brot på lova når informasjonen er «*offentleggjort*». Med offentleggjering må ein leggje til grunn at opplysningane er gjorde tilgjengelege for ålmenta.

Departementet legg til grunn at den forma for offentleggjering som vil kunne bli ramma av sanksjonsheimelen, typisk vil vere publisering på ein stad som er kjend for ei større mengd personar, eller på ein måte som ein går ut frå vil nå ut til ei større mengd personar. På den måten vil ein kunne ramma dei større mediebedriftene som opererer på internett, samstundes som dette òg vil kunne gjelde ei lokalavis. Om offentleggjeringa faktisk har ført til at aktuell informasjon har vorte kjend for ei viss mengd personar, er slik departementet vurderer det, likevel ikkje eit vilkår for at det har skjedd ei «*offentleggjering*».

Det er vidare eit vilkår for brot at det her er snakk om valresultat eller prognosar som er laga på bakgrunn av *undersøkingar* som er gjennomførte på valdagen/valdagane. Departementet legg til grunn at det her må vere snakk om målingar baserte på ein profesjonell metodikk som er meint å skulle bli ramma av sanksjonsheimelen. Målingar som byggjer på ei amatørmessig utforming, fell etter vårt syn utanfor. Bakgrunnen for innføringa av forbodet støttar dette. Det må leggjast til grunn at slike målingar er utforma etter ein særskild metodikk for mellom anna å sikre at utvalet av personar som deltek, speglar ein representativ del av populasjonen.

Forbodet er brote dersom offentleggjering av informasjon som nemnd skjer før alle vallokala er stengde på valdagen måndag.

Medietilsynet som tilsyns- og sanksjonsmyndigheit

Departementet held fast på framlegget om at Medietilsynet skal vere sanksjonsmyndigheit. Ein viser her til den vurderinga som står i høyringsnotatet. Medietilsynet er i dag sanksjonsmyndigheit ved brot på kringkastingslova kap. 3, og departementet kan ikkje sjå at det ligg føre nokon prinsipiell skilnad mellom den rolla Medietilsynet alt har i dag, og den rolla tilsynet vil få etter vallova. Departementet meiner det er nødvendig av omsyn til rettstryggleiken at lovbrotsgebyret blir gitt av eit organ som sit inne med den nødvendige ekspertisen som vil sikre eit godt fagleg grunnlag for avgjerdene.

Når det gjeld utøvinga av tilsynsoppgåva til Medietilsynet, meiner departementet at det er naturleg at Medietilsynet følgjer mediebiletet i

løpet av valdagen. Det dreier seg her om eit tilsyn som berre er aktuelt éin dag annakvart år, og brot på handlingsnorma er knytt til eit bestemt tidspunkt på dagen. Slik departementet vurderer det, vil tilsynsansvaret vere avgrensa. Medietilsynet bør derfor i løpet av valdagen følgje mediebiletet særskilt med omsyn til regelen i vallova. Dersom det blir konstatert brot, bør Medietilsynet ta kontakt med vedkommande føretak og be om at informasjonen blir fjerna. Slik departementet ser det, bør det å ikkje rette seg etter ei slik eventuell oppmoding takast med når ein skal vurdere eit eventuelt lovbrotsgebyr. Ein kan tenkje seg at informasjon har vore offentleggjord utan at ein kan konstatere aktløyse. Det er derfor tenleg at Medietilsynet kontaktar føretaket med ein gong. Vurderinga av om ein skal gi lovbrotsgebyr, må takast etter at ein har fått inn den nødvendige informasjonen rundt forholdet. Departementet legg til grunn at Medietilsynet i forkant og i medhald av alminneleg forvaltningsrett, jf. forvaltningslova § 16, skal varsle det aktuelle føretaket om at ein vurderer å gi lovbrotsgebyr og gje dei høve til å uttale seg.

Medietilsynets uavhengige rolle

Departementet har vurdert Medietilsynets rolle overfor departementet. Medietilsynet er lagt inn under Kultur- og kyrkjedepartementet. Hovudprinsippet i forvaltningsretten er at eit overordna organ kan instruere eit underordna organ. Instruksjonsretten omfattar generell instruksjon, som lovtolkning og saksbehandling, og individuell instruksjon, som korleis ei bestemt sak skal avgjerast.

Omsynet til å sikre eit føreseieleg og transparent system og å hindre at det blir stilt spørsmål om enkeltavgjerder er politisk motiverte, kan tilseie at tilsynsmyndigheita bør vere uavhengig. Dette er da også lagt til grunn som eit grunnprinsipp i St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn og i innstillinga til denne, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003). For å sikre at statlege tilsyn kan vere sjølvstendige, kan det vere avgrensingar i instruksjons- og omgjeringsmyndigheita til departementet, og klagebehandling kan leggjast til ei uavhengig nemnd.

Departementet har vurdert spørsmålet om at Medietilsynet skal vere uavhengig i saker etter vallova § 9-9 i lys av dette.

Vi har fleire døme i lovverket på ulik grad av sjølvstende for tilsyn. Ein kan tenkje seg varierende grad av avgrensingar i instruksjonsmyndigheita. Ved vurderinga av sjølvstende må ein ta stilling til om instruksjonsretten skal avskjerast i enkelt saker, både med omsyn til resultatet av saks-

behandlinga i tilsynet og til kva saker som skal takast opp til behandling, eller om generell instruksjon også skal vere avskoren.

Eit nærliggjande døme og utgangspunkt for vurderinga til departementet er reglane i medieeigarskapslova. I medhald av medieeigarskapslova § 6 er Medietilsynet fullstendig uavhengig. § 6 i lova lyder slik:

«Kongen kan ikke gi Medietilsynet generelle instruksjoner om håndhevingen av loven, og kan heller ikke gi pålegg om myndighetsutøvelsen i enkelttilfeller. Medietilsynets vedtak etter denne lov kan ikke omgjøres av Kongen.»

Her er alle høve til styring frå politiske myndigheiter avskorne. Departementet kan verken gi generelle eller individuelle instruksar om korleis tilsynet utøver myndigheita si til å gripe inn mot erverv av eigardelar i kringkasting og dagspresse osv., eller korleis tilsynet utøver andre oppgåver det har etter lova. I forarbeida til lova blir det vist til at det er eit grunnleggjande prinsipp at nyheitsformidlinga og den offentlege debatten ikkje bør kunne bli påverka av offentleg myndighetsutøving. Tilsynsorganet bør av prinsipielle grunnar ha ei sjølvstendig stilling overfor dei politiske myndigheitene.

Eit tilsvarende sjølvstende har Datatilsynet, men med det unntaket at departementet kan instruere tilsynet om å ta opp ei sak til behandling. Same typen avgrensing finst i konkurranselova § 8 når det gjeld Konkurransetilsynet.

Departementet har den oppfatninga at prinsipielle grunnar tilseier at det organet som fører tilsyn med vallova § 9-9, bør vere sikra sjølvstende overfor politiske myndigheiter, nettopp fordi det her dreier seg om spørsmål som er knytte til val til politiske organ. Departementet kan ikkje sjå at det på dette området skulle vere forhold som tilseier at ei avgjerd i saka blir lagd til eit politisk organ av omsyn til demokratisk kontroll.

Dette gir ein rein sjølvstendemodell der alle høve til styring er avskorne. Skal ein kunne gripe inn, må det i tilfelle skje ved endring i lov.

Klageinstans

I høyringsnotatet vart det ikkje teke endeleg stilling til spørsmålet om kven som bør vere klageinstans. Departementet viste til at det på Medietilsynets fagområde låg føre forslag om å opprette ei uavhengig klagenemnd, og at det kunne vere grunn til å leggje klagebehandlinga til ei slik nemnd. Ei slik nemnd er per i dag ikkje oppretta. Det vart alternativt føreslått i høyringsnotatet at

Kommunal- og regionaldepartementet sjølv er klageorgan. Etter ei fornya vurdering av spørsmålet om kven som bør vere klageinstans, meiner vi at det av prinsipielle grunnar kan vere uheldig at det er departementet som skal kunne overprøve vedtaka til Medietilsynet. Oppgåva for tilsynet bør etter vår vurdering sikrast sjølvstende frå politiske myndigheiter.

Sjølv om ei klagebehandling i departementet ville ha ein reint administrativ karakter, meiner departementet at det er ønskjeleg å unngå ein situasjon der det kan komme fram tvil om det ligg føre reelt politisk sjølvstende. Dette kan tale for at eit klageorgan bør vere uavhengig av departementet.

Dei same omsyna som taler for ei avgrensing av instruksjonsmyndigheita taler derfor også for avgrensingar i høvet til klagemyndigheit. Departementet skal ikkje ha instruksjonsmyndigheit over Medietilsynet og bør derfor heller ikkje vere klageinstans for vedtaka til Medietilsynet. Departementet har vurdert om det er naturleg å leggje klagemyndigheit til eksisterande klageorgan på saksområda til Medietilsynet. Både klagenemnda for film og videogram og klagenemnda for eigarskap i media er vurderte, men ikkje funne eigna som klageorgan i dette tilfellet. Slik departementet vurderer det, kan ein løyse organiseringa av klagesaksbehandlinga betre ved at det blir etablert eit uavhengig organ som ikkje kan instruerast av departementet eller av Kongen i statsråd.

Opprettinga av eit uavhengig klageorgan med adekvat kompetanse vil slik departementet ser det, innebere ei overprøving som truleg kan skje raskt, og som i tillegg er fleksibel, samstundes som det inneber at avgjerda kan takast av juridisk kompetente personar.

Departementet finn det mest føremålstenleg at Kongen opprettar klageorganet. Klageinstansen må ha den nødvendige kompetansen for å avgjere klagesakene. Behandling av klager i dei aktuelle sakene vil krevje juridisk og kanskje også medie-fagleg kompetanse. Organet bør bestå av tre medlemmer der minst ein medlem bør ha dommar-kompetanse. Ei ordning med eit teknisk sekretariat for klagenemnda kan leggjast til ein advokat. Medlemmene av klagenemnda bør utnemnast for ein fastsett periode slik at høvet til å avsetje ikkje reduserer sjølvstendet. Departementet finn det mest praktisk at denne perioden går over tre val. For at det skal vere kontinuitet, bør ein samstundes unngå at alle medlemmene blir bytte ut på ein gong. Departementet føreslår at nærmare reglar om opprettinga og organiseringa av klagenemnda skjer i forskrift.

Klagebehandling skjer i tråd med vanlege forvaltningsrettslege reglar. Klaga skal sendast til Medietilsynet, som skal sørgje for dei undersøkingane klaga gir grunn til. Medietilsynet kan oppheve eller endre vedtaket dersom det finn at klaga er rimeleg. Dersom Medietilsynet ikkje finn grunnlag for å gjere om vedtaket, skal dokumenta i saka sendast til klageorganet så snart saka er lagd til rette. Klageorganet skal sjå til at saka er så godt opplyst som råd før ein gjer vedtak.

Dersom klaga blir teken opp til behandling, kan klagenemnda prøve alle sider av saka og også ta omsyn til nye opplysningar. Nemnda skal vurdere dei synspunkta som klagaren kjem med, og kan også ta opp forhold som klagaren ikkje har teke opp.

Klagenemnda si stilling

Ut over det å vere klageinstans står ikkje klagenemnda i noko overordningsforhold til Medietilsynet. Klagenemnda kan altså ikkje gi førehandsinstruksar om saksbehandlinga til Medietilsynet. I tråd med at klagenemnda ikkje skal vere overordna Medietilsynet i vanleg forvaltningsrettsleg forstand, føreslår departementet i tillegg at klagenemnda ikkje får høve til å gjere om vedtaka til Medietilsynet etter eige tiltak.

Klageorganet vil også vere heilt uavhengig av departementet. Departementet kan ikkje instruere klageorganet. Eit vedtak i klagenemnda kan ikkje påklagast, men kan på vanleg måte forfølgjast rettsleg ved domstolane, og dei kan førast fram for Stortingets ombodsmann for forvaltninga.

Gebyrgrensa

Departementet held fast ved at gebyrgrensa i lov bør vere avgrensa oppover. I høyringsnotatet vart det føreslått å leggje til grunn den same avgrensinga som er teken inn i kringkastingsforskrifta, det vil seie ei beløpsgrense på inntil kr. 2 millionar. Departementet finn det likevel hensiktsmessig å knyta beløpet til ein indeksregulert størrelse, som grunnbeløpet i folketrygda. Det vert derfor føreslått i lova at lovbrotsgebyrets størrelse skal utgjere inntil 28 G. Dette vil per i dag utgjere i underkant av kr 2 millionar. Departementet understrekar at det gjennomgåande ikkje vil vere kurant å krevje eit så stort gebyr.

Departementet føreslår at ein i lov fastset kva kriterium som skal leggjast til grunn ved utmålinga av lovbrotsgebyret. Gebyret bør fastsetjast på bakgrunn av ei skjønnsmessig vurdering der mellom anna kor grovt lovbrotet er, gjentaking, og om den

som bryt lova, har tent på lovbroten, speler inn for fastsetjinga av beløpet. Vi føreslår at kriteria blir utforma etter den mønsterføresegna sanksjonsutvalet har for administrative sanksjonar i NOU 2003:15. Det er her teke utgangspunkt i reglane i straffelova om føretaksstraff, jf. straffelova §§ 48a og 48b. Teori og praksis om desse føresegnene kan derfor gi rettleiing ved tolkinga.

4.4 Valobservasjon

4.4.1 Behovet for lovfesting

Gjeldande vallovgeving har ingen føresegner om valobservasjon. Departementet har dermed ingen heimel verken til å skrive ut akkreditering for observatørar, til å leggje til rette for valobservasjon eller til å påleggje kommunane å ta imot observatørar. Slik departementet ser det, er det likevel ikkje tvilsamt at Noreg gjennom forpliktingane sine i mellom anna OSSE og Europarådet er forplikta til å leggje til rette for slik valobservasjon.

4.4.2 Internasjonale organisasjonar som arbeider med valobservasjon

Dei to mest aktuelle organisasjonane som arbeider med valobservasjon i Europa, er Organisasjonen for sikkerheit og samarbeid i Europa (OSSE) og Venezia-kommisjonen.

ODIHR er OSSEs institusjon for demokratiske institusjonar og menneskerettar. OSSE-regionen strekkjer seg frå Sentral-Asia i aust til USA i vest, totalt 56 land inkludert Noreg. ODIHR er den institusjonen som har drive lengst med valobservasjon og på den mest omfattande måten, og har vore banebrytande i metodeutvikling for valobservasjon.

The European Commission for Democracy through Law, i Noreg betre kjent som Venezia-kommisjonen, er Europarådets rådgivande organ i konstitusjonelle og juridiske spørsmål. Kommisjonen vart etablert i 1990 for å støtte demokratiseringsprosessar i dei sentral- og austeuropeiske landa ved at han gir juridisk bistand ved utforminga av grunnlover og andre sentrale lover. Eit av kjerneområda har vore å assistere og gi råd til medlemmene ved gjennomføring av val og folkerøystingar.

Alle medlemslanda i Europarådet er medlemmer av Venezia-kommisjonen, i tillegg er fleire land utanfor Europa anten fullverdige medlemmer eller observatørar. OSSE/ODIHR og Venezia-kommisjonen samarbeider om valobservasjon.

4.4.3 Internasjonalt regelverk og standardar om valobservasjon

Rammeverket for val og valobservasjon inkluderer FN's menneskerettsdeklarasjon frå 1948, FN's konvensjon om sivile og politiske rettar, OSSEs København-dokument frå 1990 og den europeiske menneskerettskonvensjonen, for å nemne nokre. Dette er forpliktingar som Noreg har godkjent, og som må følgjast opp.

Det er utarbeidd ei rekkje generelle valstandardar, i Europa først og fremst av OSSE og Europarådet. Ein av dei mest detaljerte standardane er ei retningslinje som er fastsett av Venezia-kommisjonen i 2002, Code of Good Practice in Electoral Matters. Denne standarden er ikkje bindande for medlemsstatane, men blir stadig nytta som referanse når valseystema i medlemslanda blir vurderte.

Dei demokratiske prinsippa for gjennomføring av val, som retten til frie og hemmelege val, står sentralt i alle konvensjonar. Dei internasjonale konvensjonane og dokumenta som regulerer valobservasjon, kan seiast å vere ei vidareføring av desse prinsippa. Valobservasjon dreier seg jo nettopp om *kontroll* med at prinsippa blir følgde. Hos oss har prinsippa komme til uttrykk i formålsparagrafen til vallova. Det står i § 1-1 at formålet med lova er å leggje tilhøva til rette slik at borgarane ved frie, direkte og hemmelege val skal kunne velje representantane sine til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

Ei av dei viktigaste internasjonale føresegnene når det gjeld valobservasjon, er artikkel 8 i det såkalla København-dokumentet frå 1990. Dette dokumentet vart vedteke på ein konferanse mellom utanriksministrane i deltakarlanda i OSSE 5. juni 1990 i København. I dokumentet blir prinsipp om vern og styrking av menneskerettar og grunnleggjande fridommar slått fast som viktige mål for demokratiske statar. Det står i artikkel 8 at dei deltakande landa er samde om at nærvær av observatørar – både utanlandske og nasjonale – kan styrkje valprosessen i statar der det er val. Dei forpliktar seg derfor til å invitere observatørar frå OSSEs medlemsland og andre eigna private institusjonar og organisasjonar til å observere korleis dei nasjonale vala deira går føre seg. Deltakarlanda vil også gjere sitt beste for å leggje til rette for tilsvarende observasjon av lokale og regionale val. Til slutt i artikkel 8 er det teke inn ei føresegn om at valobservatørane ikkje kan blande seg inn i valprosedyrane.

Forpliktingane om valobservasjon er seinare tekne med i ulike internasjonale dokument. I

OSSEs sikkerheitspakt for Europa frå 1999 viser stats- og regjeringssjefane i deltakarstatane i artikkel 25 til dei sterke forpliktingane medlemsstatane har etter København-dokumentet frå 1990. Eksplicit står det at dei i

«tråd med disse forpliktelser vil invitere observatører til våre valg fra andre deltakerstater, ODIHR og OSSEs parlamentarikerforsamling og relevante institusjoner og organisasjoner som ønsker å følge med under våre valgprosedyrer. Vi er enige om å gi ODIHRs evalueringer og anbefalinger om valget omgående oppfølging».

Eit sentralt nyare dokument er «Declaration of Principles for International Election Observation» og «Code of Conduct for International Election Observers» frå 2005. Gjennom desse dokumenta – utgitt av Europarådets European Commission for Democracy through Law (Venezia-kommisjonen) – forpliktar medlemslanda seg til å ta imot og invitere nasjonale og internasjonale valobservatørar. Det er laga ei fråsegn om prinsipp for internasjonal valobservasjon og ein åtferdskodeks for internasjonale valobservatørar i tillegg til ei form for eigenklæring – ein lovnad – om at dei skal følgje denne åtferdskodeksen.

4.4.4 Kva er valobservasjon?

Valobservasjon vil seie at nasjonale eller internasjonale institusjonar og organisasjonar blir inviterte til eller sjølv tek initiativ til å kontrollere at gjennomføringa av val i eit land går føre seg etter nasjonalt og internasjonalt regelverk. Valobservatørar skal observere og rapportere. I Venezia-kommisjonens prinsipp for valobservasjon, jf. CDL-AD (2005) 036, heiter det:

«International election observation is: the systematic, comprehensive and accurate gathering of information concerning the laws, processes and institutions related to the conduct of elections and other factors concerning the overall electoral environment; the impartial and professional analysis of such information; and the drawing of conclusions about the character of electoral processes based on the highest standards for accuracy of information and impartiality of analysis. International election observation should, when possible, offer recommendations for improving the integrity and effectiveness of electoral and related processes, while not interfering in and thus hindering such processes. International election observation missions are: organized efforts of intergovernmental and international nongovernmental organizations and associations to conduct international election observation.»

vernmental organizations and associations to conduct international election observation.»

Det er heilt klart at både offentlege og private institusjonar og organisasjonar – nasjonale og internasjonale – har rett til å vere valobservatørar i Noreg. Men regelverket gir ikkje ein rett for privatpersonar til på sjølvstendig grunnlag å drive valobservasjon.

Det er ingenting i vegen for at privatpersonar som til dømes ønskjer innblikk i valgjennomføringa eller opplæring i valobservasjon, får lov til dette av lokale valmyndigheiter. Dette kan òg bety høve til å vere til stades i vallokale i korte periodar, utan at dette er formell valobservasjon.

Oppteljing av røystesettar skjer formelt i møte, jf. kommunelova kapittel 6, og dette er i utgangspunktet ope for alle. Det er valmyndigheitene lokalt som av omsyn til forsvarleg oppteljing eventuelt må gjere avgrensingar.

Det er viktig at vi har eit valsystem som er ope og gjennomsiktig for alle interesserte. Gjennomføring av val er ei viktig demokratisk handling som vi ønskjer at heile befolkninga skal ha den største tilitt til.

4.4.5 Førespurnad om valobservasjon

OSSE/ODIHR har til kvar tid oversikt over kva val – nasjonale, regionale og lokale – som skal haldast i deltakarstatane. Alle medlemslanda i OSSE er bedne om å informere ODIHR i god tid, helst tre månader i førevegen, om valdagen.

Til saman er det tale om mange val, og ODIHR prioriterer sjølv kva land og kva val dei ønskjer å observere, og kva type valobservasjon som er aktuell. I 1990-åra overvakte ODIHR, som nemnt, val i nye demokrati, men dei siste åra har det vorte meir og meir vanleg at dei sørgjer for valobservasjon på bakgrunn av ein invitasjon frå eit medlemsland.

Framgangsmåten ved valobservasjon er at ODIHR ofte etter invitasjon kontaktar vertslandet der ein skal observere valet. ODIHR gjer greie for opplegget sitt og ventar å få tilbakemeldingar med forsikringar om at planen kan gjennomførast. Reint konkret vil det dreie seg om ein timeplan for korleis valobservasjonen skal gå føre seg, fastsetjing av kor mange valobservatørar det skal vere og akkreditering av dei, informasjonsutveksling om regelverket og valprosedyrane i vertslandet, uinnskrenka tilgang til å reise rundt i landet, møte med listekandidatar og medlemmer av politiske parti, fri tilgang til alle vallokale og oppteljingsstader over heile landet osv.

Same kva type valobservasjon som blir vald – observasjon i full skala eller ein meir avgrensa – er ODIHR og andre organisasjonar avhengige av viljen i vertslandet til samarbeid.

4.4.6 Utvikling av instituttet valobservasjon

Fram til 2002 var det primært nye demokrati og overgangsregime som vart observerte av ODIHR. Det har særleg vore viktig å observere land der demokratiske tradisjonar har vore svake, og der ein i mindre grad har hatt eit sivilt samfunn som fungerer, og uavhengige media på plass som kan passe på styresmaktene i landet. I land som har vorte observerte, har det ofte vore lita tiltru til styresmaktene og opposisjonen og til dels skepsis blant folk flest til heile valprosessen. ODIHRs rapportering viser likevel at sjølv i land med manglande demokratiske tradisjonar har avviklinga av val ofte vore betre enn sitt rykte. Dermed har ODIHRs vurderingar og rapportar medverka til ei meir nyansert oppfatning av valprosessen. Samstundes har ODIHRs observasjonar i ei rekkje land avdekt mange og alvorlege brot på internasjonale standardar for demokratiske val.

Dei siste åra har det vore reist kritikk frå fleire austuropeiske land over at ein berre har observert val i aust, og at ein opererer med doble standardar for valobservasjon. Det har no vorte mykje vanlegare at OSSE gjennom ODIHR også sørgjer for valobservasjon i vesteuropeiske land. ODIHR har derfor observert val i mange vestlege etablerte demokrati, inkludert USA, Frankrike, Tyskland, Belgia, England, Sveits og no sist Italia. Dette er land med lange demokratiske tradisjonar. Her har ODIHR mellom anna ønskt å fokusere på dei utfordringane det gir å ta i bruk ny teknologi i samband med røystinga.

I desse landa har ein ikkje sett behov for eller hatt ressursar til den same typen observasjonsoperasjonar når det gjeld talet på observatørar og lengda på observasjonen, men det er dei same standardane desse vala også blir vurderte ut frå.

Det å gjennomføre valobservasjon er ein omfattande og tidkrevjande prosess som skal gjennomførast etter nøye planlagde prosedyrar. Dette er eit svært krevjande arbeid for OSSE/ODIHR. Dei nyttar derfor fleire ulike typar eller metodar for valobservasjon alt etter kva land det er aktuelt å observere. Det er ikkje alltid ODIHR gjennomfører valobservasjon i full skala, både fordi dette er ressurskrevjande, og fordi det av og til blir rekna som lite formålstenleg. I staden blir det gjennomført det som er kalla «election assessment mission» (i motsetning til «election observation mission»).

Særleg i land med lange demokratiske tradisjonar, der det generelt er stor tillit til valsyste­met i landet, er denne framgangsmåten aktuell. Ved denne forma for valobservasjon blir det gjerne fokusert på nokre tema i staden for ein full gjennomgang av heile vallova og valavviklinga.

Dei vestlege landa som har vorte observerte, har i mange tilfelle gitt uttrykk for at det har vore ei positiv røynsle, og det har komme fram element og tilrådingar som er nyttige. Sjølv i etablerte demokrati kan det vere sider ved ein valprosess som kan gjerast betre – både når det gjeld lovgivinga og gjennomføringa av vala.

Prosedyren for valobservasjon i medhald av Venezia-dokumentet frå 2005 er detaljerte førese­gner om *kva* som kan observerast – også her blir det skilt mellom såkalla «long-term observation» og «specialized observation missions», som kan ta ein avgrensa observasjon av valet.

I Noreg har det ikkje vore regulær internasjonal valobservasjon, men som eit OSSE-land ligg det eksplisitt i forpliktingane våre at vi opnar for valobservasjon mellom anna frå ODIHR.

4.4.7 Internasjonale reglar om den praktiske gjennomføringa av valobservasjon

Valobservasjon ifølgje OSSEs/ODIHRs handbok frå 2007

For at ein valobservasjon skal bli effektiv, må vertslandet sørge for å setje opp ein tidsplan slik at observatørane får høve til å observere dei ulike fasane av valprosessen ut frå dei retningslinjene organisasjonen sjølv har sett opp. Valobservatørane skal akkrediterast av vertslandet, og dei skal ta imot all nødvendig informasjon i samband med valprosessen frå både sentrale og lokale myndigheiter. Dei kan be om møte med kandidat­ar, medlemmer av politiske parti eller andre dei ønskjer å treffe. Valobservatørane vil ha rett til å reise fritt rundt i vertslandet, både før valet og på sjølv valdagen, utan noka form for restriksjonar eller varsling på førehand. Dei skal ha uinnskrenka tilgang til alle vallokala og oppteljingsstadene i landet. I tillegg skal dei kunne komme med offisielle fråsegner om valavviklinga og resultatet av valet.

Det blir òg sett krav til valobservatørane om at dei må følgje ODIHRs «The Observer Code of Conduct», som set klare krav til og grenser for valobservatørane. Rolla deira er berre å observere og rapportere. Dei har inga myndigheit til å instruere, assistere, blande seg inn i røystinga, oppteljinga eller andre sider ved valavviklinga. Valobservatørane må ha og på oppfordring kunne vise fram eit identitetskort, som anten er skrive ut av vertsland-

det eller av valmyndighetene. På førehand må valobservatørane ha gjennomgått OSSEs/ODIHRs opplegg for valobservatørar.

Valobservasjon ifølgje FN, Europarådet og Venezia-kommisjonen

Både FN, Europarådet og Venezia-kommisjonen har sett opp eigne prinsipp for internasjonal valobservasjon og såkalla åtferdskodeksar.

Kort oppsummert skal valobservatørane aktivt samarbeide med valmyndighetene i vertslandet og ikkje vere til hinder for at valprosessen går som planlagd. Dei skal vere politisk, økonomisk og på alle andre måtar uavhengige. Rolla deira er å observere kva som skjer i løpet av valprosessen, og å rapportere til offentlegheita etterpå om valet har vore fritt, og om resultatet er i samsvar med røystinga til fleirtalet. Dei valansvarlege i vertslandet skal på si side sørge for at observatørane får fri tilgang til alle fasar i valavviklinga, og dei skal også få høve til å vurdere den delen av valet som skjer elektronisk, bruk av ny teknologi osv. Valobservatørane skal kunne bevege seg fritt i landet og få møte dei organisasjonane og personane dei ønskjer.

4.4.8 Høyringsnotatet

For å klargjere det ansvaret Noreg har når det gjeld valobservasjon, og for å leggje tilhøva til rette for besøk av valobservatørar føreslo departementet i høyringsnotatet ei eiga føresegn om dette i vallova. Etter det departementet meinte, var det viktig å få ei eiga føresegn i vallova som fjernar all tvil om kva forpliktingar Noreg har på dette området, og kva vi kan krevje av kommunane for å oppfylle dei internasjonale forpliktingane våre.

Departementet føreslo derfor ein ny § 15-10 der departementet får heimel til å påleggje kommunane ei plikt til å ta imot både nasjonale og internasjonale valobservatørar – private institusjonar og organisasjonar, slik Noreg er forplikta til gjennom ulike internasjonale konvensjonar og dokument. I tillegg føreslo departementet at det får myndigheit til å gi utfyllande forskrifter om korleis valobservasjon skal gå føre seg i praksis.

I høyringsnotatet gjorde departementet greie for dei forpliktingane Noreg har i dag.

4.4.9 Høyringsfråsegnene

Dei fleste av høyringsinstansane har ingen merknader, eller dei gir berre generelt uttrykk for at dei støttar forslaget om å innføre ein heimel om valobservasjon. Av dei som uttaler seg konkret til forsla-

get, er det berre positive tilbakemeldingar. *Sorum kommune* skriv:

«Det å lovfeste anledningen til valgobservasjon i Norge må være bare positivt. Norge forplikter seg på mange områder gjennom internasjonale avtaler, og valgobservasjon bør være en del av slike avtaler. I tillegg bør så vel norsk valgavvikling som de landene og institusjonene observatørene kommer fra kunne ha gjensidig utbytte av resultatene av observasjonen.»

Odda kommune meiner dette:

«Valobservasjon bør koma inn som eit lovregulert område også i Noreg sjølv om vi er eit av dei land i verda der tilliten til folkevalde er så stor at folkevalde og listekandidatar på val sit i røystestyra og er valfunksjonærar i røystelokalane utan at veljarane finn grunn til å stille spørsmål ved systemet. Det kan ein berre ha i land med grunnfesta demokratiske tradisjonar og ein gjennomgåande tillit hos folket om til at dei folkevalde utøver verva sine i tråd med god moral og etiske prinsipp.»

Rauma kommune held fram dette:

«At ein også ønskjer å lovfeste ei opning for valobservasjon vil knytte den norske valgjenomføringa til demokratiske tradisjonar og vil gje det norske valsystemet ytterlegare tillit både nasjonalt og internasjonalt.»

Fleire kommunar peiker samstundes på at dei går ut frå at dei skal bli økonomisk kompenserte for det ekstraarbeidet og dei meirutgiftene dei vil få. *Sarpsborg kommune, til dømes*, har «ingen merknad utover at det må være en selvfølge at staten betaler eventuelle utgifter dette medfører.» Også Levanger kommune er oppteken av eventuelle kostnader ved ordninga og skriv: «Staten må dekke eventuelle økte kostnader dette medfører.»

4.4.10 Vurderinga og forslaget til departementet

Det er positivt at ingen av høyringsinstansane har innvendingar til at det blir innført ein ny heimel om valobservasjon i vallova, slik at departementet kan påleggje kommunar å ta imot valobservatørar. Dei viser stor forståing for at departementet ønskjer å fjerne all tvil om kva forpliktingar Noreg har på dette området, og kva ein kan krevje av kommunane for å oppfylle dei internasjonale forpliktingane Noreg har. Fleire av høyringsinstansane er også samde med departementet i at det kan vere nyttig å få tilbakemelding frå utanlandske observatørar om ulike sider ved det norske valsystemet.

Den einaste bekymringa som blir nemnd av enkelte høyringsinstansar til eit slikt forslag, er at det vil føre til auka kostnader for kommunane. No er det slik at ein valobservasjon i regi av OSSE ikkje vil påføre kommunane ekstra utgifter. Det er OSSE/ODHR som betaler kostnadene ved valobservasjonar. Kommunane vil likevel kunne få noko meirarbeid med å leggje til rette for møte med valobservatørar dersom dei ber om det, og kommunane bør nok også setje av litt tid til å informere sine eigne valmedarbeidarar om eit eventuelt besøk.

Kva val vil det vere aktuelt å observere?

Noregs forpliktingar når det gjeld valobservasjon, er generelle og gjeld i medhald av artikkel 8 i København-dokumentet frå 1990 ved både nasjonale og lokale val. Vi kan derfor gå ut frå at alle vala våre er omfatta av plikta til å ta imot og invitere valobservatørar. Val til Sametinget blir likevel ikkje regulert av vallova, men av forskrifta om val til Sametinget. Sametingsval skal haldast samstundes med – og i same lokale – som val til Stortinget. Departementet vil i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet (som er ansvarleg for samelova) vurdere om det i samelova, eventuelt i samevalforskrifta, også bør innførast ein tilsvarende heimel om valobservasjon som den departementet no føreslår blir teken inn i vallova.

Departementet omtalte òg spørsmålet om valobservasjon av instituttet med lokale rådgivande folkerøystingar i høyringsnotatet. Departementet skreiv at ein ikkje såg nokon grunn til å la ordninga med valobservasjon omfatte desse, slik som dei til dømes har gjort i England. I høyringsnotatet viste departementet til at gjennomføringa av lokale folkerøystingar ikkje er regulert i norsk lov. Det er kommunane sjølve som avgjer korleis lokale folkerøystingar skal gjennomførast. Sjølv om departementet no føreslår ein ny regel i kommunelova om at kommunestyret eller fylkestinget sjølv kan bestemme at det skal haldast rådgivande lokale folkerøystingar, er dette berre ei lovfesting av gjeldande rett. Kommunane sjølve vil framleis avgjere korleis slike lokale folkerøystingar skal gjennomførast. Slik departementet ser det, er det førebels ikkje aktuelt å invitere til eller ta imot valobservasjon og valobservatørar ved lokale folkerøystingar.

Pliktene til departementet

Oppgåva og plikta for departementet vil vere å akkreditere valobservatørar frå nasjonale og inter-

nasjonale organisasjonar. Privatpersonar vil ikkje ha høve til å be om å bli akkrediterte som valobservatørar.

Når det gjeld akkreditering av valobservatørar, bruker ODIHR nemninga «receive accreditation» i handboka si om valobservasjon. Også i handboka frå Europarådet er nemninga «The observers must be accredited ...» nytta. I England har dei også brukt omgrepet akkreditering om dei valobservatørane som har søkt og vorte godkjende av valmyndighetene.

Å akkreditere tyder ifølgje norske ordbøker å gi fullmakt. I Noreg bruker vi særleg ordet i samband med presseakkreditering. Etter oppfatninga vår gir ordet ei presis skildring av den formelle plikta departementet har til å godkjenne valobservatørar, det vil seie at departementet må skrive ut bevis eller kort som opplyser om at vedkommande som ber om å bli valobservatør, formelt er godkjend av departementet. Departementet føreslår derfor at dette omgrepet også blir nytta i samband med valobservasjon.

Det vil truleg vere mindre arbeidskrevjande med valobservasjon i regi av internasjonale organisasjonar som OSSE/ODIHR enn organisasjonar som har lita eller inga røymsle med valobservasjon. ODIHR og dei andre internasjonale organisasjonane som driv med valobservasjon, har eigne opplegg – handbøker og retningslinjer – for korleis observasjonen skal gå føre seg. Dei utsende observatørane deira er nøye vurderte når det gjeld nøytralitet til oppdraget, dei har fått ei grundig opplæring og er pålagde ei rapporteringsplikt. Oppgåva for departementet vil bli å behandle alle dei organisasjonane som ber om akkreditering likt.

Slik departementet vurderer det, vil det vere nødvendig å utarbeide retningslinjer og rettleiingar for valobservasjon. Særleg er det aktuelt å gi retningslinjer for korleis valobservatørane skal bere seg åt i vallokala.

Departementet føreslo i høyringsnotatet ein eigen heimel for fastsetjing av forskrifter om valobservasjon. Etter ei fornøye vurdering har departementet komme til at det likevel ikkje er nødvendig å fastsetje reglar i forskrift. FN, ODIHR, Europarådet og Venezia-kommisjonen har alle tilrådingar for korleis ein skal gå fram for å gjennomføre valobservasjon. Det er derfor ikkje nødvendig at vi lagar tilsvarende reglar om dette.

Når det gjeld forslaget i høyringsnotatet om at det bør setjast ein frist for når ein førespurnad om valobservasjon må sendast til departementet, har departementet etter ei fornøye vurdering komme fram til at vi ikkje bør operere med ein slik intern frist. Noreg er forplikta etter internasjonalt regel-

verk og standardar til å ta imot valobservatørar og leggje til rette for valobservasjon. Vi må derfor vere budde på å ta imot og akkreditere alle dei valobservatørane som melder seg uavhengig av når dette skjer, såframt dei representerer nasjonale og internasjonale institusjonar eller organisasjonar.

Den primære oppgåva for departementet vil vere å sørge for at alle valobservatørane blir utstyrte med bevis eller sertifikat på at dei er godkjende valobservatørar. Dei bør også ha nokre ytre teikn, som skilt, armbind og liknande, som gjer dei lett synlege for både valmedarbeidarar og veljarar.

Ved akkreditering av valobservatørar vil det vere naturleg å utstyre dei med informasjonsmateriell om det norske valsystemet og reglar for gjennomføringa av valet. Departementet vil sørge for at dette blir utarbeidd.

Departementet må òg informere dei aktuelle kommunane om kven som er akkreditert som valobservatør(ar), og elles gi desse kommunane beskjed om eventuelle ønske i samband med observasjonen dersom det ligg føre slik informasjon. Det vil vidare vere naturleg at departementet som overordna valmyndigheit har eit møte med valobservatørane og presenterer for dei korleis val blir gjennomførte i Noreg, og kjem med forslag om institusjonar og personar det kan vere nyttig for dei å kontakte. Særleg kan slik informasjon vere viktig dersom observasjonen skjer utanom dei profesjonelle internasjonale organisasjonane.

Pliktene til lokale valmyndigheter

Alle norske kommunar må ved alle val vere budde på og forplikta til å ta imot nasjonale og internasjonale valobservatørar.

Når departementet har akkreditert valobservatørar, er det naturleg å orientere om dette. Kommune vil få opplysningar om kven dei er, og kva organisasjonar dei representerer. Dersom ein kommune på førehand veit at det kjem besøk dit, er det naturleg at det reint praktisk blir lagt noko til rette for besøket. Kommunen bør også informere sine egne valarbeidarar. Elles skal gjennomføringa i vallokala og sjølv oppteljinga heile tida følge regelverket. Såleis skal det ikkje leggjast til rette på særskilt måte sjølv om kommunen veit at det kjem valobservatørar på besøk. Det kan vere at observatørane ønskjer å møte kommunen på førehand. Kommunen må da hjelpe til med å få i stand eit møte med aktuelle personar og elles prøve å stå til teneste i den grad det er nødvendig.

Den primære oppgåva for dei lokale valmyndighetene er å sørge for at valavviklinga går rett for

seg, også når det er ein akkreditert valobservatør til stades.

Departementet vil utarbeide rettleingar for korleis valobservasjon skal gå føre seg i praksis. Det er viktig å hugse at alle valobservatørar er forplikta til å følgje reglane i vallova. Til dømes er det i § 9-4 reglar som gir leiaren for røystestyret rett til å vise bort personar som forstyrrar valavviklinga. Desse reglane vil også gjelde for valobservatørar. Det er ei oppgåve for valstyret å passe på at ingen – heller ikkje valobservatørar – får vere så lenge i eit lokale at veljarane kan oppleve nærværet deira som ei form for overvaking og ein freistnad på å påverke. Dei internasjonale standardane for val vil alltid liggje til grunn for korleis valobservasjonen kan gå føre seg, og korleis dei ulike valstyra skal sørge for at desse prinsippa blir følgde i praksis. I så måte representerer valobservasjon ikkje nokre større utfordringar for kommunane.

På denne bakgrunnen vil departementet halde fast på forslaget om at det blir lovfest ein ny § 15-10 i vallova om valobservasjon. Departementet får slik heimel til å akkreditere valobservatørar og til å påleggje kommunane ei plikt til å ta imot både nasjonale og internasjonale valobservatørar, både frå private institusjonar og organisasjonar, slik Noreg er forplikta til. Departementet vil ikkje gå vidare med forslaget om at departementet får myndigheit til å gi utfyllande forskrifter om valobservasjon.

4.5 Mindretalsrett ved vedtak om utvida opningstid og todagars val

Spørsmålet om eit mindretal i kommunestyret skal kunne krevje at det blir halde val i kommunen søndag før valdagen (todagars val) og bestemme utvida opningstid i vallokala valdagen, blir drøfta i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. I meldinga signaliserer regjeringa at vallova bør endrast slik at det skal gjennomførast val i kommunen også på søndag, dersom minst ein tredel av kommunestyrerepresentantane krev det. Tilsvarande gjeld forslaget om opningstida i vallokala valdagen. Departementet føreslo i høyringsnotatet at det blir innført ein slik rett for mindretallet i kommunestyret.

4.5.1 Gjeldande rett

Det følgjer av vallova § 9-1 at Kongen fastset valdagen til ein måndag. Kommunestyret kan likevel sjølv vedta at det skal vere mogleg å røyste på ein eller fleire stader i kommunen også på søndagen

før den offisielle valdagen. Eit slikt vedtak blir gjort ved vanleg fleirtal, jf. kommunelova § 35 nr. 1.

Vallova § 9-3 (2) gir valstyra heimel til å fastsetje tid og stad for røystinga. Lova fastset at vallokala skal stengje seinast kl. 20.00 på valdagen måndag. Det er ikkje noko forbod mot at lokala stengjer tidlegare.

4.5.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet skreiv departementet at evalueringa etter valet i 2007 ikkje gir grunnlag for å hevde at opningstider for vallokala fører til problem for veljarane med lange køar når lokala skal stengje. Likevel meinte departementet at det kunne vere grunn til å vurdere om det skal vere høve til å halde vallokala opne ein time lenger måndag kveld. Bakgrunnen er at lengre opningstid vil kunne gi veljarane betre tid og føre til at dei finn betre rom for å kunne røyste. Ordninga vil føre til at valresultata blir klare litt seinare, men departementet fann ikkje dette avgjerande.

I høyringsnotatet er det vist til at omlag halvparten av kommunane i landet held val søndagen før valdagen. Talet på kommunar med todagars val har vist seg å vere svakt stigande. I 2003 var det 178 kommunar med todagars val, tilsvarande tal i 2005 var 198, og i 2007 var talet 206. Det varierer likevel kor mange av lokala i kommunane som held ope søndag. I evalueringrunden vart det henta inn tal på opningstider i vallokala søndag og måndag. Av dei kommunane som held todagarsval, opplyste om lag 50 prosent at dei har ope like mange lokale søndag som måndag. På spørsmål om kva som er bakgrunnen for søndagsope, svarte dei fleste omsyn til pendlarar og studentar og at det er tradisjon for todagars val i kommunen. Det er få kommunar som har gitt tilbakemelding om at søndagsval er innført på bakgrunn av ønske om å auke valdeltakinga.

Departementet skreiv i høyringsnotatet at det framleis bør vere opp til kvar enkelt kommune å vurdere om kommunen skal halde todagars val. I ein del kommunar vil det ikkje vere behov for todagars val; det er små forhold og rikeleg tid til å røyste måndagen. Her vil det kunne vere lite tenleg reint samfunnsøkonomisk å påleggje kommunen å halde søndagsope.

Vidare vart det vist til at det er eit generelt prinsipp at det er fleirtalet i kommunestyret som avgjer kva vedtak kommunestyret skal gjere. Dette prinsippet meinte departementet at ein må verne om, likevel slik at det i visse høve kan vere rett å gi mindretalet rett til å bestemme.

Sjølv om forskarane ikkje kan påvise nokon klar samanheng mellom valdeltaking og utvida opningstid/todagars val, meinte departementet at det å gjere røystinga enda meir tilgjengeleg har ein verdi i seg sjølv. Spørsmålet om kor tilgjengeleg røysting kommunane skal tilby innbyggjarane sine, er i høyringsnotatet omtalt som eit sentralt og viktig spørsmål i valsamanheng. Departementet skreiv at dersom eit mindretal i kommunestyret meiner at det er behov for å halde val også på søndag, kan det vere god grunn til at demokratiske prinsipp om breiast mogleg deltaking tilseier at ein bør leggje avgjerande vekt på meininga mindretallet har.

Departementet føreslo derfor at vallova blir endra, slik at det skal gjennomførast val i kommunen også på søndag, dersom minst ein tredel av kommunestyrerepresentantane krev det. Dersom eit mindretal krev det, skal vallokalet også ha ope til kl. 21 valdagen.

4.5.3 Høyringsfråsegnene

Til saman 72 kommunar har uttalt seg om forslaget om å innføre ein mindretalsrett. 33 kommunar skriv at dei er for forslaget. Fleire av dei grunngir dette med at dei i alle tilfelle har todagarsval, og at dei synest det er bra. 39 kommunar er mot at eit mindretal skal kunne vedta utvida opningstid eller todagarsval. KS støttar ikkje forslaget.

Av dei 11 fylkeskommunane som har uttalt seg om forslaget, støttar 6 forslaget, mens 5 er imot. Dei 4 fylkesmennene som har komme med høyringsfråsegn, støttar forslaget. Andre har ingen merknader.

Tre av høyringsinstansane som støttar forslaget grunngir dette nærmare. *Randaberg kommune* grunngir støtta si slik:

«Departementets forslag innebærer at en tredjedel av medlemmene i kommunestyret kan bestemme at kommunen skal holde todagarsvalg samt utvide åpningstiden mandagen til kl. 2100. Valgenes stilling i vårt systems oppbygging tilsier mest mulig samlede løsninger knyttet til sentrale deler av valgavviklingen. Forslaget om mindretallsrettigheter spesielt knyttet til søndagsvalg ser Randaberg kommune i denne sammenheng og støtter forslaget. Tilsvarende gjelder forslaget om utvidet åpningstid til kl. 2100 på valgdagen.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støttar også forslaget om å innføre mindretalsrettar. Han skriv:

«Fylkesmannen finner de foreslåtte endringer i valgloven og kommuneloven hensiktsmessige.

Muligheten for at et mindretall i kommunestyret kan beslutte at valglokalene holdes åpne til kl. 2100 på valgdagen vil kunne ha en positiv effekt på valgdeltakelsen, det antas at dette særlig vil kunne spille en rolle i de større kommunene. Likeens anser Fylkesmannen at adgangen for et mindretall i kommunestyret til å beslutte at valg skal avholdes over to dager, vil øke tilgjengeligheten til å avgi stemme ved valget for kommunens innbyggere.»

Vestfold fylkeskommune skriv i høyringsfråsegna si at dei meiner at forslaget til departementet er eigna til å medverke til auka valdeltaking.

Somme av høyringsinstansane er generelt positive til alle forslaga i høyringsnotatet. Fleire av dei uttrykkjer likevel skepsis til den foreslåtte ordninga. *Hordaland fylkeskommune* skriv at dei støttar forslaget i all hovudsak men at ein bør vere varsam med å gi mindretalet avgjerdsamt. *Sorum kommune* er i tvil om forslaget og ber departementet vurdere nøye om det er lurt å innføre ei slik ordning for mindretalet. *Nord-Aurdal kommune* og *Lier kommune* er ikkje imot forslaget i seg sjølv, men peiker på at kostnadene kommunane blir påførte, må kompenseras.

Dei kommunane som ikkje støttar forslaget, viser til at forslaget bryt med prinsippet om lokalt sjølvstyre og aksepterte demokratiske spelereglar, og at det kan verke urimeleg at eit mindretal kan påføre kommunen kostnader utan plikt til å finne den dekninga som fleirtalet er ansvarleg for.

Bergen kommune har komme med denne fråsegna:

«Dersom den lovbestemte åpningstiden utvides til kl 21, vil bystyret gi sin tilslutning til forslaget om at kommunestyret kan overprøve valgstyrets vedtak om åpningstid. Bystyret stiller imidlertid spørsmål ved forslaget om at dette skal kunne vedtas av 1/3 av kommunestyrets medlemmer. Det generelle prinsippet og hovedregelen er som KRD påpeker at beslutninger i folkevalgte organ fattes ved flertallsvedtak. Kommuneloven åpner i enkelte tilfeller likevel for at vedtak kan fattes av et mindretall. Dette gjelder i saker om lovlighetskontroll iht. kommuneloven § 59, og i spørsmål om saker som ikke står på sakskart likevel kan behandles, og om møter kan avholdes utenom vedtatte tidspunkt, jf kommuneloven §§ 32 og 34. I saker hvor formålet er tilsyn og kontroll har for øvrig både Stortinget, Oslo kommune og Bergen kommune vedtatt bestemmelser om at et mindretall kan kreve at det avholdes høringer i sakene. I slike saker som gjelder spørsmål om flertallet har opptrådt i tråd med lover og regelverk, er det klart nødvendig at vedtak om å få

undersøkt forholdene nærmere må kunne fattes av et mindretall. Bystyret kan ikke se at tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende ved spørsmål om åpningstider på valgdagen, og etterlyser en god begrunnelse for at vedtak i slike saker skal kunne fattes av et mindretall i kommunestyret.»

KS støttar ikkje forslaget om å innføre mindretalsrettar. I høyringsfråsegna skriv dei mellom anna:

«Departementet foreslår videre at dersom et mindretall (1/3) av kommunestyrets medlemmer ønsker det skal den åpningstiden som valgstyret beslutter kunne settes til side. *KS* kan ikke støtte dette forslaget. *KS* mener det rent prinsipielt er uheldig å fravike hovedregelen i kommuneloven § 35 om at vedtak avgjøres med alminnelig flertall. *KS* kan ikke se at denne type spørsmål er av en slik karakter at det er grunnlag for å fravike hovedregelen i kommuneloven § 35.»

KS støttar heller ikkje forslaget om å la eit mindretal i kommunestyret få lov til å vedta at det skal haldast todagarsval, med den same grunngevinga som står i sitatet ovanfor.

Fleire av høyringsinstansane påpeikar at forslaga også inneber administrative og økonomiske konsekvensar for kommunane.

Hamar kommune skriv dette i høyringsfråsegna si:

«Vi synes derfor det er betenkelig å innføre en slik mindretallsrett som har ikke ubetydelige administrative og økonomiske konsekvenser, blant annet knyttet opp mot bemanning av valglokalene, så lenge man ikke har holdepunkter for at dette er et virksomt virkemiddel for å øke valgdeltakelsen.»

Oslo kommune uttaler mellom anna at det er

«et generelt prinsipp i gjeldende lover at det er flertallet i et folkevalgt organ som avgjør hvilke vedtak som fattes. For Oslo kommune er spørsmålet om todagersvalg også et kostnadsspørsmål. Etter sekretariatets beregninger vil todagersvalg påføre kommunen en ekstra kostnad på ca 8 millioner kroner. Det vil etter sekretariatets oppfatning stride imot grunnleggende demokratiske prinsipper som et folkevalgt organ er bygget på om et mindretall kan treffe et vedtak som utløser denne type konsekvenser.»

Fleire høyringsinstansar peiker på at eit vedtak om søndagsval eller utvida opningstid gjeld éi av mange avgjerder om å gjere røystgevinga meir tilgjengeleg og leggje til rette for røysting. Dei meir

ner at dei fleste av dei andre avgjerdene som er knytte til dette, har meir å seie for ei meir tilgjengeleg røystegiving enn innføring av todagarsval eller utvida opningstid.

Valgforum, som er ei foreining for norske kommunar og fylkeskommunar som har som formål å medverke til utvikling av val i Noreg gjennom tiltak for kompetanseheving overfor kommunale og fylkeskommunale valmedarbeidarar, skriv:

«Valgforum viser til at tilgjengelighet i forbindelse med valg vurderes av den enkelte kommune og det enkelte valgstyre både i forhold til antall forhåndsstemmesteder, alternative lokalisering av forhåndsstemmesteder, forhåndsstemmestedenes åpningstider, omfang av forhåndsstemmegivningen ved helse- og sosialinstitusjoner, utdanningsinstitusjoner m.v., og ikke minst gjennom inndelingen av kommunen i antall stemmekretser og valglokaler. Disse forhold vurderes og besluttes etter de vanlige prinsipper om alminnelige flertallsvedtak. Valgforum er undrende til at ett forhold som har innflytelse på tilgjengelighet skal vurderes annerledes enn alle andre forhold i tilknytning til tilgjengelighet.»

4.5.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Departementet opprettheld forslaget om at eit mindretal på ein tredel i kommunestyret kan vedta utvida opningstid valdagen og todagars val. Forslaget om mindretalsrettar byggjer på at det kan vere gode, demokratiske grunnar til å leggje vekt på kva mindretalet meiner. Spørsmålet om kor tilgjengeleg røysting kommunane skal tilby innbyggjarane sine, er eit viktig spørsmål i valsamanheng.

Innføring av mindretalsrettar på valområde har ei anna grunngeving enn det som tradisjonelt vert lagt til grunn ved innføringa av slik rett. Sjølv om hovudregelen i kommunelova er at fleirtalet bestemmer, har både internasjonal rett og nasjonal lovgiving gitt mindretalet rett på fleire område. Dette gjeld særleg minoritetsvern i samband med religion, etnisk bakgrunn eller språk. Utover dette inneheld nasjonal lovgiving fleire reglar om mindretalsrettar til mellom anna minoritetsaksjonærane i aksjeselskap og rettar som knyter seg til tilsyn og kontroll av folkevalde organ.

Sjølv om mange av høyringsinstansane gjennom høyringa ikkje støttar forslaget om innføring av mindretalsrettar, viser departementet til at biletet ikkje er eintydig. I denne samanheng peikar departementet på at nesten halvparten av kommunane støttar forslaga om å gje mindretalsrettar knytt til utvida opningstid og todagarsval. Vel halv-

parten av alle landets kommunar har todagars val. Mange av desse kommunane har hatt denne ordninga i fleire år, noko som tyder på at todagarsval er ei ordning mange av veljarane set pris på. Slik departementet ser det, gjer opne vallokale søndagen før valdagen ikkje berre at valet blir meir tilgjengeleg, men kan også medverke til å redusere kø eller trengsel i vallokala på sjølve valdagen. Tilsvarende omsyn vil kunne gjere seg gjeldande for forslaget om utvida opningstid av vallokala på valdagen.

Nokre av høyringsinstansane viser til at avgjerda om søndagsval berre gjeld ei av svært mange avgjerder om tilgjengelegheit og tilrettelegging for røystegiving i kommunen. Det vert hevda at dei fleste av desse avgjerdene har større konsekvensar for kor tilgjengeleg valet blir, enn innføring av todagarsval og/eller utvida opningstid valdagen. Ulike tiltak knytt til tilgjengelegheit må sjåast i samanheng. Etter departementet sitt syn vil dette kunne samordnast når kommunen får tid til å planleggje og leggje til rette for røysting på ein god måte.

Høyringsinstansane peiker på at forslaget om mindretalsrettar inneber at eit mindretal vil kunne binde avgjerda til fleirtalet om bruken av ressursar i kommunen, slik dette er vedteke i økonomiplan og budsjett, utan at dette mindretalet har ansvar for å finne den inndeckninga som eit fleirtal elles er ansvarleg for. På bakgrunn av denne innvendinga og omsynet til økonomiplanlegginga i kommunane meiner departementet at det bør innførast ein frist for når eit mindretalsforslag seinast må vere vedteke av kommunestyret. Departementet meiner at det er nærliggjande å fastsetje fristen slik at mindretalsvedtak om todagarsval og utvida opningstid seinast må vere vedteke samstundes med budsjettet for valåret.

Føresegna om mindretalsrettar og regelen om at denne må vere fastsett innan ein bestemt frist kan kome i strid med kommunelova § 34 (1), som gjev fleirtalet av medlemmane i eit folkevald organ rett til å utsetje realitetsbehandlinga av ei sak på saklista. Departementet meiner at føresegnene i vallova § 9-3 (2) og § 9-3 (2) i slike høve vil ha forrang, jf. prinsippet om *lex specialis*. Fleirtalet kan såleis ikkje vedta å utsetje behandlinga av saka til etter fristutløpet. Departementet finn ikkje grunn til å lovfeste forholdet mellom dei to regelsetta nærmare.

Fleire av høyringsinstansane skriv at kommunane får store utgifter ved etableringa av ei ordning for mindretalsrett, særleg ved vedtak om todagars val. Departementet viser til at om lag halvpartens av landets kommunar alt gjennomfører to dagars

val. Om ein innfører ein frist for når mindretalsforslag seinast må vedtakast, meiner departementet at kommunane vil få god moglegheit til å planlegge korleis dei skal finansiere todagarsval.

Innføring av mindretalsrett føreset endringar i kommunelova § 35 nr. 1. I dag lyder føresegna: «Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, hvis ikke annet følger av denne lov». Om ein skal kunne fråvike fleirtalsprinsippet også etter vallova, må dette presiserast i kommunelova § 35 nr. 1. Departementet føreslår at det i kommunelova § 35 nr. 1 vert vist til at fråvik frå fleirtalsprinsippet òg kan skje ved vedtak fatta etter vallova § 9-2 andre ledd og § 9-3 andre ledd.

Sjølv om tida fram til valet er noko knapp, meiner departementet at det bør etablerast ei slik ordning for mindretalet med verknad alt frå valet i 2009. For å sikre ei god gjennomføring må det derfor fastsetjast særskilte reglar for når mindretalet seinast kan vedta todagarsval og utvida opningstid for dette valet. Departementet meiner fristen ikkje bør vere seinare enn 1. juni 2009.

4.6 Lokale folkerøystingar

4.6.1 Gjeldande rett

Verken vallova eller kommunelova inneheld føresegner om lokale folkerøystingar. Kommunane står i dag så å seie heilt fritt til å avgjere om det skal haldast lokale rådgivande folkerøystingar. Kommunelova byggjer, på same måten som Grunnlova, på det representative systemet, jf. kommunelova § 6 der det heiter:

«Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunene så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.»

Fordi kommunelova baserer seg på prinsippet om at innbyggjarane blir representerte ved kommunestyret og andre folkevalde organ, kan ikkje kommunestyret fråskrive seg si pålagde plikt til å gjere vedtak på vegner av kommunen. Dermed kan kommunestyret ikkje vedta at ei sak skal bli bindande avgjort i ei folkerøysting utan heimel i lov.

I dag er det føresegner om folkerøystingar i opplæringslova. I samband med folkerøystingar om språk finst det ein lovregulert initiativrett, jf. § 2-5 siste leddet første punktum:

«I samband med skifte av hovudmål eller når eit fleirtal i kommunestyret eller minst 1/4 av dei røysteføre krev det, skal det haldast rådgje-

vande røysting. Røysterett har alle som bur i det området i kommunen som soknar til skulen, jf. § 8-1, og som har røysterett etter vallova. Røysterett når det gjeld skriftleg opplæring, har dessutan foreldre/forsytar til barn på barnestegget ved skulen, utan omsyn til bustad eller statsborgarskap.»

Utover dette har særlovene ingen reglar om folkerøystingar.

Det er ingen heimel for å samle inn informasjon om lokale rådgivande folkerøystingar.

I vallova § 15-7 er det ein heimel for innhenting av informasjon som blir nytta til å utarbeide den offisielle valstatistikken. Denne heimelen kan berre nyttast for å samle inn informasjon frå val som er regulert i vallova; det vil seie val til storting, fylkesting og kommunestyre.

4.6.2 Høyringsnotatet

Prinsippføresegn

I høyringsnotatet føreslo departementet at det blir innført ei prinsippføresegn i kommunelova om den retten kommunane har til å halde rådgivande lokale folkerøystingar. Forslaget var ei oppfølging av forslaget i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. I høyringsnotatet gjorde departementet nærmare greie for korleis praksisen fungerer i dag i samband med lokale folkerøystingar. Det er ein lang tradisjon i norsk lokalforvaltning å gjennomføre lokale rådgivande folkerøystingar, sjølv om dette ikkje er heimla i lov.

Det blir også gjort greie for tidlegare diskusjonar rundt tema som er knytte til lokale folkerøystingar, særskilt til bindande lokale folkerøystingar. Framleis vurderte departementet det slik at det ikkje er ønskeleg å leggje til rette for ei slik ordning, da dette vil vere noko heilt nytt i det representative demokratiet vårt.

Departementet ønskte å synleggjere det høvet kommunane har til å gjennomføre rådgivande folkerøystingar. Ei lovregulering må vere generell for å femne om alle typar av tilhøve, slik at ho ikkje blir opplevd som ei hindring for kommunane i gjennomføringa. Det var derfor framleis ikkje aktuelt å lovfeste korleis slike folkerøystingar skal gjennomførast i praksis, sjølv om det kan vere naturleg at kommunane tek utgangspunkt i regelverket i vallova. Det lyt framleis vere opp til kommunane sjølve å avgjere dette ut frå lokale tilhøve, til dømes om folkerøystinga skal gjelde heile eller delar av kommunen.

Departementet fann heller ikkje grunn til å introdusere ei sakleg avgrensing for folkerøystingsinstituttet. Departementet la til grunn at fol-

kerøystingar blir nytta som eit ledd i måten kommunen driv verksemda si som kommune. Utgangspunktet for ei folkerøysting bør vere eit spørsmål eller ei sak som gjeld lokale tilhøve innanfor kommunen, og at det er ein type spørsmål som eignar seg til å bli svart på i ei folkerøysting. Det vil ikkje vere mogleg å halde folkerøystingar i saker om vedtak som gjeld individ og deira plikter eller rettar.

Heimel for innsamling av informasjon

I høyringsnotatet fremja departementet forslag om ein heimel for innsamling av informasjon om lokale folkerøystingar. Departementet gjorde greie for at det er nødvendig å få på plass ein slik heimel for å ha oversikt over bruken av folkerøystingsinstituttet.

Den offisielle valstatistikken inneheld opplysningar om dei nasjonale folkerøystingane som er haldne her til lands, saman med statistikk frå nasjonale og lokale val. Opplysningar om lokale folkerøystingar har så langt ikkje vore ein del av den offisielle statistikken, og det er inga komplett oversikt over omfanget. Undersøkingar som er gjorde, har kartlagt at det i perioden 1970–2007 samla sett vart halde om lag 600 lokale folkerøystingar her i landet.

Informasjon om lokale folkerøystingar vil dels spegle ein vesentleg del av det norske folkestyret, dels lette både forskning på og formidling av kunnskap om dette innslaget i demokratiet

4.6.3 Høyringsfråsegnene

Det store fleirtalet av høyringsinstansane er anten positive eller har ingen merknad til forslaga i høyringsnotatet.

Fredrikstad kommune oppsummerar i høyringsfråsegna si inntrykket frå størstedelen av kommunane:

«Fredrikstad kommune støtter forslaget om å synliggjøre retten til rådgivende folkeavstemninger i kommunelovens kapittel om innbyggerinitiativ. Fredrikstad kommune er enig i at slike avstemninger må være rådgivende og ikke formelt bindende. Prinsippet om kommunestyret som kommunens øverste organ i kommunelovens § 6 må ligge fast. Fredrikstad kommune støtter også departementets presisering av kommunenes frihet til utforming og gjennomføring av folkeavstemninger. Fredrikstad kommune støtter også forslaget om å hjemle innsamling av informasjon om folkeavstemninger til offisiell statistikk.»

Eit fåtal høyringsinstansar uttaler seg negativt til å lovfeste retten kommunane og fylkeskommunane skal ha til å halde lokale rådgivande folkerøystingar, og til å etablere ein heimel som gir kommunane ei rapporteringsplikt.

Bærum kommune og *Nesodden kommune* meiner at forslaget til ei prinsippføresegn i kommunelova er unødvendig. I fråsegna frå Nesodden blir det òg peikt på at ei slik lovfesting kan føre til at «oppfatningen blir rådende at man ikke kan foreta seg ting som ikke er nevnt i loven». Nesodden går òg ut frå at det ikkje er nødvendig med ein lovheimel for å få inn dei ønskje opplysningane frå kommunane.»

Bærum kommune og *Datatilsynet* peiker på at den føreslåtte heimelen framstår som vid og upresis. Etter deira syn opnar heimelen i stor grad for at departementet kan krevje opplysningar utan nærmare grunngeving og avgrensing. Datatilsynet meiner at lovteksten må knytast opp mot SSBs rolle som produsent av offisiell statistikk og mot bruken av statistikklova.

Gol kommune argumenterer i høyringsfråsegna si mot ei lovfesting mellom anna fordi ei slik lovfesting kan vere avgrensande for kommunane, da «dagens lovverk som ikkje lovfestar folkerøystingar gir ei absolutt fri ramme».

Gol seier vidare dette:

«Å påleggja kommunar og fylkeskommunar ei lovmessig plikt til å bistå i å samle historisk og forskningsmessig informasjon på dette området må vera totalt unødvendig.»

Halsa kommune stiller seg ikkje bak forslaga frå departementet og kjem i si høyringsfråsegn med spørsmålet om ei slik lovfesting i praksis kan gjere noko med den allmenne oppfatninga av forholdet mellom sjøve røystinga si rolle og avgjerdsmakta til kommunestyret. Halsa uttaler:

«Et viktig poeng som bør drøftes nærmere i forhold til å «styrke» prinsippet om rådgivende folkeavstemninger som høyringsforslaget i realiteten innebærer, er forholdet til innbyggernes oppfatning av loven og hvor sterk en såkalt rådgivende folkeavstemning vil være i praksis, sett i relasjon til kommunestyrets rolle som forvalter av statsmakten.»

I forslaget frå departementet blir ordet «oppgåver» nytta i samband med innsamling av informasjon om lokale folkerøystingar. Fleire høyringsinstansar meiner at dette er uklart, og føreslår å endre lovteksten til «innsamling av rapportar», «opplysningar» eller å «rapportere opplysningar».

4.6.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Prinsippføresegn

Departementet held fast på forslaget som vart sett fram i høyringsnotatet.

Somme av høyringsinstansane meiner at ein slik heimel ikkje er nødvendig, og at han kan opplevast som avgrensande for kommunane. Slik departementet ser det, er det ønskjeleg og viktig å synleggjere det høvet kommunane har til å gjere grep av denne typen. Samstundes er det nødvendig at ei slik lovregulering må vere generell for å femne om alle typar av tilhøve, nettopp for at det ikkje skal opplevast som ei hindring for kommunane i gjennomføringa.

Ein av høyringsinstansane reiser spørsmål om ein slik heimel kan opplevast som eit steg bort frå det representative systemet vi har i dag. Departementet ønskjer å presisere at lokale folkerøystingar berre skal vere rådgivande, nettopp for å unngå etableringa av eit nytt styringssystem. Framleis meiner departementet at det i viktige og prinsipielle saker kan vere eit nyttig innspel for kommunestyret eller fylkestinget å få ei tilbakemelding frå innbyggjarane før det blir teke ei avgjerd. Departementet legg til grunn at folkerøystingar blir nytta som eit ledd i måten kommunen driv verksemda si som kommune.

Departementet meiner at det ikkje er aktuelt å lovfeste korleis slike folkerøystingar skal gjennom-

førast i praksis, sjølv om det kan vere naturleg at kommunane tek utgangspunkt i regelverket i vallova. Det skal framleis vere opp til kommunane sjølve å avgjere dette ut frå lokale tilhøve, til dømes om folkerøystinga skal gjelde heile eller delar av kommunen.

Heimel for innsamling av statistikkopplysningar

Departementet held fast på forslaget som vart sett fram i høyringsnotatet.

Somme høyringsinstansar meiner at heimelen gir departementet eit vidt og utstrakt høve til å samle inn opplysningar utan nærmare grunngeving og avgrensing. Det blir også peikt på at heimelen må koplast nærmare til statistikklova. Slik departementet vurderer det, vil denne typen informasjon ikkje komme inn under SSBs retningslinjer for bruk av statistikklova. Den informasjonen som blir samla inn, er ikkje ein del av den offentlege statistikken slik statistikklova tolkar det. Departementet meiner at det er nødvendig med ein eigen innsamlingsheimel for at ein skal kunne samle inn opplysningar av ein slik kvalitet at det kan etablerast eit register over lokale folkerøystingar.

Slik departementet vurderer det, vil ein med denne heimelen kunne samle inn nyttig styringsinformasjon for både statlege og lokale myndigheter.

5 Omtale av problemstillingar der det ikkje blir føreslått lovendringar

I dette kapitlet vil departementet gjere greie for forhold der lovendringar er vurderte, men der departementet ikkje fremjar noko lovendringsforslag. Alle problemstillingane har vore i fokus ved evalueringa av valet i 2007 og vart tekne opp i høyringsnotat.

5.1 Legitimasjonsplikta

5.1.1 Gjeldande rett

Det følgjer av vallova §§ 8–4 (3) og 9–5 (2) at ein veljar som er ukjend for røystemottakaren, skal legitimere seg.

Desse føresegnene vart innførte før valet i 2007. Det er ein grunnleggjande regel i eit demokratisk samfunn at kvar veljar berre får godkjent éi røyst. Eit effektivt verkemiddel for å sikre dette er krav om at alle veljarar skal legitimere seg for å få røyste. Eit slikt krav vil òg hindre at det oppstår tvil om det har vore juksa. Mistanke om juks på grunn av manglande krav til å vise legitimasjon kan svekkje tilliten veljarane har til valsystemet.

Tidlegare inneheldt vallova føresegner om at røystemottakaren *kunne* krevje at veljaren legitimerte seg. Reglane vart praktiserte ulikt i kommunane. Ved valet i 2005 var det enkelte oppslag i media om at veljarar fekk røyste utan at dei måtte legitimere seg. Det vart vist til at ein ikkje kunne sjå bort frå at ein før eller seinare ville kunne oppleve freistnader på valfusk på dette grunnlaget. Internasjonale valobservatørar rådde til at det vart innført krav om obligatorisk veljarlegitimasjon for å få røyste.

Kravet til legitimasjon er ikkje absolutt. Der som den som tek imot røysta, kjenner veljaren, treng ikkje veljaren å vise legitimasjon. Ved røysting på institusjonar, til dømes sjukeheimar, aldersheimar og fengsel, kan identiteten til veljaren stadfestast av ein tilsett ved institusjonen. Dette unntaket vart innført fordi desse veljarane er i ein situasjon der dei ikkje lett kan hente eller skaffe legitimasjon.

5.1.2 Evalueringa

Det vart frå departementet sett i gang ein omfattande informasjonskampanje før valet for å informere om det nye kravet. Departementet bad kommunane melde tilbake dersom veljarar vart avviste på grunn av manglande legitimasjon. Vi har motteke svar frå om lag 200 kommunar. I desse kommunane ser det ut til at til saman 63 veljarar har vorte avviste fordi dei ikkje hadde legitimasjon (her har ein ikkje rekna med veljarar som hadde gløymt legitimasjon). Om lag halvparten av desse veljarane høyrde heime i Oslo og Bergen. Ein har ikkje tal på kor mange som eventuelt ikkje møtte opp fordi dei ikkje hadde legitimasjon. I lys av dei mange krava til legitimasjon ein har i samfunnet elles, meiner departementet det likevel ikkje er grunn til å tru at dette talet var særleg høgt. Vi har vidare ikkje grunnlag for å tru at særleg mange har vorte avviste i dei kommunane som ikkje har sendt tilbakemelding til departementet. Tilbakemeldingar i evalueringsrunden våren 2008 støttar dette. Det er òg grunn til å minne om at det også tidlegare galdt eit krav til legitimasjon. Alle veljarar måtte legitimere seg dersom røystemottakaren bad om det. Kravet vart praktisert litt ulikt.

I evalueringsrunden våren 2008 vart kommunane spurde om det nye kravet til legitimasjon førte til spesielle problem, og om det var sett i gang særskilde tiltak. Dei fleste kommunane melde tilbake at det ikkje har vore særlege problem i samband med kravet om legitimasjon for å få røyste. I mange kommunar er det små forhold, og «alle kjenner alle».

I svært mange kommunar vart det sett i verk særskilde informasjonstiltak for å informere om legitimasjonskravet. Det stod informasjon på valkortet. Lokalpressa vart oppmoda til å skrive om kravet. Kommunane har informert sjølve. I tillegg har det fleire stader vore hovudtema i opplæringa av røystestyret. Det er også svært mange kommunar som opplyser at røystestyra vart sette saman slik at dei bestod av folk frå alle delar av kommunen, slik at det var store sjansar for attkjenning. Somme stader vart røystestyret sett saman av per-

sonar som arbeider på servicetorg, i sosialteneste og i flyktningseneste. Ein kommune opplyser at sosialkontoret vart gjort særskilt merksam på kravet slik at dei kunne vurdere økonomisk stønad til å skaffe legitimasjon. Ein kommune skreiv sjølv ut mellombels legitimasjon. Det å etablere ei slik ordning var svært ressurskrevjande for kommunen. Det vart ikkje behov for å skrive ut meir enn eitt legitimasjonsdokument. Somme kommunar opplyser at dei hadde etablert særskilde prosedyrar dei kunne følgje dersom nokon ikkje hadde legitimasjon. Ein kommune opplyser at dei i nokre tilfelle køyrde veljaren heim for å hente legitimasjon.

5.1.3 Høyringsnotatet

Departementet understreka i høyringsnotatet at det ikkje var noko grunnlag for å gå bort frå eller lette på kravet til legitimasjon. Det å sikre at kvar veljar og den rette veljaren berre får godkjent éi røyst, er grunnleggjande. Det vart vist til at dersom ein opnar for at til dømes andre enn røystemottakaren kan stadfeste identiteten til veljaren, vil det ikkje vere mogleg å sikre desse krava fullt ut.

Departementet drøfta i notatet om offentlege myndigheiter skulle sørgje for eit system som sikrar gratis legitimasjon til veljarar som ikkje har legitimasjon. Enkelte meiner at kravet til legitimasjonsplikt som ikkje samstundes blir følgt opp av ein rett til gratis legitimasjon, fører til at somme veljarar ikkje har høve til å bruke retten sin til å røyste. Spørsmålet var likevel om det er tenleg å leggje til rette for gratis legitimasjon. Departementet vurderte spørsmålet i lys av funn frå evalueringa.

Departementet peikte på at det kan vere grunn til å skilje mellom veljarar som har legitimasjon, men som gløynde han da dei skulle røyste, og veljarar som ikkje har legitimasjon i det heile. Det er veljarar i den sistnemnde gruppa som kan vere utfordringa. I samfunnet i dag er det grunn til tru at dei fleste veljarane har legitimasjon. Det er legitimasjonskrav i svært mange samanhengar i samfunnet, til dømes når ein skal heve trygd eller sosialstønad (med mindre ein er kjend i banken eller på Posten). Nokre få veljarar ser ut til å mangle legitimasjon heilt. I denne gruppa kan det vere enkelte rusmiddelmissbrukarar og eldre personar. Departementet peikte på at vi ikkje har klare opplysningar om kven som er i denne gruppa, og heller ikkje kor mange dette kan gjelde.

Departementet viser til at ei eventuell ordning med gratis legitimasjon til dei som skal røyste, kan vere svært vanskeleg å handtere i praksis. Det finst i dag ikkje nokon offentleg instans som på generell

basis har eit særskilt ansvar for å skrive ut legitimasjon. Kva krav skal ein stille til at vedkommande må dokumentere identiteten sin, og kva status skal eit eventuelt legitimasjonsbevis ha? Dersom eventuelle bevis skal skrivast ut i samband med røystinga, kan det ha negativ innverknad på sjølve gjennomføringa, til dømes ved at det dannar seg køar. Kor viktig det er å skrive ut legitimasjon frå det offentlege, krev ei nærmare vurdering, og ein må sjå det i eit vidare perspektiv.

Det er inga generell legitimasjonsplikt her i landet. Krav til å vise legitimasjon er oftast knytt til særskilde handlingar eller til det å utøve ein rett. Slik departementet vurderer det, er det lett og relativt rimeleg å skaffe seg legitimasjon, til dømes på Posten. Justisdepartementet arbeider med eit forslag om å innføre nasjonale ID-kort. Forslaget går mellom anna ut på at eit slikt kort også skal innehalde ein elektronisk ID. Det skal likevel vere frivillig å skaffe seg ID-kortet.

Utgifter til legitimasjon er ikkje noko ein utan vidare har krav på å få dekt i samband med økonomisk sosialhjelp. Dette er noko sosialmyndigheitene må vurdere i kvart tilfelle. Dei har høve til å vurdere økonomisk stønad utover ordinær livsopphaldsstønad dersom det ligg føre særskilde grunnar.

Departementet viste til at det var svært få veljarar som vart avviste ved valet hausten 2007. Dei fleste kommunane melde tilbake til departementet at legitimasjonskravet førte til få problem. Ei forklaring på dette kan vere at det vart sett i verk ulike tiltak. Det vart mellom anna sett i gang omfattande informasjonskampanjar for å sikre at veljarar tok med seg legitimasjon når dei skulle røyste.

I høyringsnotatet var det òg vist til at for visse grupper veljarar, til dømes rusmiddelmissbrukarar, kan det vere at andre tiltak enn ei særskild ordning for gratis legitimasjon i samband med val vil fungere betre. Det kan til dømes vere at kommunen peiker ut røystemottakarar som kjenner personar til dømes frå rusmiddelinstusjonar eller liknande, og som kan vere til stades i vallokala og identifisere personane det gjeld. Det er kjent at dette vart gjort i nokre kommunar ved valet i 2007. Det vart òg vist til at ein ikkje har faktisk kunnskap om det er mange i denne gruppa som manglar legitimasjon. Det er grunn til å tru at fleire rusmisbrukarar fell innfor den gruppa som hevar trygd eller sosialstønad. I dei fleste situasjonane må dei vise legitimasjon dersom dei hevar trygd eller sosialstønad, særleg i dei store byane der tilsette i bank eller post ikkje kjenner vedkommande.

Departementet konkluderte med at ein ikkje såg det som formålstenleg å påleggje kommunane

å skrive ut gratis legitimasjon i samband med røystinga.

5.1.4 Høyringsinstansane

Det er få høyringsinstansar som har uttalt seg om legitimasjonskravet.

Bergen kommune peiker på at det i dei store kommunane er vanskeleg å bemanne vallokala slik at det alltid er til stades nokon som kjenner veljarane.

Odda kommune stiller spørsmål ved om staten bør ha plikt til å sørge for gratis legitimasjon så lenge staten krev at veljarane må vise tilfredsstillande legitimasjon når dei skal røyste.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet understrekar i si fråsegn at reisebevis for flyktingar bør godtakast som legitimasjon. Dei viser til at mange utlendingar vil kunne ha slike identitetsdokument, og dei er avhengige av at desse blir godkjende som legitimasjon ved fylkestingsval og kommunestyreval.

5.1.5 Merknadar frå departementet

Departementet held fast på synspunktet frå høyringsnotatet og vil ikkje føreslå endringar i legitimasjonskravet eller ei ordning med gratis legitimasjon. Det har i høyringsrunden ikkje komme fram opplysningar eller innspel som endrar den prinsipielle vurderinga til departementet.

Når det gjeld bruk av reisebevis for flyktingar og utlendingspass som legitimasjon ved val, er dette avhengig av om desse dokumenta tilfredsstillar krava til legitimasjon ved val. Kva krav som bør stillast til legitimasjon, står det om i Ot.prp. nr. 24 (2006–2007), der departementet uttalte:

«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 vedkommande har ein annan type legitimasjon som røystemottakaren 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.»

5.2 Førehandsrøystinga

5.2.1 Gjeldande rett

Stad for førehandsrøysting

Vallova § 8–3 og valforskrifta § 26 fastset at førehandsrøystinga skal gå føre seg i eigna og lett tilgjengelege lokale, der alle veljarar kan ta seg inn utan at dei må be om hjelp. Det er valstyret som peiker ut røystemottakarar og kvar ein skal ta imot førehandsrøyster. Valstyret er forplikta til å ta imot røyster på helse- og sosialinstitusjonar. Lokala som blir nytta til førehandsrøysting, skal vere lagde til rette på ein slik måte at veljarar kan ta seg inn utan at dei må be om hjelp. Dersom eitt eller fleire lokale i kommunen ikkje oppfyller dette kravet, må valstyret i utgangspunktet setje i verk tiltak som gjer lokala tilgjengelege for veljarane, som til dømes å setje opp ein rullestolrampe.

Valstyret kan ta imot førehandsrøyster heime hos personar som bur i trygde- og omsorgsbustader når desse har tilknytning til helse- og sosialinstitusjonar (valforskrifta § 25).

Opningstid for førehandsrøysting

Kommunane skal kunngjere tid og stad for førehandsrøystinga (valforskrifta § 24). Kommunane sjølve fastset opningstider. Lova byggjer likevel på ein føresetnad om at det kvar dag (måndag–fredag) i heile perioden skal vere mogleg å røyste på førehand på minst éin stad.

Ambulerande røystemottak

Vallova fastset i § 8–3 sjette ledd at veljarar som held til innanriks, bortsett frå på Svalbard og Jan Mayen, og som på grunn av sjukdom eller uførleik ikkje kan røyste i eit vallokale, etter søknad til valstyret kan be om å få røyste på førehand der dei held til. Valstyret skal sjølv fastsetje ein frist for når søknaden må ha komme inn til kommunen. Fristen skal fastsetjast til eit tidspunkt innanfor perioden mellom tysdag og fredag siste veka før valet, og fristen skal vere kunngjort.

For å hindre utilbørleg påverknad og sikre integritet ved valhandlinga skal det ved ambulerande røystemottak vere minst to røystemottakarar til stades, jf. vallova § 8–4 fjerde leddet.

5.2.2 Høyringsnotatet

Stad for førehandsrøysting

Departementet kom i høyringsnotatet til at det ikkje var behov for å føreslå å lovfeste førehands-

røysting på bestemte stader, utover det som alt er lovpålagde røystemottak på helse- og sosialinstitusjonar og ved ambulerande røystemottak.

Det vart vist til at evalueringa av valet 2007 viste at kommunane har hatt stor variasjon i tilbod om førehandsrøystemottak, som til dømes i rådhus, helse- og sosialinstitusjonar, bu- og servicesenter, bibliotek/bibliotekfilialar, universitet, høgskular, vidaregåande skular, studentsamfunn, fengsel, militærleirar, kjøpesenter og nærbutikk. Som røystemottak hadde nokre òg nytta lokale som bank, kultursenter, konsertsal, forsamlingshus, heimesjukepleia, NAV-kontor, burettslag og valbåt eller valbuss.

Evalueringa viste at bibliotek som førehandsrøystmottak fleire stader har vore ein stor suksess. Bergen kommune viser til at dei til dømes tok imot 16 423 førehandsrøyster på bibliotek mot 3651 røyster i rådhuset. Til samanlikning tok kommunen imot 2064 førehandsrøyster på universitetet og 1090 ved høgskular.

Departementet peikte i høyringsnotatet på at røystegivinga skal gå føre seg i eigna lokale, og at rammene rundt førehandsrøystinga skal vere slik at veljarane kjenner seg komfortable med situasjonen og er trygge på at grunnleggjande sikkerheitsrutinar fungerer. Om eit lokale er eigna for å ta imot førehandsrøyster, er avhengig av kva type aktivitet som elles går føre seg der.

Departementet meinte at det er viktig at det blir teke lokale omsyn ved val av mottak av førehandsrøyster, og at ein tidlegare har rådd kommunane til å ta imot førehandsrøyster på vidaregåande skular. Evalueringssvara viste likevel at dette ikkje har vore eit like vellykka tiltak i alle kommunar ved valet i 2007. Kor godt slike mottak har vorte besøkt, heng saman med kor tilgjengelege dei er, til dømes kvar skulen ligg, kommunikasjonstilbod, parkeringsplass, opningstida for røystemottaket og kva andre tilbod kommunen har etablert for røystemottak. I kystkommunar har til dømes det å bruke ein valbåt vore eit framifrå tiltak, mens bruk av bibliotek har vore tilsvarande vellykka i meir tettbygde strok.

Evalueringa viser at det å ha eit regelverk som opnar for lokale variasjonar, fungerer svært godt. Departementet viste òg til at det hadde vorte teke imot fleire førehandsrøyster enn nokon gong ved lokalval. Det er vanskelig å peike ut ein stad som utmerkte seg særskilt som eigna mottak for førehandsrøyster i alle kommunar. Departementet meinte derfor at ein bør halde fast ved at lokale tilhøve bør vere utslagsgivande for lokal tilrettelegging for førehandsrøysting.

I høyringsnotatet vurderte departementet om såkalla «Post i Butikk» kunne vere eigna lokale for røystemottak. Endringar i sals- og servicenettet til Posten har ført til at talet på postkontor frå 2011 vil vere redusert til om lag 179 postkontor. Samstundes blir det rundt 1280 «Post i Butikk».

Om «Post i Butikk» kunne vere eigna som røstelokale, vart òg drøfta i Ot.prp. nr. 30 (2000–2001) da omlegginga av postnettet førte til at førehandsrøystinga gjekk tilbake til kommunane. Departementet peikte her på at det vil vere lettare å skape ei høgtidleg og verdig ramme rundt førehandsrøystinga dersom ho går føre seg i kommunale lokale enn om ho går føre seg i butikkar eller på bensinstasjonar. Departementet ville derfor ikkje opne for førehandsrøysting på «Post i Butikk». Stortinget var samd i vurderingane til departementet, jf. Innst. O. nr. 49 (2000–2001).

I høyringsnotatet viste departementet til at det etter kvart finst mange «Post i Butikk»-lokale. Det sentrale spørsmålet er om «Post i Butikk» eignar seg som lokale for førehandrøysting. Eit vallokale må ha stort nok areal til å sikre at veljaren kan røyste i «enerom og usett» og utan forstyrrande element. Samstundes må lokalet ha tilstrekkeleg med plass slik at ein på ein god måte sikrar at ein kan følgje dei administrative rutinane som er knytte til gjennomføringa av røystinga. «Post i Butikk»-lokala er ikkje like store rundt om, og avsette areal er integrerte i butikklokalet. Departementet gjekk ut frå at nokre av lokala som inneheld «Post i Butikk», kan vere høvelege for førehandsrøysting, mens andre ikkje er det. Dette er vurderingar som ein må gjere for det aktuelle lokalet.

Å gjennomføre røysting i slike lokale vil kunne bli svært kostbart. Ein kan stille spørsmål ved samfunnsnyttan her, ikkje minst fordi kommunane i dag alt sørgjer for svært god tilrettelegging. Departementet meinte at kommunane sjølve er dei næraste til å vurdere ut frå lokale tilhøve kva lokale som eignar seg best til røysting akkurat hos dei.

Konseptet for «Post i Butikk» blir drive av ein tredjepart. Departementet viste til at det byggjer på at delar av eit butikklokale, ein bensinstasjon eller liknande blir nytta til posttenester (nokre få stader også hos andre samarbeidspartnarar). Posten gjer avtale med ulike samarbeidspartnarar om at dei skal ta seg av posttenester. Departementet meinte det var usikkert i kor stor grad Posten eventuelt har høve til gjennom ein slik avtale å påleggje ein tredjepart også å tilby røystemottak ved val. Det er ikkje Postens eigne tilsette som arbeider på desse stadene, men butikkpersonale som tek seg av dei aktuelle posttenestene.

Departementet meinte at det på generelt grunnlag ikkje kunne rå til at «Post i Butikk»-lokala blir nytta som røySTEMOTTAK, men at kvar kommune sjølv må vurdere kor tenleg og praktisk dette er, og korleis dette eventuelt skal løysast avtalarettsleg.

Departementet viste til at spørsmålet om veljarane har gode nok høve til å røySTE på førehand, ikkje kan vurderast ein gong for alle, men må vurderast løpande ut frå endra tilhøve i samfunnet.

Opningstider ved førehandsrøySTEMOTTAK

Det vart i høyringsnotatet ikkje føreslått å fastsetje bestemte opningstider i lokala for førehandsrøySTEMOTTAK. Evalueringa etter valet i 2007 viste at opningstidene er tilpassa lokale tilhøve.

Kommunane Ås, Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø hadde førehandsrøySTEMOTTAK på universitet. Tilbodet hadde gått over heile perioden i ein av kommunane, mens dei andre hadde tilbodet tilgjengeleg frå to til fem dagar. Alle kommunane melde om godt besøk ved desse mottaka. Til saman 11 kommunar hadde førehandsrøySTEMOTTAK ved høgskular. Ein av dei hadde tilbodet tilgjengeleg i heile perioden med førehandsrøySTEMOTTAK, mens dei andre kommunane hadde hatt dette ope frå tre timar til to heile dagar. To av kommunane som hadde dette tilbodet til veljarane, melde om bra besøk. I tillegg hadde 34 av kommunane lagt til rette for førehandsrøySTEMOTTAK på vidaregåande skular.

RøySTEMOTTAK i nærbutikk, kjøpesenter og banklokale hadde stort sett følgt opningstidene i forretningane.

Departementet konkluderte i høyringsnotatet med at det ikkje fann grunnlag for å lovfeste bestemte opningstider. Det vart vist til at talet på røySTEFØRE i kommunen, geografiske tilhøve, plassering av lokale og type lokale vil spele inn når opningstidene i kommunen skal fastsetjast. Det er derfor nødvendig at opningstidene blir tilpassa dei lokale tilhøva.

Ambulerande røySTEMOTTAK

I høyringsnotatet vart det vurdert om ein skulle leggje til rette for ambulerande røySTEGIVING også på valdagen. Det vart vist til at det er nokre tilfelle der veljarar blir sjuke rett før valdagen, eventuelt kjem på sjukehus, slik at dei ikkje får nytta seg av høvet til verken å røySTE på førehand eller på sjølv valdagen.

Departementet meinte likevel at slik røySTEGIVING ikkje burde lovfestast.

I høyringsnotatet peikte departementet på at ambulerande røySTEMOTTAK på valdagen òg vart vurdert i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002). Det vart lagt vekt på at prinsippet om at flest mogleg veljarar måtte få høve til å røySTE, og eit viktig spørsmål i så måte var kor langt ein skal strekkje seg for å oppfylle dette prinsippet. Når det galdt veljarar som vart akutt sjuke på valdagen, og som ikkje hadde røySTA på førehand, gjekk departementet ut frå at det her var tale om svært få veljarar, og at det ville krevje betydelege ressursar å hente inn røySTER frå desse veljarane på valdagen. Departementet viste til at det under perioden for førehandsrøySTEMOTTAK blir sett ein frist for å fremje krav om å få røySTE heime, og at denne fristen er sett for at det skal vere mogleg å organisere det ambulerande røySTEMOTTAKET på ein fullgod måte. Dersom det skulle etablerast ambulerande røySTEMOTTAK på valdagen – basert på ein førespurnad til valstyret (eller eit røySTESTYRE) i løpet av valdagen – ville ikkje kommunane ha særleg god tid til å organisere røySTEMOTTAKET. Eit slikt røySTEMOTTAK vil òg krevje større ressursar til personell på sjølv valdagen. Departementet konkluderte med at ordninga med ambulerande røySTEMOTTAK framleis burde vere avgrensa til å gjelde i samband med førehandsrøySTEMOTTAKA.

I høyringsnotatet vart det vist til tidlegare vurderingar, og at det ikkje ville vere praktisk tenleg med ei ordning med å ta imot røySTER frå veljarar som til dømes ligg på sjukehus utanfor den kommunen der dei er førte inn i manntalet. Slike røySTER må i tilfelle sendast til rett kommune, noko som ville ført til at ein måtte skyve på fristen for godkjenning av røySTER. Det ville føre til tilsvarande forseinkingar i når valresultatet var klare. Dersom få personar røySTAR på denne måten, kan det òg vere umogleg å halde røySTENE hemmeleg. Det var også vurdert om det kunne opnast for at valstyret kunne ta imot slike røySTEGIVINGAR frå veljarar som er manntalsførte og oppheld seg i sin eigen kommune på valdagen.

Departementet viste til at det kan argumenterast med at heller ikkje tilrettelegginga på valtinget gjeld andre enn dei som er manntalsførte i kommunen. Ei ordning der ein ved sjukdom kan røySTE i sin eigen kommune dersom ein oppheld seg der, men ikkje i ein annan kommune dersom ein oppheld seg der, kan av enkelte oppfattast som urettvis. I høyringsnotatet vart det vist til at meininga med ei ordning for ambulerande røySTEMOTTAK må vere å gi eit tilbod til alle veljarar som ikkje har førehandsrøySTA, og som blir hindra i å røySTE på valdagen, uavhengig av kvar dei oppheld seg.

Det kan òg vere vanskeleg å avgrense ei slik ordning til berre å gjelde ved sjukdom og uførleik.

Truleg kan også andre veljarar av ulike årsaker ha problem med å møte opp på valdagen, til dømes personar som på valdagen blir skrivne inn ved ulike institusjonar, fengsel, krisesenter osv. Alle veljarar har lik rett til å røyste, og slik departementet vurderte det, ville det derfor ikkje vere lett å grunngi kvifor ikkje alle som ikkje kan møte på valtinget, burde ha same rett til ambulerande røystemottak.

Departementet såg det også som ei utfordring å få informert veljarane om ei slik ordning, særleg dersom ein skal avgrense kven ho skal gjelde for. Det er viktig at reglane for røystring er påreklelege og enkle å praktisere.

Departementet peikte på at det å organisere ambulerande røystemottak på valdagen kan by på store utfordringar for valstyret. På valdagen er det mange personar i aktivitet ute i vallokala, og det kan vere problematisk å få organisert «bakvakter» for ambulerande røystemottak. Slike røystemottak vil krevje nøye planlegging og tilrettelegging på førehand, noko som ville føre til auka ressursbruk for kommunane, både økonomisk og når det gjeld personell. Særleg vil det vere problematisk at ein på førehand ikkje veit kor mange som kan komme til å nytte ordninga. Det kan såleis verke lite tenleg med ei slik ordning.

På institusjonar eller sjukehus vil ein i tillegg også måtte passe røystringa inn i dei rutinane ein har, noko som kan by på ein del praktiske utfordringar. Ved akuttinnlegging er det administrasjon og rutinar som må følgjast, og undersøkingar som skal gjennomførast. Dette kan føre til vanskar med å hindre utilbørlig påverknad, hemmeleg val og god nok logistikk rundt røystringa.

Av omsyn til kravet om at alle veljarar skal ha like høve til å røyste, meinte departementet at det ikkje bør opnast for at kommunane sjølve på frivillig basis kan avgjere om dei vil opne for ambulerande røystemottak.

Etter ei samla vurdering kom departementet i høyringsnotatet til at det ikkje burde etablerast ei særskild ordning for ambulerande røystemottak på valdagen/valdagane.

5.2.3 Høyringsinstansane

Stad for førehandsrøystring

Det er eit fåtal av kommunane som har uttalt seg eksplisitt om stader for førehandsrøystring. Dei som har gjort det, er samde med departementet i at ordninga slik ho er i dag, må førast vidare. Fleire kommunar viser til at dei sjølve er best til å vurdere kva lokale som er best eigna for førehandsrøystring, og at dei gjer sine vurderingar ut frå omsynet til å

gjere valet best mogleg tilgjengeleg, til krav om ro og orden og til at valet skal gjennomførast utan forstyrrende element.

Opningstider ved førehandsrøystemottak

Nokre få kommunar har merknader til opningstider i samband med førehandsrøystringa. Det blir generelt peikt på at det er viktig med fleksibilitet når det gjeld opningstid, og at kommunane må leggje til rette ut frå lokale behov. Det blir òg vist til at lengre opningstider vil føre til auka kostnader.

Ålesund kommune uttaler:

«I likhet med fastsetting av stad for stemmegiving må de lokale forholdene være utslagsgivende også for åpningstidene av valglokaler. Hvis lokale forhold skal ha noen betydning, kan ikke lovfesting være vegen å gå. Flere, lett tilgjengelige valglokaler som er åpne alle hverdager og på kvelder – i hele eller deler av perioden, er en så stor fordel for velgerne – og for kommunene selv – at vi tror kommunene tar departementets synspunkt til etterretning uten pålegg gjennom lov.»

Ambulerande røystemottak

Det er berre eit fåtal av kommunane som har uttalt seg om ambulerande røystegiving. Eit par kommunar uttrykkjer ønskje om at det skal vere mogleg med ambulerande røystegiving på valdagen, og meiner at behovet for dette er større enn å få røysta før den ordinære førehandsrøystringa tek til.

Lenvik kommune uttaler:

«Denne tilgjengeligheten for velgerne ble aktualisert i Lenvik ved siste valg, og på bakgrunn av dette mener en at det bør åpnes opp for at velgere som uforskyldt kommer i en situasjon der de ikke kan møte opp i stemmelokalet på valgdagen(e) allikevel vil kunne ha muligheten til å få stemt.»

5.2.4 Merknader frå departementet

Stad for førehandsrøystring

Departementet vil ikkje rå til at det blir lovfest bestemte stader for førehandsrøystring utover dei som alt ligg i vallova. Evalueringa viser at lokale tilhøve må vere utslagsgivande for kva lokale som blir nytta. Dersom ein krev at det skal vere røystegiving på bestemte stader, kan dette ha uheldige konsekvensar. Til dømes vil det somme stader ligge til rette for førehandsrøystring på høgskular, mens dette ikkje er tilfellet i andre kommunar. Her

må valstyret sjølv sørge for ei heilskapleg vurdering.

Høyringsinstansane er stort sett samde med departementet i at reglane slik dei er i dag, bør først vidare. Kommunane peiker på at lokala må vere godt tilgjengelege på alle måtar, det vil seie både når det gjeld offentleg kommunikasjon, haldeplassar, parkeringsplassar, trinnfri inngang, gode lystilhøve osv.

Slik departementet vurderer det, viser evalueringa etter valet i 2007 at kommunane har god tilrettelegging for førehandsrøysting, noko også det stigande talet på førehandsrøyster kan vere med og stadfeste. Departementet vil etter valet i 2009 vurdere på nytt om førehandsrøysting ved vidaregåande og høgare utdanningsinstitusjonar bør fastsetjast i lov.

Opningstider ved førehandsrøystemottak

Kommunane sluttar seg stort sett til vurderingane frå departementet. Departementet finn ikkje grunnlag for å lovfeste bestemte opningstider. Opningstidene bør vere tilpassa dei lokale tilhøva, mellom anna ut frå kor mange røysteføre det er, og geografiske tilhøve.

Departementet vil understreke at det er viktig at veljarane får høve til å røyste på tidspunkt som passar dei, og at det blir lagt godt til rette for røysting. I ein travel kvardag kan det vere vanskeleg å finne tid til å røyste. Særleg kan det vere problematisk dersom vallokalet ikkje er tilgjengeleg etter arbeidstid. Kommunane bør derfor vurdere opningstidene nøye.

Departementet meiner at det er grunn for kommunane til å vurdere å ha langope fleire dagar, særleg mot slutten av perioden med førehandsrøysting, og å opne tidlegare om morgonen enn det som har vore praksis til no. Kommunane bør òg vurdere om dei skal ha langope minst ein dag i veka i heile perioden og dessutan kvar dag den siste veka. Siste fredag før valdagen kan det likevel, av omsyn til å få røystene fram i tide, vere grunn til å stengje tidlegare. Dette må vurderast lokalt. Kommunane bør òg vurdere å halde laurdagsope heile perioden.

Departementet vil etter valet i 2009 sjå nærare på korleis kommunane praktiserar laurdagsopne og langopne opningstider. På dette grunnlaget vil departementet igjen vurdere om det er nødvendig med sterkare føringar på når det skal vere mogleg å røyste på førehand.

Ambulerande røystemottak

Eit fåtal har kommentert omtalen av ambulerande røystemottak i høyringsnotatet. Departementet held fast ved vurderinga si i høyringsnotatet om at det ikkje bør etablerast ei særskild ordning for ambulerande røystemottak på valdagen/valdagane.

5.3 Bør det stillast krav til kva røystesetlar som kan nyttast i vallokala?

5.3.1 Gjeldande rett

Valmyndighetene (fylkesvalstyra ved stortingsval og fylkestingsval, valstyra ved kommunestyreval) har ansvaret for å trykkje røystesetlar, jf. vallova § 7–1. Med heimel i lova § 7–3 har departementet fastsett føresegnar om utføring og trykking av røystesetlar (valforskrifta §§ 19–20). I forskrifta § 21 er det fastsett at den tillitsvalde for kvar enkelt valliste har rett til å få den mengda røystesetlar vedkommande ønskjer.

Det er ikkje påbode å bruke dei røystesetlane valmyndighetene let trykkje. Ein veljar kan til dømes bruke ein setel som er skriven for hand, ta kopi av ei godkjend valliste eller skrive ut den offisielle vallista frå Internett. Dersom veljaren har levert ein røystesetel med endringar, er det ikkje noko krav om at vedkommande har gjort endringane sjølv. Ein kan bruke ein røystesetel som er ferdig endra av andre. Det avgjerande er at veljaren i «enerom og usett» har gjort seg opp den meininga at han eller ho skal bruke den røystesetelen.

5.3.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet drøfta departementet om det burde vere forbod mot å bruke ein røystesetel som veljaren har teke med seg inn i lokalet. Det vart òg drøfta om ein røystesetel må reknast som eit verdidokument. Departementet peikte på at ein kan stille spørsmål ved om dei reglane som gjeld i dag, opnar for at det kan skje valfusk, til dømes ved at ein røystestyremedlem eller ein valfunksjonær deler ut røystesetlar som er ferdig retta, til ei gruppe av veljarar og deretter nyttar seg av den funksjonen han eller ho har i vallokalet, til å kontrollere om desse røystesetlane blir brukte.

Det har òg vore reagert på at det blir organisert aksjonar blant veljarane ved at ferdig retta røystesetlar blir delte ut, anten ved kontakt med veljarane før valet eller utanfor vallokala på valdagen. Dei

som reagerer på dette, stiller spørsmål om ein ikkje her har å gjere med utilbørleg påverknad av veljarane, og om det må reknast som freistnad på valfusk.

Departementet peikte på at det å setje i verk aksjonar for å få veljarane til å rette røystesetlane slik at valresultatet blir påverka på ein særskild måte, ikkje er i strid med gjeldande føresegner i vallova. Dette gjeld anten ein oppmodar veljarane gjennom løpesetlar, avisinnlegg og liknande, eller om ein deler ut ferdig retta røystesetlar til veljarane utanfor vallokalet. Slike aksjonar vil ikkje vere i strid med lova, med mindre det kan dokumenterast at veljarane blir utsette for slik utilbørleg påverknad at det må reknast som valfusk.

Departementet viste til at spørsmålet om å fastsetje reglar som avgrensar verknadene av rettingar veljarane har gjort – særskilt når det gjeld organiserte aksjonar – har vore diskutert fleire gonger tidlegare, utan at det har vorte fremja eller vedteke slike reglar.

Dei endringane veljarane gjer på røystesetlane, anten det skjer tilfeldig eller etter organiserte retteaksjonar, kan gi utslag når det gjeld kven som blir vald inn i kommunestyra. Dette er ei følgje av reglane om personval.

Departementet konkluderte med at prinsipielle og praktiske omsyn tilseier at ein ikkje bør gå inn for forbod mot retteaksjonar.

Departementet peikte på at det har vorte reist spørsmål om det er for lett for veljarane å få tilgang til røystesetlar og dermed setje i verk organiserte aksjonar for å påverke utfallet av valet. Spørsmålet er om ein bør vurdere tiltak for å hindre at røystesetlar kjem veljarane i hende like lett som i dag. Det kan diskuterast om røystesetlane skal reknast for å vere verdidokument og berre vere tilgjengelege for veljarane i samband med røystinga på valtinget og på førehand.

Departementet meinte at det i prinsippet ville vere mogleg å innføre reglar om at røystesetlar skal handsamast som ei form for verdidokument og berre vere tilgjengelege for veljarane inne i røysteavlukka. Ein måtte i tilfelle produsere setlane på ein slik måte at det ikkje ville vere mogleg å forfalske dei, og slik at det var lett å sjå at setelen var ein offisiell røystesetel, til dømes med ein strekkode. Konsekvensen av ei slik ordning ville vere at ein måtte forkaste andre røystesetlar som måtte bli nytta. Dette ville truleg føre til at talet på forkasta setlar går opp. Talet på forkasta setlar er i dag svært lågt som følgje av forenkla reglar. Samstundes ville krav om ikkje å bruke andre røystesetlar enn dei ein finn i vallokalet, gjere det vanske-

leg – om ikkje umogleg – å organisere veljaraksjonar.

Dersom røystesetlane skal vere verdidokument med ein særskild strekkode, vil dei heller ikkje kunne delast ut til dei som stiller lister ved valet. Dei som stiller liste, må seiast å ha ei legitim interesse i å kunne gi informasjon om og kunne presentere kandidatane nærmare ved at dei har kontakt med veljarane i samband med valkampen. Mange veljarar ønskjer å få med seg røystesetlar for å kunne sjå nærmare på kandidatane.

Ein vil måtte rekne med at det vil skape køar i vallokala dersom alle veljarane må gjere alle endringar på setlane mens dei oppheld seg inne i avlukka. Dette kan føre til at ein del veljarar vil forlate lokala utan at dei har fått røysta.

Departementet fann at ein røystesetel ikkje bør reknast som eit verdidokument. Eit krav om at ein berre skal godkjenne røystesetlar som er produserte av valmyndighetene og gjorde tilgjengelege der røystinga går føre seg, er eit drastisk tiltak som vil vere til stor ulempe for veljarane. Det vil mest sannsynleg føre til at talet på forkasta røyster stig. Ein kan heller ikkje sjå bort frå at det kan gå ut over valdeltakinga.

Departementet meinte òg at det kan vere grunn til å stille spørsmål om det er påvist så mange ulemper ved den ordninga vi har i dag, at det skulle rettferdiggjere å vurdere eit heilt nytt system som ville innebere mange andre ulemper.

Departementet konkluderte – etter ei samla vurdering – med at ein ikkje fann grunn til å gjere framlegg om å endre reglane om kva røystesetlar som kan godkjennast.

Etter valet i 2007 dukka det opp spørsmål om det bør vere lovleg å dele ut vallister utanfor vallokala på valdagen. Dei som deler ut slike lister, er gjerne representantar for partia (og andre som stiller liste). Dette var tidlegare nokså vanleg i samband med valavviklinga, særleg i dei største byane. Det kan verke som om denne verksemda er i ferd med å ta seg opp att. Nokre veljarar reagerte negativt.

Vallova § 9–4 (1) slår fast at det ikkje er tillate å drive valagitasjon eller å utføre handlingar som kan forstyrre eller hindre ei normal gjennomføring av valhandlinga. Forbodet gjeld vallokalet og dei romma veljarane må passere for å komme fram til vallokalet, derimot ikkje området utanfor bygningen der vallokalet ligg, til dømes parkeringsplassen utanfor.

Når representantar for partia byr fram røystesetlar til veljarane, må det oppfattast som valagitasjon. Det vil såleis vere i strid med lova dersom dei som deler ut lister, held til innanfor det området

som er nemnt i lova, til dømes i korridoren utanfor det rommet der røystinga går føre seg. Det er dei som har ansvaret for valavviklinga, som skal sjå til at regelverket blir følgt. Med heimel i vallova § 9–4 (3) kan leiaren eller nestleiaren i røystestyret vise bort personar som ikkje følgjer lovverket på dette punktet.

Departementet meinte at det ikkje er grunnlag for å gjere framlegg om eit lovforbod mot å dele ut vallister på valdagen. Dette må ein sjå på som ein del av ein demokratisk valkamp. Ordensreglane i lova ser ut til å vere eit tilstrekkeleg verkemiddel for valmyndighetene til å kunne slå ned på eventuelle overtramp.

5.3.3 Høyringsinstansane

Det er ingen av høyringsinstansane som gir uttrykk for at dei vil ha reglar i lova som set grenser for kva slags røystesetlar som kan nyttast, ut over det som følgjer av gjeldande lov og forskrift. Heller ikkje er det noko krav om at ein skal regulere høvet til å dele ut røystesetlar.

5.3.4 Merknader frå departementet

Ut frå det som er sagt i høyringsnotatet og tilbakemeldingane frå høyringsinstansane, finn departementet at det ikkje er grunnlag for å gjere framlegg om føresegner i lova som pålegg veljarane å bruke berre dei røystesetlane som er tilgjengelege i røystelokala. Heller ikkje finn departementet at det er grunn til å gjere framlegg om innskrenkingar i retten til å dele ut ferdig retta røystesetlar til veljarane med oppmoding om å bruke desse, ut over det som følgjer av gjeldande reglar.

5.4 Bør det stillast krav til kven som kan gjere teneste som medlem i røystestyra eller vere valfunksjonær?

5.4.1 Gjeldande rett

Vallova § 4–2 fastset at eit røystestyre på minst tre medlemmer skal administrere røystinga i kvart vallokale dersom røystinga går føre seg på fleire stader. Kommunestyret – eller valstyret etter delegering – vel røystestyra.

I merknadene til paragrafen seier departementet at det er opp til kvart kommunestyre å avgjere korleis røystestyra skal oppnemnast og setjast saman (Ot.prp. nr. 45 (2001–2002), side 256).

Det er ikkje gitt nærmare reglar om valførleik til røystestyra. Dei vanlege reglane om val til kom-

munale nemnder i kommunelova § 14 vil da gjelde. Hovudregelen er at alle som har røysterett til kommunestyreval og fylkestingsval, er valføre. Unntak gjeld for visse grupper, til dømes tilsette i visse kommunale og fylkeskommunale stillingar. Personar som ikkje har nådd røysterettsalderen, kan veljast, men har ikkje plikt til å ta imot val, jf. kommunelova § 14 nr. 1 bokstav a siste punktum.

Det er ikkje noko forbod i lova mot å velje kandidat som stiller til val, eller andre aktive politikarar til røystestyra.

Vallova har ikkje føresegner om valfunksjonærar. Det er likevel nokså vanleg at ein i tillegg til røystestyra peiker ut valfunksjonærar til å ta seg av dei praktiske oppgåvene, som rettleiing til veljarane, avkryssing i manntalet, kontroll av røystesetelbunkane i røysteavlukka, førebels oppteljing osv. I tillegg hjelper funksjonærane ved oppteljing og valoppgjjer sentralt i kommunen. Desse funksjonærane er gjerne kommunalt tilsette eller pensjonistar, men det kan òg vere aktive politikarar.

5.4.2 Høyringsnotatet

Departementet viste til at det har vore stilt spørsmål ved om aktive politikarar og listekandidatar bør ha oppgåver i samband med avviklinga av val. Somme vil meine at aktive politikarar ikkje har – eller kan mistenkjast for ikkje å ha – den nøytraliteten som må vere eit krav til den som har offisielle plikter i samband med avviklinga av val. Ved valet i 2007 vart det sett fram påstandar om at det i nokre tilfelle hende at aktive politikarar og listekandidatar dreiv aktiv påverknad overfor veljarane inne i vallokalet.

Departementet fann derfor grunn til å vurdere om det bør innførast restriksjonar mot at politikarar – eller eventuelt berre listekandidatar – sit i røystestyra eller fungerer som valfunksjonærar.

I samband med evalueringa av valet i 2007 bad departementet kommunane om å rapportere korleis røystestyra er sette saman.

Det ser ut til å vere vanleg at røystestyra blir valde etter forslag frå dei politiske partia i kommunestyret, og slik at røystestyra får ei tverrpolitisk samansetjing, utan at eitt parti skal ha fleirtal i eit røystestyre. Tilbakemeldingar frå kommunane i evalueringa viser at nesten alle bruker politikarar som røystestyremedlemmer. Det er berre nokre få som svarer at dei vel andre innbyggjarar. Når det gjeld funksjonærar (i tillegg til røystestyra), nyttar dei fleste kommunane kommunalt tilsette. Departementet har ikkje fått tilbakemeldingar frå kommunane som tyder på at dei har registrert uheldige utslag av den ordninga dei praktiserer.

Departementet presiserte at det å vere medlem av eit røystestyre eller å ha oppgåver som valfunksjonær er viktige verv som stiller store krav til kvar enkelt. Gjennomføring av val er ein av dei viktigaste prosessane i eit demokrati, og ein må derfor leggje avgjerande vekt på å unngå at det blir reist tvil om alt går føre seg i samsvar med lov og forskrift.

Det at aktive politikarar sit i røystestyra eller er valfunksjonærar, kan føre til negative reaksjonar hos nokre veljarar. Dei kan – same kor grunnlaust det måtte vere – få den oppfatninga at politikarane ikkje er upartiske, og at valet ikkje går føre seg på rett måte. Særleg *kan* det oppstå uheldige situasjonar dersom dei som stiller til val, også sit i røystestyra eller er valfunksjonærar, og dei ikkje er seg bevisst det ansvaret det fører med seg. Det å ha ein offisiell funksjon på valdagen inneber at ein ikkje skal vere politisk aktiv og prøve å påverke veljarane.

Departementet vurderte om det bør innførast lovføresegner om valføreleik til røystestyra og avgrensingar når det gjeld kven som kan oppnemast som valfunksjonær. Ei innsnevring av den krinsen som kan vere røystestyremedlemmer eller valfunksjonærar, vil krevje ei god grunngeving. Reint prinsipielt bør færrast mogleg vere nekta val til offentlege verv. Departementet fann at det ikkje var påvist slike uheldige konsekvensar av det systemet vi har i dag, at det skulle tilseie at ein bør innføre såpass drastiske tiltak som å nekte nokon å vere med på valavviklinga. Systemet med politikarar som medlemmer av røystestyra eller som valfunksjonærar har lange tradisjonar hos oss. Departementet meinte at praksisen i kommunane med å velje representantar frå ulike parti som medlemmer av røystestyra gjer sitt til at valavviklinga blir gjennomført på ein måte som sikrar nøytralitet, og at ikkje noko parti får fordelar. Personar frå ulike parti utgjer ein viktig korreksjon i høve til kvarandre.

Ei innskrenking av kven som er valføre, kan dessutan skape problem når det gjeld å skaffe nok personar til å sikre ei forsvarleg gjennomføring av valet. Somme kommunar har alt i dag signalisert at det kan vere problem med å skaffe mange nok hjelparar til å gjennomføre valet.

Departementet fann at det ikkje er sterke nok grunnar til at ein bør gå inn for å lovfeste avgrensingar med omsyn til kven som kan sitje i røystestyra eller fungere som valfunksjonærar. Det kan likevel vere uheldig at listekandidatar blir valde inn i røystestyra og/eller får ei framstående rolle i vallokalet.

Departementet understreka at det kan vere grunn for kommunane til å tenkje prinsipielt når det gjeld samansetjinga av røystestyra, og at dei bør vere bevisste på at det kan oppstå særlege problem dersom ein vel listekandidatar. Ein bør prøve å avgrense bruken av listekandidatar, og ein bør søkje å unngå dei mest sentrale kandidatane. Samstundes bør ein gi røystestyra ei breiast mogleg politisk samansetjing. Kommunane bør vurdere om det er mogleg å avgrense kva oppgåver ein kan gjere som røystestyremedlem eller valfunksjonær når ein samstundes er listekandidat. Ein bør til dømes – så langt råd er – unngå å gi hjelp til veljarane inne i røysteavlukka eller rettleie veljarane med breiting av røystesetlar. Kommunane bør i informasjonen sin til røystestyremedlemmer og valfunksjonærar om den praktiske gjennomføringa av valet understreke kor viktig det er at alle opptrer på ein slik måte at det ikkje kan reisast tvil om at alt går rett føre seg.

5.4.3 Høyringsinstansane

Det er berre seks av høyringsinstansane som kommenterer dette i punktet i notatet.

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDI) foreslår

«(...) en prøveordning som kan fange opp at sammensetningen av valgfunksjonærer bør gjenspeile sammensetningen i valgkretsen, slik at innvandrere representeres blant valgfunksjonærene i langt flere valglokaler enn i dag. Inkludering av personer med innvandrerbakgrunn i myndighetenes gjennomføring av valg kan tenkes å ha positive ringvirkninger på valgdeltakelsen blant innvandrerbefolkningen.»

Hamar kommune opplyser at dei nyttar politikarar og listekandidatar i røystestyra. Dette er ei ordning som fungerer godt i kommunen, og dei har ikkje fått signal som tyder på at politikarane har prøvd å påverke veljarane. Røynsla deira er at politikarane har ei stor kontaktflate og kjenner til mange av veljarane, noko som er ein stor fordel etter at legitimasjonskravet er innskjerpa. For kommunen vil det vere ei stor utfordring med å få bemanna røystestyre og vallokala dersom dei ikkje kunne bruke politikarar, også dei som står på vallistene.

Vefsn kommune har evaluert det førre valet og konkludert med at ingen aktive politikarar eller listekandidatar skal vere i avlukke ved neste val, verken ved førehandsrøysting eller valting.

Fredrikstad kommune er samd i at det ikkje bør gjerast framlegg om å avgrense kven som kan sitje

i røystestyra eller vere valfunksjonærar. Dei har ikkje fått kritikk av ordninga med politikarar i røystestyra, og dei meiner at innbyggjarane har stor tillit til valgjennomføringa. Dei legg vekt på at røystestyra skal vere samansette av politikarar frå fleire parti.

Levanger kommune er samd i at det ikkje er grunnlag for å endre lova når det gjelde kven som er valføre til røystestyra.

Ålesund kommune meiner at vallova må få ei føresegn om at listekandidatar ikkje kan vere medlem av røystestyra eller bli engasjerte som valfunksjonærar.

Dei andre høyringsinstansane har ingen merknader.

5.4.4 Merknader frå departementet

Departementet meiner at både evalueringa etter valet og høyringa viser at det ikkje er noko sterkt ønske om lovreglar som avgrensar valføreleiken til røystestyre for listekandidatar og andre politikarar. Det vil derfor ikkje bli fremja noko forslag om slike reglar.

Departementet vil likevel presisere at det er viktig at kommunane organiserer valavviklinga slik at det ikkje kan reisast tvil om alt går føre seg i samsvar med regelverket. Departementet vil oppmode kommunane til å vurdere særskilt om listekandidatar skal gjere teneste som medlemmer i røystestyra eller som valfunksjonærar. Det er viktig at listekandidatar og andre politikarar ikkje får slike roller at det kan stillast spørsmål om det skjer utilbørleg påverknad av veljarane.

Kommunane bør òg leggje vekt på det omsynet IMDI er oppteke av. Det er viktig at røystestyra og gruppa av valfunksjonærar får ei slik samansetjing at innvandrarar er med på valavviklinga. Særleg gjeld dette i samband med lokalvala der utanlandske statsborgarar har røysterett. Dette kan gjere sitt til å styrkje kjensla i denne gruppa av at dei er ein likeverdig del av veljarkorpset, noko som igjen kan føre til auka valdeltaking. Når det elles gjeld val av medlemmer til røystestyra, vil vi vise til det som er sagt om dette i kapitlet om legitimasjonsplikt.

5.5 Bør det innførast røystesetelkonvolutt på valdagen att?

5.5.1 Gjeldande rett

Vallova § 9–5 (3) fastset dette når det gjeld framgangsmåten ved røystinga på valtinget:

«Velgeren skal i enerom og usett brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på. Velgeren leverer stemmeseddelen til stemmestyret, som stempler den med et offisielt stempel. Velgeren legger selv stemmeseddelen ned i en urne.»

Av omsyn til veljarane er det i vallova § 9–5 (5) gjort unntak frå kravet. Her heiter det:

«Velger som har behov for det, kan selv be stemmestyret om å få nødvendig hjelp ved stemmegivningen.»

Valforskrifta § 19 fastset at røystesetlane som skal brukast på valtinget,

«skal produseres på en slik måte at det ikke er mulig å se hva velgerne har stemt etter at stemmeseddelen er brettet sammen» og «... være i størrelse A5 eller være falset, eventuelt klargjort til falsing, til A5».

Dersom prosedyrane i lova og forskrifta blir følgde fullt ut, vil ingen andre enn veljaren vite kva for ei valliste han eller ho røystar på. Denne framgangsmåten ved røystinga vart innført med vallova frå 2002.

Tidlegare fastsette vallova at veljaren i «enerom og usett» skulle leggje røystesetelen ned i ein offisiell røystesetelkonvolutt, som han eller ho deretter la i ei urne på bordet til røystestyret.

5.5.2 Bakgrunnen for lovendringa i 2002

Vallovutvalet gjorde i NOU 2001:3 framlegg om at ein burde gå bort frå å bruke konvolutt ved røystinga på valtinget. Utvalet peikte på at den dagjeldande ordninga med å bruke røystesetelkonvolutt – og pålegg om at røystestyret skulle føre konvoluttrekneskap – hadde ein del ulemper:

Det vart registrert feil i konvoluttrekneskapen. Ved kvart val måtte ein forkaste ein del røystesetlar i urna fordi dei låg lause i urna. Det var ikkje samsvar mellom talet på brukte konvoluttar og talet på røystesetlar som vart talde opp.

Utvalet peikte på at ein kunne oppnå ein del fordelar dersom ein gjekk bort frå kravet om å bruke røystesetelkonvolutt på valtinget: Ein kunne eliminere problemet med lause setlar i urnene, unngå at det var for mange setlar til oppteljing, valoppgjeret ville bli enklare, og ein ville eliminere problema med feil i konvoluttrekneskapen.

Utvalet føreslo derfor at ein gjekk bort frå bruken av røystesetelkonvolutt ved røystinga på valtinget. I staden burde ein innføre ein prosedyre der veljaren tek ein røystesetel inne i avlukket og

brettar han saman, slik at det ikkje er mogleg for andre å sjå kva for ei valliste røystesetelen gjeld. Veljaren går deretter ut av avlukkjet og til bordet til røystestyret, der ein av medlemmene i røystestyret skal stemple setelen med eit offisielt stempel, før veljaren sjølv legg setelen ned i urna.

Utvalet presiserte at det er viktig å halde fast på prinsippet om hemmeleg val. Dei peikte på at ein ved praktiske tiltak kan gjere mykje for å sikre at valet til kvar veljar blir hemmeleg. Røystesetlane bør trykkjast i ein slik papirkvalitet at det ikkje vil vere mogleg å lese gjennom røystesetelen når han er bretta saman. Kommunane burde sørge for å forme røystesetlane slik at det var lett å brette dei. Utvalet presiserte òg at det er viktig at veljarane sjølve er påpasselege.

I Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) slutta departementet seg til forslaget frå utvalet, og det fekk samrøystes tilslutning ved handsaminga i Stortinget.

5.5.3 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet reiste departementet spørsmål ved om manglande røystesetelkonvolutt på valtinget er i strid med prinsippet om hemmeleg val. Det vart peikt på at veljarane i ein del tilfelle har bretta røystesetlane feil, slik at det er synleg for andre i vallokalet kva for ei valliste setelen gjeld. Det har òg vorte hevda at valfunksjonærene i nokre tilfelle skal ha opna den samanbretta røystesetelen for å kontrollere at det ikkje ligg fleire setlar inni kvarandre. Vidare har det vorte reagert på at det er mogleg å sjå at veljarar ikkje røystar til fylkestingsvalet når det er tydeleg at dei berre leverer røystesetel til kommunestyrevalet.

Ein viktig føresetnad for hemmeleg val er at veljarane brettar røystesetelen slik at ingen kan sjå kva for ein røystesetel dei har nytta, før dei går ut av røysteavlukkjet. Både departementet og kommunane har gjennomført ulike informasjonstiltak ved dei tre siste vala, som til dømes husstandsbrosjyre, plakatar til oppslag i vallokala og i røysteavlukka, tv-spotar med rett bretteing og valvertar i vallokala som viser og forklarar korleis røystesetlane skal brettast. Mange røystesetlar var også merkte med brettekant og/eller hadde trykt på ei oppmoding til veljaren om å brette røystesetelen.

I evalueringa etter valet i 2007 er det svært få av kommunane som melder at det oppstod feil ved bretteinga av røystesetlane. Blant dei kommunane som opplevde enkelte brettefeil, svarer fleire at det var mindre feil no enn ved valet i 2005. Om lag 35 prosent av kommunane seier at dei har sett i verk ulike tiltak for å informere om bretteing av røystesetlane. Nokre kommunar har etablert ei ordning

med såkalla valvertar. Desse står ved inngangen til vallokalet og forklarar og demonstrerer mellom anna bretteing av røystesetlane.

Kommunane melder elles i svarskjemaet at rettleiing om bretteing av røystesetel har vore ein sentral del av opplæringa av røystestyremedlemmer og andre valfunksjonærar. Valfunksjonærene har vore særskild påpasselege slik at ikkje ein blank setel vart nytta som omslag. Det er laga informasjonsplakatar til oppslag i vallokalet og i røysteavlukka. Valfunksjonærar har stått ved kvart avlukke for å rettleie og informere. Lokalavisene er nytta til å formidle rett bretteing av røystesetelen, og rettleiing om bretteing er lagd ut på nettstaden til kommunane. Departementet viste til at det tek tid å innarbeide nye reglar og rutinar, men understreka samstundes at det er ein føresetnad at veljarane sjølve er påpasselege, slik at regelverket vil fungere i tråd med intensjonane. Departementet meinte dei krava lova set til hemmeleg røysting, er i samsvar med dei krava som blir sette internasjonalt, og fann ikkje at det var grunnlag for å gå attende til ordninga med røystesetelkonvolutt ved røysting på valdagen.

5.5.4 Høyringsfråsegnene

Det er få av høyringsinstansane som har særskilde merknader til spørsmålet om å bruke røystesetelkonvolutt på valtinget. *Sør-Fron kommune* meiner omsynet til hemmeleg val tilseier at ein nyttar røystesetelkonvolutt på valtinget. Dei fleste som uttalar seg, støttar forslaget til departementet frå høyringsnotatet.

Bærum kommune uttalar at det

«må etableres en praktisk løsning, slik at hennelig valg ivaretas, ved at man benytter en utforming av stemmeseddelen, slik at den er lukket uten innsynsmulighet når stemmen avgis.»

Ålesund kommune meiner at veljarane

«har rett til å avgi sin stemme i hennelighet. I valglokalet skal vi derfor sikre at ingen blir tvunget til å fortelle om eller vise sin stemmegivning. [...] Ved god tilrettelegging i valglokale (f. eks. veiledning ved hvert avlukke med kontroll av bretteing ved utgangen av avlukkjet, skjermområdet mellom avlukkene, manntallet og urnen mest mulig fra publikum og velgerne som står i kø) og årvåkenhet hos stemmestyrene blant valgfunksjonærene (ingen åpning av stemmeseddelen ved stemping mv.) vil det være fullt mulig å sikre at velgerne kan avgi sin stemme i hennelighet uten bruk av stemmesedelkonvolutt.»

Fredrikstad kommune viser til at ut frå deira røynsle er veljarane

«blitt mer fortrolige med brettete stemmesedler slik at det stadig er færre som kommer fram til stemping med galt brettet stemmeseddel. Informasjon om stemmesedlene og bretting har vært omfattende både før og under valgene. Fredrikstad kommune vil fremdeles presisere dette under opplæringen av stemmestyrene. Fredrikstad kommunes vurdering er at feil som oppstod under den tidlige ordningen med stemmeseddelkonvolutter førte til flere forkastede stemmer enn den nye ordningen med brettete stemmesedler. I tillegg er valgoppgjøret blitt vesentlig enklere ved at man slipper å telle konvolutter og føre regnskap med disse mot mottatte stemmesedler.»

Faglig Forum for Formannskapssekretærer viser til at

«det er viktig at nye regler får lov til å gjelde en stund før de evt. blir endret. Det er mange fordeler ved at konvoluttene er borte, og erfaringene med bretting var mye bedre ved forrige valg enn valget før.»

5.5.5 Merknader frå departementet

Lova set krav til korleis røystesetlar som vert trykte av valmyndigheitene skal utformast, og har krav om at røystinga og bretting av røystesetelen skal skje i «enerom og usett». Slik departementet vurderer det, sikrar dette kravet til hemmeleg val. Det er likevel grunn til å peike på at det føreset at lova blir følgd.

Prinsippet om hemmeleg val er eit grunnleggjande prinsipp i ei demokratisk valordning. Dette prinsippet kjem til uttrykk i formålparagrafen i vallova § 1–1. Den europeiske menneskerettskonvensjonen forpliktar medlemsstatane til å halde frie val «*by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people...*» (norsk omsetjing: «ved hemmeleg røysting under tilhøve som sikrar at folket fritt får uttrykkje meininga si ...»). Dette inneber at valmyndigheitene er forplikta til å leggje tilhøva til rette på ein slik måte at røystegivinga blir hemmeleg.

Det at det ikkje blir nytta røystesetel på valtinget, kan slik departementet vurderer det, ikkje i seg sjølv vere det same som at kravet til hemmeleg val ikkje er oppfylt. Det avgjerande må vere om valmyndigheitene har lagt tilhøva til rette på ein slik måte («under conditions which will ensure») at veljarane røystar hemmeleg («by secret ballot»). I desse prinsippa ligg det at kommunane har ei plikt til å leggje tilhøva til rette slik at veljarane kan

røyste utan utilbørleg påverknad, og utan at andre kan kontrollere kva for ei valliste dei bruker. Styresmaktene må såleis leggje tilhøva til rette slik at ein ikkje kan hevde at denne plikta blir broten.

Hemmeleg val vil for det første seie at veljaren må kunne røyste usedd, uforstyrta og fortruleg. Kva den einskilde røystar, er personleg og privat i motsetning til open eller offentleg. For det andre skal alle spor slettast når ein veljar har røysta, slik at det ikkje vil vere mogleg å knyte røysta til ein person. Røystene som blir talde opp av valstyret, er med andre ord anonyme.

Slik departementet vurderer det, vil det ikkje vere mogleg å hindre at valfunksjonærar i visse tilfelle ser kva somme veljarar røystar. Det vil alltid vere veljarar som treng hjelp med røystinga, jf. vallova § 9–5 (5). Dette vil likevel ikkje seie at kravet til hemmeleg val er brote. Valfunksjonærane er underlagde teieplikt.

Det er mange land som ikkje nyttar røystesetelkonvoluttar på valtinget. Til skilnad frå her i landet nyttar likevel mange av desse landa ein avkryssingssetel der veljaren kryssar av for kva parti han eller ho vil røyste på, ikkje partisetlar. Ved bruk av slike røystesetlar kan det vere vanskelegare å sjå kva veljaren har røysta, enn når namnet på partiet står med stor skrift øvst på røystesetelen. Det er derfor nødvendig med gode rutinar for å sikre at også veljarane gjer det dei skal for at kravet til hemmeleg røysting skal bli oppfylt.

Slik departementet vurderer det, kan det sjå ut til at logistikken og gjennomføringa i vallokala på enkelte område ikkje har vore heilt i samsvar med krava til god tilrettelegging for hemmeleg røysting i alle kommunar. Dette gjeld særleg korleis manglande bretting av røystesetelen blir handtert, og rutinar for stemping av setelen. Tilbakemeldingane frå kommunane er tydelege på at talet på brettefeil har gått vesentleg ned. Innvendingane mot den ordninga vi har i dag, kan ein møte med praktiske tiltak. Det er grunn til å tru at ordninga etter kvart vil bli innarbeidd blant veljarane som ein naturleg del av valhandlinga.

Departementet meiner at det er røystestyret som har ansvaret for å sikre og sjå til at veljarane kjem ut frå avlukka med røystesetelen bretta korrekt. Dersom ein veljar ikkje har bretta setelen korrekt, må vedkommande visast inn i avlukket att. Enkelte veljarar vil ikkje bry seg om at andre ser kva dei har røysta på. Det er likevel viktig at alle blir viste tilbake til avlukka. Veljaren skal velje ut røystesetelen sin og brette han utan at andre ser kva valliste han eller ho har nytta. Denne framgangsmåten skal hindre kjøp og sal av røyster. Ingen i vallokalet skal ha høve til å kontrollere at

veljaren har røysta på ei bestemt valliste. Likeins skal veljaren ikkje ha høve til å kunne «bevise» at han eller ho har røysta som «avtalt». For å kunne sikre dette må setelen vere bretta korrekt når veljaren kjem ut av avlukket. I tillegg krev det gode rutinar rundt stemping av røystesetelen før han blir lagd ned i urna.

I 2002 vart det utarbeidd ein internasjonal standard om gjennomføring av val (The Code of Good Practice in Electoral Matters) av Venezia-kommisjonen. (Venezia-kommisjonen er Europarådets rådgivande organ i konstitusjonelle og juridiske spørsmål.) Denne standarden er ikkje juridisk bindande, men blir ofte nytta som referanse når internasjonale valobservatørar vurderer valsystema i ulike land. Artikkel 35 i standarden fastset dette:

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

Dersom veljaren leverer frå seg røystesetelen til den som skal stemple setelen, kan det hevdast at dette er i strid med ordlyden i den siterte føresegna, sjølv om setelen er bretta saman slik at ingen kan sjå kva valliste han gjeld. Departementet meiner at det er mogleg å støtte kravet i standarden utan at ein endrar lova, dersom ein går fram slik at veljaren legg den samanbretta setelen på bordet til røystestyret og held fast i han mens setelen blir stempla, utan at den som bruker stempelet, er i direkte fysisk kontakt med setelen. Kommune må òg kunne velje ei løysing der veljaren stemplar setelen sin sjølv før han eller ho legg han ned i urna. Det er i alle tilfelle viktig at ein valfunksjonær kontrollerer handlinga.

Departementet vil elles understreke at det ikkje ligg til røystestyret å kontrollere at ein veljar berre har éin røystesetel i handa. Røystestyret eller valfunksjonæren skal heller ikkje spørje veljaren om han eller ho eventuelt har eller skal røyste til begge vala. Er det openbert at veljaren har nytta ein annan setel som omslag, bør valfunksjonæren gjere veljaren merksam på dette. Det viktige er at ein har rutinar for stemping som sikrar kravet til at røysta til veljaren skal vere hemmeleg.

Det er eit ansvar for styresmaktene gjennom trygge prosedyrar og rutinar å leggje til rette for hemmeleg røysting. Departementet vil likevel presisere at prinsippet om hemmeleg val ikkje berre inneber ei plikt for kommunane. Veljarane har òg eit ansvar når det gjeld å sørgje for at røystinga

deira ikkje blir offentleg kjend. Dersom styresmaktene har gjort det ein rimelegvis kan krevje for at valet skal vere hemmeleg, kan dei ikkje lastast dersom veljarane går fram slik at det blir kjent korleis dei røystar. Heller ikkje eit system med røystesetelkonvolutt kan sikre hemmeleg val dersom veljarane ikkje følgjer opp ved at dei legg setelen i røystesetelkonvolutten inne i avlukket.

Departementet vil vurdere om det bør gjerast endringar i reglane i valforskrifta om røystesetlar. Utforminga og utsjånaden på røystesetelen er også viktige faktorar når ein skal leggje til rette for hemmeleg røysting. Fram til valet i 2009 vil departementet vurdere mellom anna om røystesetelen kan formast på ein annan måte som meir naturleg vil innby til bretteing. Ein bør òg sjå på tiltak som kan betre utforminga av røystesetlane, som papirkvalitet og trykkjeteknisk utforming.

I alle vallokale bør det finnast informasjon om korleis setelen skal brettast. Den same informasjonen bør ein ha i avlukka, i tillegg til at det bør skrivast på sjølve røystesetelen. Departementet vil sjå nærmare på korleis slik informasjon best kan utformast og leggast til rette.

Etter ei samla vurdering kan departementet ikkje sjå at vi med dei krava til hemmeleg røysting som er nedfelt i lov, føresegner og rutinar, bryt med nasjonale og internasjonale krav, sjølv om det ikkje blir nytta røystesetelkonvoluttar på valtinget. Den noverande ordninga inneber eit raskare og enklare valoppger enn det som var tilfellet under ordninga med å bruke røystesetelkonvoluttar. Ein slepp òg problemet med røystesetlar som må forkastast fordi dei ligg lause i urna. Dette er likevel ikkje avgjerande for vurderingane til departementet. Slik departementet vurderer det, er det fullt mogleg å innfri kravet til hemmeleg val dersom ein sikrar at føresegner og rutinar som er gitt i lovverket, blir følgde.

Departementet vil elles peike på at hyppige endringar av regelverket ikkje vil vere gunstig i seg sjølv, sidan det kan forvirre og gjere både veljarane og dei som skal praktisere reglane, usikre. Departementet er samd med Faglig Forum for Formannskapssekretærer i at det er viktig at reglar får verke ei stund. Evalueringa har dokumentert at veljarane er meir fortrulege med rutinane for korleis den praktiske gjennomføringa av røystinga går føre seg.

6 Personvalordninga ved stortingsval

6.1 Innleiing

Spørsmålet om endringer i personvalordninga ved val til Stortinget har tidlegare vore lagt fram for Stortinget, som har vilja vente på ei evaluering av personvalordninga ved fylkestingsvalet i 2003 og 2007 før det tek stilling til eventuelle endringer. Vi skal her først gi ei oversikt over tidlegare behandling av spørsmålet om endringer i personvalordninga ved stortingsval. Deretter kjem det ei utgreiing om evalueringa av personval ved fylkestingsvalet i 2003 og 2007.

Endringer i personvalordninga vart opphavleg foreslått av vallovutvalet i NOU 2001:3. Forslaget til vallovutvalet var ute på brei høyring. Høyringsfråsegnene er omtalte i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002).

6.2 Gjeldande rett – personvalordninga i dag ved val til Stortinget

Ved val til Stortinget er landet delt inn i 19 valdistrikt. Kvart fylke utgjør eit valdistrikt. Det skal veljast 169 stortingsrepresentantar. Av desse blir 150 valde som distriktsrepresentantar og 19 som utjamningsrepresentantar. Reglar om dette står i Grunnlova § 57 og vallova §§ 11–1 og 11–2.

Ifølgje vallova § 11–3 skal departementet kvart åttande år sørge for ei fordeling av kor mange stortingsrepresentantar det skal vere frå kvart valdistrikt. For stortingsvala i 2005 og 2009 har departementet vedteke denne mandatfordelinga på valkretsane, inklusive eit utjamningsmandat per fylke:

Østfold: 9
Akershus: 16
Oslo: 17
Hedmark: 8
Oppland: 7
Buskerud: 9
Vestfold: 7
Telemark: 6
Aust-Agder: 4
Vest-Agder: 6

Rogaland: 13
Hordaland: 15
Sogn og Fjordane: 5
Møre og Romsdal: 9
Sør-Trøndelag: 10
Nord-Trøndelag: 6
Nordland: 10
Troms: 7
Finnmark: 5
Tilsaman: 169

Ved val til Stortinget kan veljarane delta i personvalet. Etter vallova § 7–2 kan veljarane endre på rekkefølga kandidatane er sette opp i på røystesetelen. Veljarane kan også stryke kandidatar.

Reglane for korleis kandidatoppgjeret skal gjennomførast, står i vallova § 11–5. Når det er avgjort kor mange distriktsmandat ei valliste skal ha, blir mandata fordelte til kandidatane på listene. Kandidatkåringa går føre seg på denne måten:

Først tel ein dei namna som er oppførte som nr. 1 på røystesetlane. (På uretta røystesetlar er det den øvste kandidaten som er nr. 1.) Den kandidaten som har flest oppføringar, blir vald. Dersom lista skal ha meir enn eitt mandat, tel ein deretter opp dei namna som står som nr. 2 på røystesetlane. Den kandidaten som har flest oppføringar når ein legg saman dei to oppteljingane, blir vald. (Her ser ein bort frå den som er vald som nr. 1.) Oppteljingane skal halde fram på same måten inntil alle representantplassane lista skal ha, er fordelte. Dersom fleire kandidatar får det same resultatet, er den opphavlege plassen på lista avgjerande. Kandidatar som ikkje er valføre, reknar ein ikkje med.

Konsekvensen av reglane slik dei er forma i dag, er at det skal mykje til for at dei rettingane veljarane har gjort på listene, skal spele noka rolle. Reglane om valoppgjer inneber at endringane veljarane gjer på røystesetlane, berre kan få noko å seie dersom meir enn 50 prosent av dei som har røysta på lista, har gjort endringer ved den same kandidaten. Berre da vil den rangeringa partiet har gjort av desse kandidatane, kunne endrast.

6.3 Tidlegare behandling av forslaget i Stortinget

Forslaget til vallovutvalet

Vallovutvalet føreslo i NOU 2001:3 endringar i den personvalordninga som da galdt ved alle val. Forslaget vart følgt opp av departementet i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002). Ved behandlinga i Stortinget vart det med verknad frå lokalvalet i 2003 vedteke å innføre ei ny personvalordning ved både kommuneval og fylkestingsval.

Vallovutvalet føreslo ei rekkje endringar i personvalordninga i utgreiinga si (NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*). Debatten om personvalet stod sentralt i utgreiinga til vallovutvalet generelt, og utvalet gjekk inn for å auke innverknaden til veljarane ved alle val. Eit sentralt tema var korleis ein best mogleg kan balansere interessene til partia mot dei interessene veljarane har. Utvalet tek for seg omsyn som trekkjer i ulike retningar.

Eit hovudargument for auka veljarinnverknad meiner utvalet er at det kan ha ein positiv effekt på forholdet mellom dei folkevalde og folket. Politikarane vil komme nærmare kvar enkelt veljar, noko som i sin tur kan påverke haldningane til veljarane og åtferda deira. Personvalet skal vere med på å auke det politiske engasjementet og dermed føre til større valdeltaking. I tillegg skal personvalet medverke til å endre politikarrolla – rolla som veljardelegat skal bli tydelegare.

Utvalet peikte likevel på at internasjonal forskning på feltet viser at det er ikkje mogleg å dokumentere klare effektar av personvalet på sentrale forhold som politisk engasjement, politisk interesse, partimedlemskap og valdeltaking. Veljarane og partia ser dessutan i svært liten grad ut til å ha motstridande interesser når det gjeld kven som blir vald.

Dei viste til at partiinnverknad kan medverke til å sikre eit sosialt representativt valresultat. Utvalet peikte på at det i dei fleste land er eit ideal at folkevalde organ skal vere sosialt representative.

Debatten om personval og sosial representasjon har først og fremst vorte kopla til kvinnerepresentasjon. Når det gjeld sosial representasjon generelt, peikte utvalet på at barrierane for representasjonen av ulike sosiale grupper kan liggje på fleire nivå. Dei kan vere individuelle ved at somme grupper ikkje ønskjer å engasjere seg. Når det gjeld kvinner og menn, viser studiar at det ikkje er store variasjonar mellom kjønna når det gjeld ønske om å stille til val. Men partia har eit avgrensa utval av kandidatar å ta av når dei skal oppfylle kravet om ein brei sosial representasjon. Det blir òg

vist til at dei breie kollektive rørsleane er svekte, og at talet på partimedlemskapar er sterkt redusert. Utvalet peikte på at dersom reduksjonen i talet på partimedlemmer held fram i same tempo som i dag, vil problema partia har med å rekruttere kandidatar frå eit breitt spekter av samfunnslivet, heilt klart bli større.

Utvalet føreslo ei flat 5 prosents sperregrense ved stortingsval for at personrøystene skal få effekt. For at personrøystene skal reknast med, krevst det da at ein kandidat med sine personrøyster oppnår 5 prosent av røystetalet til partiet i sin valkrins. Kandidaten vil da rykkje forbi dei andre kandidatane som står føre på lista som ikkje har fått eit høgare personrøystetal. Det totale røystetalet til lista er lik talet på røystesetlar som denne lista har fått.

Forslaget til utvalet har den positive preferansen hos veljarane som utgangspunkt. Forslaget inneber såleis at høvet til å stryke fell bort. Utvalet peikte på at endringsforslaget i betydeleg grad ville auke innverknaden veljarane har på personvalet samanlikna med den ordninga vi har i dag. Utvalet meinte at dette, i tillegg til at reglane blir forenkla, totalt sett vil gjere sitt til at fleire veljarar enn i dag vil nytte høvet til å gi personrøyster og delta i personvalet. Utslaget av personvalet vil dermed kunne bli meir sosialt representativt.

Utvalet føreslo at ein berre kunne gi éi personrøyst til kvar enkelt kandidat, men at det ikkje skulle vere avgrensingar på kor mange kandidatar ein kunne gi personrøyster til.

Vurderingane til departementet i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002)

Departementet følgde opp forslaget til vallovutvalet i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) og føreslo innført ei ny personvalordning, tilsvarande ordninga ved fylkestingsval, også ved val til Stortinget. Ein føreslo at veljarane kunne gi personrøyster til så mange kandidatar på vallistene som dei ønskte. Ordninga i dag med å stryke kandidatar vart føreslått fjerna.

Departementet gjekk likevel inn for visse justeringar, som gjer at interessene til partia kunne sikrast i litt større grad enn det utvalet gjekk inn for. Departementet viste til at ei viss sperregrense var nødvendig for å sikre at få veljarar eller små veljargrupper ikkje skulle få høve til å styre personvalet på tvers av det andre veljarar og partiet ønskte. På denne bakgrunnen føreslo departementet ei sperregrense på 8 prosent personrøyster for at listerekkefølga skulle kunne bli endra. Dersom fleire kandidatar når opp til denne grensa, vil personrøystetalet avgjere rangeringa dei imellom. Kandidatar

som får eit personrøystetal som er lågare enn grensa, blir rangerte slik partiet har vedteke.

Behandlinga i komiteen

Behandlinga i komiteen av Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) var todelt. Reglane for val til kommunestyre og fylkesting vart behandla i Innst. O. nr. 81 (2001–2002).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandla spørsmålet om personval ved stortingsval i Innst. O. nr. 102 (2002–2003). Fleirtalet gjekk imot forslaget til departementet om endringar i personvalordninga ved stortingsval. Komiteen uttaler mellom anna:

«Komiteen ser både fordeler og ulemper ved å innføre en slik ordning og viser til at det knytter seg stor usikkerhet med hensyn til hvorledes en slik ordning vil slå ut. Forutsetningen for at en utvidelse av velgernes rett til personpåvirkning skal ha noen konsekvens, er at mange velgere benytter seg av retten til å kumulere. Blir ordningen bare benyttet av et lite bevisst mindretall, vil disse i realiteten få en uforholdsmessig og lite demokratisk innvirkning på hvem som blir valgt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, anbefaler derfor at man i denne omgang begrenser ordningen til å gjelde ved fylkestingsvalg, men slik at det etter valget i 2003 foretas en gjennomgang og evaluering av ordningen.»

Mindretallet i komiteen, medlemmene fra Høgre og Kristeleg Folkeparti, støtta forslaget til departementet.

Vurderingane til departementet i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005)

Spørsmålet vart teke opp på nytt i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005). Departementet viste til Rokkansenterets analyse frå valet i 2003 og peikte på at erfaringane viste at veljarane i stor grad deltok ved personvalet, men at dei endringane dei gjorde på røystesetlane, berre i svært liten grad påverka kva personar som faktisk vart valde inn frå dei ulike listene. Berre 11 av totalt 728 fylkestingsrepresentantar vart valde inn som følgje av personrøyster.

Rokkansenterets evaluering av personvalordninga ved fylkestingsval viser at personrøystene til veljarane fekk svært liten innverknad på kva kandidat som vart valde frå dei ulike listene. Det skjedde sjølv om det var over 23 prosent av veljarane som nytta høvet til å endre på røystesetlane.

Dette må seiast å vere eit svært høgt tal til å vere første gong med reelt høve for veljarane til å påverke personvalet ved slike val. Talet på veljarar som endra på røystesetlane, var berre litt færre enn ved til dømes kommunestyrevala i 1987 og 1995, der 24 prosent (1987) og 26,5 prosent (1995) av veljarane retta på røystesetlane.

Departementet uttalte vidare:

«Ut frå desse erfaringane burde det å vedta ein tilsvarande regel for personval til Stortinget ikkje føre til at veljarane vil få ein for stor innverknad på kandidatføringa slik at partia får mindre å seie her. Departementet viser her til fråsegna frå kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. O. nr. 81 (2001–2002) (i samband med behandlinga av valreglane for val til kommunestyre og fylkesting) om at veljarane må sikrast reelt høve til påverke kven som skal representere partiet, samstundes som partia må ha høve til å sikre nokre av kandidatane sine.»

Departementet viste til at avvegingane ikkje heilt blir dei same ved stortingsval som ved fylkestingsval. Grunnen til det er at det blir valt mange færre kandidatar frå kvar enkelt valkrins ved stortingsval enn ved fylkestingsval. I mange krinsar vil derfor fleire parti berre få valt inn éin representant, noko som vil kunne svekkje høvet partia har til å sikre enkelte av dei føretrekte kandidatane sine dersom veljarane får reell innverknad på personvalet.

Ved å vise til det som står i det førre avsnittet, gjekk departementet ut frå at det ikkje var aktuelt med ei ny vurdering av spørsmålet om endringar i personvalreglane ved stortingsval.

Behandlinga i komiteen

Ved behandlinga i kontroll- og konstitusjonskomiteen blir det i Innst. O. nr. 60 (2004–2005) uttalt dette:

«Komiteen konstaterer at 23 % av velgerne benyttet seg av retten til å endre på stemmeseddelen ved valget til fylkesting. Andelen velgere som foretok endringer, lå følgelig bare litt under det som er vanlig ved valg til kommunestyre og må sies å være høyt tatt i betraktning at det var første gang en slik mulighet forelå.

Komiteen har imidlertid merket seg at de endringer velgerne foretok på stemmesedlene bare i liten utstrekning påvirket hvilke personer som faktisk ble valgt inn fra de ulike listene. [...]

Komiteen anser resultatene av den foreløpige evalueringen av ordningen med personstemmer ved valg til fylkesting for å være inter-

essante og imøteser den endelige rapporten. På grunn av den korte tiden fram til stortingsvalget hvor de fleste nominasjoner nå er gjennomført, og siden man foreløpig har begrenset erfaring med personstemmer ved fylkestingsvalg, vil komiteen anbefale at Stortinget utsetter behandlingen av en ordning med personstemmer ved valg til storting til etter fylkestingsvalget i 2007. Stortinget vil da ha et bedre grunnlag å treffe beslutning på.»

6.4 Evaluering av personvalordninga ved fylkestingsvalet

Evalueringa i 2003

Rokkansenteret evaluerte personvalordninga i den nye vallova med utgangspunkt i kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2003. Ein omtale av denne evalueringa vart gitt i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) våren 2005. Framstillinga til departementet var basert på analyse av enkelte sider ved personvalet ved fylkestingsvalet i 2003. I kommuneproposisjonen for 2006 (St.prp. nr. 60 (2004–2005)) vart det i tillegg gitt ein omtale av oppslutninga frå veljarane om personvalet og data frå ei spørjeundersøking blant listekandidatane til partia, der det mellom anna er inkludert spørsmål om haldningane deira til personval generelt og reforma spesielt.

Av dei nemnde undersøkingane går det fram at både veljarane og kandidatane var positive til personval generelt og til nyordninga spesielt. Forslag om å avgrense veljarinnverknaden i lokalvala har så å seie inga støtte verken blant veljarane eller kandidatane. Begge gruppene er stort sett positive til dei avgrensingane reforma legg på høvet partia har til å prioritere enkeltkandidatar på førehand.

Evalueringa i 2007

Innleiing

I oppdraget til Rokkansenteret høyrde det også med ei evaluering av personvalordninga ved fylkestingsvalet i 2007. Gjennomgangen som blir gitt her, er basert på deira rapport «To valg med ny personvalgordning – kontinuitet eller endring?»¹.

Analysen er retta mot konsekvensane av den nye personvalordninga for kandidatutveljinga til fylkestinga i 2007. Rokkansenterets tidlegare undersøking av fylkestingsvalet i 2003 fann ingen merkbar effekt av den nye personvalsordninga på kandidatutveljinga.² Svært få kandidatar greidde å

passere sperregrensa, og dei få som gjorde det, ville ofte i alle tilfelle ha vorte valde inn.

Empiriske resultat

Tabell 6.1 viser personvaldeltakinga ved fylkestingsvala i 2003 og 2007. I 2003 inneheldt 23,1 prosent av røystesetlane ei personrøyst. Personvaldeltakinga auka ikkje nemnande i 2007: 24,8 prosent av røystesetlane vart retta. Ved begge vala er det stor variasjon fylka imellom. Som ved kommunestyreval er listerettinga mest utbreidd i dei minste fylka. I overkant av 40 prosent av veljarane i Finnmark retta på fylkestingslistene i både 2003 og 2007, mens dei tilsvarende tala for Akershus var 16,5 prosent i 2003 og 19,6 prosent i 2007.

Resultatet av personrøystegivinga

I 2007 inneheldt altså omtrent éin av fire røystesetlar ei personrøyst. Fekk denne rettinga nokre konsekvensar for kandidatutveljinga? I Rokkansenterets undersøking av 2003-valet var svaret på dette spørsmålet eit klart nei (sjå tabell 6.2). Tala frå 2007 gir ikkje noko grunnlag for å endre på denne konklusjonen. Av i alt 6851 kandidatar ved fylkestingsvalet i 2007 fekk berre 180 av dei, eller 2,6 prosent, meir enn 8 prosent personrøyster. Dette var ein liten nedgang i forhold til 2003-valet, der 2,9 prosent av kandidatane passerte sperregrensa. Endringa frå 2003 til 2007 er ikkje statistisk utsegnskraftig. Resultatet frå 2007 var med andre ord ikkje markert ulikt resultatet i 2003. Det er ikkje endringa mellom vala, men det låge talet på kandidatar som passerer sperregrensa ved *begge* vala, som er det iaugefallande ved desse resultatane.

Sjølv om nokre færre kandidatar passerte sperregrensa i 2007 enn i 2003, fekk den gjennomsnittlege fylkestingskandidaten litt fleire personrøyster i 2007 enn i 2003 – 113 mot 109. Men sett i forhold til partirøystene (som auka frå 2003 til 2007) viser også den gjennomsnittlege personrøystegivinga ein nedgang (frå 1.54 til 1.51). Heller ikkje denne endringa er statistisk utsegnskraftig.

Dersom vi ser nærmare på dei 180 kandidatane som passerte sperregrensa ved valet i 2007, finn vi sjølv sagt ein betydeleg variasjon i det absolutte personrøystetalet kandidatane imellom. Éin kandidat passerte sperregrensa med berre 4 personrøyster. På den andre ytterkanten fekk ein annan

¹ Dag Arne Christensen, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars (2008): *To valg med ny personvalgordning – kontinuitet eller endring?* Rokkansenteret. Rapport 9.

² Dag Arne Christensen, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, Lars Svåsand og Jacob Aars (2004): *Ny personvalgordning, og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003.* Rokkansenteret. Rapport 8.

Tabell 6.1 Listeretting ved fylkestingsvalet 2003–2007 (prosent av godkjende lister)

Fylke	2003	2007
Østfold	18,5	22,5
Akershus	16,5	19,6
Hedmark	21,4	23,4
Oppland	20,4	23,9
Buskerud	20,4	22,1
Vestfold	24	28,7
Telemark	15,2	22,0
Aust-Agder	31	30,2
Vest-Agder	25,3	29,0
Rogaland	28,7	27,3
Hordaland	20,5	21,4
Sogn og Fjordane	32,8	28,7
Møre og Romsdal	34,5	35,9
Sør-Trøndelag	13,6	16,9
Nord-Trøndelag	25,5	22,7
Nordland	26,8	25,2
Troms	32,2	36,4
Finnmark	40,3	41,1
Snitt	23,1	24,8

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

kandidat 8703 personlege røyster. Grunnen til at mange av dei 180 kandidatane framstår som populære, er ofte at listene dei representerer, er små og upopulære. 10 prosent av dei som fekk meir enn 8 prosent personrøyster, fekk i gjennomsnitt berre 10 personrøyster. Ut frå dette er det ikkje merkeleg at ein stor prosentdel av dei som passerte sperregrensa, ikkje vart valde inn. Årsaka er at lista dei representerte, ikkje fekk nok røyster til å sikre seg eit mandat. Av dei 180 kandidatane som fekk meir enn 8 prosent personrøyster, vart nærmare halv-

parten (78 kandidatar) *ikkje* valde inn til fylkestinget. Av dei som faktisk vart valde inn til fylkestinget, passerte 12,6 prosent sperregrensa. Dei fleste av desse ville likevel ha vorte valde inn ettersom dei alt i utgangspunktet stod på ein sikker plass på lista.

Effekten av personrøystene på mandatfordelinga

For å identifisere effekten av personrøystene på kandidatutveljinga følgjer vi den same stegvise pro-

Tabell 6.2 Personrøystegiving 2003–2007

	2003	2007	Endring 2007–2003
Prosentdel kandidatar med meir enn 8 prosent personrøyster	2,9 % (210)	2,6 % (180)	–0,3
Kor mange kandidatar som vart valde inn berre på personrøyster	11	8	–3
Kor mange personrøyster i gjennomsnitt	109	113	+4
Prosent personrøyster i gjennomsnitt	1,54	1,51	–0,03
	N = 7 334	N = 6 851	
Listesprengjarar som prosentdel av mandata	1,5 % (11)	1,1 % (8)	–0,4
	N = 728	N = 731	

sedyren som i Rokkansenterets analyse av fylkestingsvalet i 2003:

- For å kunne bli vald inn på personrøyster må kandidaten oppnå minst 8 prosent av slike røyster som prosentdel av partirøystene. Ved valet i 2007 var det altså berre 180 av dei nærmare 7000 kandidatane som passerte sperregrensa.
- For at personrøystene skal ha nokon effekt, må partiet til dei aktuelle kandidatane bli valt inn på fylkestinget. Som alt nemnt representerte 78 av dei 180 kandidatane lister som ikkje vart representerte i fylkestinget. Trekkjer vi frå desse, står vi att med 92 kandidatar.
- Kandidatar som alt står på førsteplass på lista, kan nødvendigvis ikkje rykkje høgare opp på lista. Svært mange av dei som passerte sperregrensa (68 prosent), var førstekandidatane til partia. Trekkjer vi frå desse, står vi att med 23 kandidatar.
- Av dei attverande kandidatane må vi også trekkje frå dei som, trass i at dei gjekk fram på lista som følgje av personrøystene, likevel alt stod på ein plass som ville ha sikra dei innpass til fylkestinget. For å identifisere desse utelukkar vi kandidatar som partia hadde gitt ei listeplassering som sikra dei plass i fylkestinget ut frå den mandatgevinsten partiet fekk. For slike kandidatar var personrøystene rett og slett overflødige. Når det er gjort, står vi att med 8 kandidatar som vart valde inn på personrøyster aleine.

Det er med andre ord berre 8 kandidatar som vart valde inn i fylkestinget berre på grunn av personrøystene. Dette svarer til 1,1 prosent av fylkestingsrepresentantane eller om lag 1 promille av den totale kandidatmassen. Ein annan indikasjon på at personrøystene ikkje har stor innverknad, er samanhengen mellom plasseringa på lista før og etter rettinga: Korrelasjonen (Pearsons R) mellom listerangeringa før og etter rettinga er på heile 0.9996.

Konklusjon

Rokkansenteret konkluderer med at den nye personvalordninga ikkje har hatt nokon synleg effekt på representantutveljinga i dei to fylkestingsvala ordninga har vore nytta. Svært få kandidatar har greidd å passere sperregrensa på 8 prosent. Dei få som faktisk klarte det, vart anten ikkje valde inn eller ville ha vorte valde inn same kva. Dei få er enda færre i 2007 enn i 2003. Endringane er likevel marginale. Dei viser likevel at *potensialet* for omvel-

tingar på listene absolutt til stades. Dette gjeld ikkje minst fordi fylkespartia, som i motsetning til partia på kommunenivå, ikkje har høve til å forsvare sine føretrekte kandidatar mot rettingar ved hjelp av røystetillegg. Svært populære kandidatar kan derfor utløse svært store listeendringar. Slike kandidatar ser likevel ut til å vere ei mangelvare, og dersom dei finst, har partia allereie plassert dei på toppen av lista.

6.5 Merknader frå departementet

Generelt

Hovuddiskusjonen rundt personval handlar om kor stor gjennomslagskraft prioriteringane til partia skal ha versus ønska til veljarane. Ei personvalordning må finne ein rimeleg balanse. I den ordninga vi har i dag, har partia stor gjennomslagskraft. Spørsmålet er likevel om det er grunnlag for å gjere endringar i ordninga.

Det er viktig at dei som blir valde til Stortinget, er motiverte og har dei rette føresetnadene for vervet. Ein må kunne leggje til grunn at partia nettopp tek slike omsyn ved utveljinga av alle dei kandidatane som stiller til val. Det kan tale for at partia i all hovudsak står for utveljinga.

Ein går ut frå at høvet til personval har ein positiv effekt på forholdet mellom veljar og folkevald. Det kan gi grobotn for auka politisk engasjement. På den andre sida er det usikkert om det vil ha innverknad på valdeltakinga.

Ei personvalordning vil innehalde fleire element, som til dømes sperregrense for personrøyster og talet på mandat som skal veljast frå kvar krins frå kvart parti. Det gir fleire ukjende faktorar som gjer det vanskeleg å vurdere kva konsekvensar dei får. Det er derfor ikkje mogleg fullt ut å slå fast kva konsekvensar endringar i personvalordninga vil ha ved stortingsval. I siste instans vil eventuelle endringar i den ordninga vi har i dag, måtte prøvast ut i praksis for at ein skal kunne vurdere alle konsekvensane. Vallovutvalet føreslo ei sperregrense på 5 prosent før personrøystene fekk noko å seie. Utvalet føreslo òg at veljarane kunne gi personrøyster til ei uavgrensa mengd med kandidatar. I samband med behandling av personvalordninga til kommunestyre- og fylkestingsval uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. O. nr. 81 (2001–2002)

«at veljarane må sikrast reelt høve til påverke kven som skal representere partiet, samstundes som partia må ha høve til å sikre nokre av kandidatane sine».

Dette er det ikkje mogleg å sikre fullt ut ved val til Stortinget sidan det i svært mange fylke berre blir valt inn ein kandidat frå enkelte parti. Di meir partia ønskjer å sikre seg kandidatar, di mindre innverknad får veljarane på personvalet. For store avgrensingar i personvalet kan derfor i realiteten og i praksis seie liten eller ingen påverknad. I denne samanhengen er det elles viktig å hugse på at ein del av veljarane som deltek i personvalet, støttar dei prioriteringane partia har gjort av kandidatar, ved å gi dei øvste på vallista personrøysta si. Desse deltek også i personvalet, sjølv om kandidatane på grunn av listeplasseringa ville ha vorte valde også utan desse personrøystene.

Om sperregrensa

Ved val til fylkesting vart det i 2002 innført ei personvalordning med ei sperregrensa på 8 prosent. Dette inneber at dersom ein kandidat har fått minst 8 prosent personrøyster, vil desse vere utslagsgivande ved kandidatoppgjøret. Personrøyster under 8 prosent blir det sett bort frå. Vallovutvalet føreslo ei sperregrensa på 5 prosent ved stortingsval.

Kor mange personrøyster som skal til for å komme over sperregrensa, vil variere mellom partia i dei ulike valkrinsane (fylka) og er avhengig av kor mange røysteføre valkrinsen har. For dei største partia i dei største krinsane skal det relativt mange personrøyster til for å komme over sperregrensa.

Når det gjeld nivået på sperregrensa, har det vore reist spørsmål om 5 prosent er eit høgt nok nivå. Spørsmålet blir gjerne reist i relasjon til dei potensielle 95 prosent som ønskjer andre alternativ. Mange av desse vil naturleg nok røyste på andre kandidatar, men kva med dei som ønskjer å støtte prioriteringa til partiet? Det blir til dømes hevda at dersom 10 prosent av veljarane ønskjer å støtte prioriteringa til partiet, har dei ikkje høve til å gi uttrykk for dette, og dermed vil rettingar til eit mindretal på 5 prosent gjelde. Basert på eit slikt resonnement har det såleis vore hevda at det bør vere mogleg for veljarar som støttar prioriteringane til partia, å gi uttrykk for dette på røystesetelen.

Her må det presiserast at eit viktig utgangspunkt for systemet med personrøyster nettopp er å uttrykkje personlege preferansar ved at ein set kryss framfor dei kandidatane ein ønskjer å gi ei personrøyst. Heile personrøysteordninga er basert på eit system med avkryssing. Dersom ein veljar synest at prioriteringa til partiet skal gjelde, må vedkommande signalisere dette ved å delta i personvalet. Deltakinga skjer altså ved at veljaren

kryssar av for vedkommande kandidat(ar) på røystesetelen. Dersom veljaren ikkje kryssar av på røystesetelen, deltek han eller ho heller ikkje ved personvalet.

Samanlikning med personvalet ved fylkestingsval

Ei samanlikning mellom fylkestingsval og stortingsval når det gjeld personvalet, er ikkje mogleg fullt ut. Det er færre kandidatar som skal veljast frå kvart parti i ein valkrins ved stortingsval enn ved fylkestingsval. I mange krinsar vil derfor fleire parti berre få valt inn ein representant.

Di større innverknad veljarane får på personvalet, di meir vil dette kunne svekkje høvet partia har til å sikre enkelte av dei føretrekte kandidatane sine. Ved fylkestingsvalet i 2007 vart det valt inn mellom 33 og 57 kandidatar frå kvart fylke. Det er her fleire plassar å fordele på kandidatane enn tilfellet er ved stortingsval, der det blir valt mellom 4 og 17 mandat frå kvart fylke. Sannsynet for at rettingane til veljarane slår ut samanlikna med prioriteringane til partia, er derfor større ved stortingsval enn ved fylkestingsval.

Teoretisk kan ein konsekvens bli at ein partileiar som er sett opp på første plass på vallista, vil måtte vike for ein kandidat lenger nede på lista dersom denne kandidaten får over 5 prosent personrøyster og dette utgjer meir enn dei personrøystene leiaren av partiet får. Evalueringa frå fylkestingsvalet viser likevel at sannsynet for å få personrøyster er størst di lenger oppe på lista ein kandidat står, og at det er dei kandidatane som partia prioriterer, som får personrøyster. Avvik frå dette kan ein sjå ved konflikhtar, til dømes der det er to ulike konstellasjonar innanfor eit parti. Kandidatane til ein av konstellasjonane kan da gjerne få mange personrøyster, noko som til dømes går utover den konstellasjonen partileiaren høyrer til.

Elles viser evalueringa frå valet i 2003 at svært få kandidatar blir valde berre på bakgrunn av personrøyster. I 2003 var det 11 kandidatar og i 2007 8 kandidatar som vart valde inn berre på bakgrunn av personrøyster, det vil seie at dei ikkje ville ha vore valde inn dersom ein berre la prioriteringane til partia til grunn.

Sosial representativitet

Rettingane veljarane gjer, kan påverke kjønnsbalansen i negativ retning. Det er viktig at partia er bevisste på dette når dei set opp vallistene. Eit godt utgangspunkt når det gjeld kjønnsbalanse, gir gjennomgåande bra kjønnsbalanse også i organet som det blir valt til.

Somme vil meine at rettingane til veljarane kan føre til skeiv fordeling av valde representantar når det gjeld geografi. Rettingar kan føre til at kandidatar frå dei mest folkerike kommunane i valkrinsen får flest personrøyster. Slik departementet ser det, er det viktig at partia gjennom nominasjonane sine sørgjer for at flest mogleg av kommunane i valkrinsen er representerte på vallista slik at ein kan sikre ei best mogleg geografisk spreiding.

Kor mange personrøyster ein kan gi

Vallovutvalet føreslo at ein kunne gi personrøyster til så mange kandidatar på vallista som ein ønskte. Spørsmålet er om dette kan føre til at det blir for enkelt å slå ut prioriteringane til partia. Kor mange ein kan gi personrøyster til, påverkar i kor stor grad prioriteringane til partia vil vere utslagsgivande. Di fleire kandidatar veljarane kan gi personrøyster, di større er sjansen for at prioriteringane

deira kan få innverknad og gå utover prioriteringane til partia.

Ein viktig faktor ved personval er at mange nyttar høvet til å rette på listene. Dersom få veljarar gjer dette, vil desse kunne få urimeleg stor innverknad på personvalet. Ved fylkestingsvalet i 2003 var det 23 % av veljarane som retta på setlane. Tilsvarende tal for 2007 var 24,8 %.

Konklusjon

Etter ei samla vurdering har departementet komme til at ein ikkje bør gjere endringar i den personvalordninga som gjeld i dag ved val til Stortinget. Erfaringar frå fylkestingsvalet kan ikkje automatisk leggjast til grunn i ei personvalordning ved stortingsval, og det er fleire ukjende faktorar i spørsmålet om kva innverknad eventuelle endringar i personvalordninga vil få ved stortingsvalet.

7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Somme av høringsinstansane meiner at ordninga med tidlegrøysting vil føre til auka kostnader, og at ho vil vere ressurskrevjande, både økonomisk og når det gjeld personell. Departementet legg til grunn at det skal etablerast ei enkel ordning for «tidlegrøyster». Ordninga kan handterast av dei kommunetilsette sjølve, og ein må gå ut frå at få veljarar røystar på denne måten. Etter ei samla vurdering meiner departementet derfor at det ikkje vil føre til særlege kostnader for kommunane å leggje til rette for ordninga.

Utvida opningstid valdagen og todagars val vil medføre noko auka kostnader. Kommunane bestemmer likevel sjølve kva opningstid som er hensiktsmessig i kommunen og om dei vil ha val også søndag før den offisielle valdagen. Kostnader må dekkast innafor gjeldande budsjett.

Departementet meiner forslaga i denne proposisjonen ikkje vil medføre administrative og økonomiske konsekvensar av vesentleg verknad. Departementet legg til grunn at eventuell aukning i utgiftene må dekkjast innafor gjeldande budsjett.

8 Merknader til dei ulike føresegnene

8.1 Endringar i vallova

Til § 7–1:

For å klargjere at kommunane ikkje er forplikta til å ha klar røystesetlar alt til tidlegrøystinga tek til 1. juli, vert det i lova presisert at plikten til å ha klar røystesetlane er knytt datoen for når ordinær førehandsrøsting tek til.

Til § 8–1 (3):

Dette er ein lovteknisk endring som følgje av at tidspunktet for når vallokala seinast kan stengje er endra til kl. 21 på valdagen måndag.

Til § 8–1 nytt fjerde ledd:

Føresegna er ny. Veljarar som ønskjer å røyste i aktuelt tidsrom må vende seg til kommunen, skriftleg eller munnleg. Det er ikkje eit krav at veljar dokumenterer at vedkomande ikkje kan røyste på førehand eller på valtinget, for å få røyste i denne perioden. Veljar kan tidlegrøyse i alle kommunar i landet.

Til § 9–2 (2):

Endringa i denne føresegna inneber eit unntak frå alminneleg prinsipp om fleirtalsvedtak i kommunelova § 35. Vedtak om todagens val kan fattast med tilslutning frå ein tredel av kommunestyrerepresentantane. Ein tredel skal reknast ut frå det totale talet på kommunestyrerepresentantar. Slikt vedtak må seinast vere fatta samstundes med at kommunestyret vedtek budsjettet for valåret. For valet i 2009 er fristen 1. juni. Føresegna vil ha forrang i høve til regelen om at eit fleirtal kan utsetje behandlinga av ei sak, jf. prinsippet om *lex specialis*. Fleirtalet kan såleis ikkje vedta å utsetje behandlinga av saka til etter fristutløpet.

Til § 9–3 (2):

Endringa i denne føresegna inneber eit unntak frå alminneleg prinsipp om fleirtalsvedtak i kommunelova § 35. Valstyret bestemmer tid og stad for kor

røysegjevinga skal gå føre seg. Endringa inneber at kommunestyret sjølv kan vedta å halde vallokala opne lenger enn det valstyret har vedteke, dersom minst ein tredel av kommunestyrerepresentantane krev det. Ein tredel skal reknast ut frå det totale talet på kommunestyrerepresentantar. Tidspunktet for når alle vallokala på valdagen måndag seinast må stengje vert endra til kl. 21.

Til § 9–9:

Dette er ein lovteknisk endring som følgje av at tidspunktet for når vallokala seinast kan stengje er endra til kl. 21 på valdagen måndag.

Til § 10–1 (1) bokstav g:

Dette er ein lovteknisk endring som følgje av at tidspunktet for når vallokala seinast kan stengje er endra til kl. 21 på valdagen måndag.

Til § 15–10:

Føresegna er ny. For å klargjere det ansvaret Noreg har når det gjeld valobservasjon, og for å leggje forholda til rette for besøk av valobservatørar føreslår ein ei eiga føresegn om dette i vallova. Departementet får heimel til å akkreditere nasjonale og internasjonale valobservatørar frå institusjonar eller organisasjonar som skal observere gjennomføringa av val i Noreg ved stortingsval og lokalval. Kommunane på si side pliktar å ta imot akkrediterte valobservatørar og leggje forholda til rette for slik observasjon.

Til § 15–11:

Føresegna er ny.

(1) Vilkåret for brot på regelen er at handlingsnorma i § 9–9 er broten. Det inneber at det må ligge føre *valdagsmålingar*, *meningsmålingar* eller *reelle valresultat* for det aktuelle valet. Desse må vere gjorde den eller dei dagane valet gjekk føre seg. Det er vidare eit vilkår at målinga er *offentleggjerd* før lokala er stengde. Med offentliggjerjing meiner ein at dei er gjorde tilgjengelege for allmenta.

Det er berre føretak ein kan sanksjonere mot etter denne føreseгна. Fysiske personar fell utanfor.

Medietilsynet har ikkje plikt til å gi lovbrotsgebyr sjølv om vilkåra er oppfylte. Utgangspunktet er likevel at ein kan sanksjonere dersom lova er broten.

I samsvar med forvaltningslova § 16 skal Medietilsynet sende varsel om at ein vurderer å gi lovbrotsgebyr og gje føretaket høve til å uttale seg innan ein fastsett frist.

(2) Storleiken på gebyret skal fastsetjast etter ei skjønsmessig vurdering. Kriteria tek utgangspunkt i reglane om føretaksstraff i straffelova, jf. straffelova §§ 48a og 48b. Teori og praksis om desse føresegnene kan derfor gi rettleiing ved tolkinga.

(4) (6) Føresegnene slår fast at Medietilsynet og klagenemnda har ei uavhengig rolle. Både instruksjonsmyndigheit og omgjeringskompetanse er avskorne. Tilsynet kan ikkje instruerast frå politisk hald av departementet eller Kongen i statsråd verken på generelt grunnlag eller når det gjeld enkeltsaker. Departementet kan ikkje instruere tilsynet til å ta opp enkeltsaker.

(5) Ein kan klage på vedtak om gebyr til ei uavhengig klagenemnd. Denne nemnda blir peikt ut av Kongen med ei funksjonstid for tre val. Minst ein av medlemmene i nemnda bør ha dommarkompetanse.

8.2 Endringar i kommunelova

Til § 35 første ledd:

Dette er ein lovteknisk endring. I vallova vert det føreslått heimel for å fråvike fleirtalsprinsippet ved

kommunestyrets vedtak om utvida opningstid valdagen og ved vedtak om todagars val, jf. vallova § 9–2 (2) og § 9–3 (2). Endringa i kommunelova presiserer at fleirtalsprinsippet kan fråvikast i desse tilfella.

Til § 39 b første ledd:

Føreseгна er ny. Paragrafen er ei prinsippføresegn som har som formål å stadfeste den ulovfeste retten kommunane har i dag til å gjennomføre lokale rådgivande folkerøystingar. Føreseгна i andre ledd inneber at departementet kan påleggje kommunane å gi informasjon om gjennomførte lokale folkerøystingar. Dette kan til dømes gjelde informasjon om kjelda til forslaget, emne for røystinga, deltaking og endeleg vedtak i saka.

Til overgangsføreseгна

Budsjetta for valåret er på det tidspunktet lovendingane i vallova vert sett i kraft alt vedtekne. Det er derfor nødvendig med ein overgangsføresegn for stortingsvalet i 2009.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.)

I

I lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) vert det gjort følgjande endringar:

§ 7–1 skal lyde:

§ 7–1 Trykking av stemmesedler

(1) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg sørger fylkesvalgstyret for at det blir trykt stemmesedler for alle godkjente valglister i fylket før forhåndsstemmegivningen starter 10. august innenriks.

(2) Ved kommunestyrevalg sørger valgstyret for at det blir trykt stemmesedler for alle godkjente valglister i kommunen før forhåndsstemmegivningen starter 10. august innenriks.

§ 8–1 tredje ledd skal lyde:

(3) Velgeren er selv ansvarlig for å avgi forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer inn til valgstyret innen valgdagen kl. 21.

§ 8–1 nytt fjerde ledd skal lyde:

(4) *Velgere som oppholder seg innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som ikke kan avgi stemme i perioden for forhåndsstemmegivning eller på valgtorget, kan henvende seg til kommunen og avgi stemme fra 1. juli og frem til forhåndsstemmegivningen starter 10. august i valgåret.*

§ 9–2 annet ledd skal lyde:

(2) Kommunestyret kan selv, med tilslutning fra minst 1/3 av medlemmene, vedta at det på ett eller flere steder i kommunen skal holdes valg også søndagen før den offisielle valgdagen. *Vedtaket må treffes senest samtidig med budsjettet for det året valget skal holdes.*

§ 9–3 annet ledd skal lyde:

(2) Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå og fastsetter tiden for stemmegivning. *Kommunestyret kan selv, med tilslutning fra minst 1/3 av medlemmene, vedta å holde valglokale åpne lenger enn det valgstyret har vedtatt. Slikt vedtak må treffes senest samtidig med budsjettet for*

det året valget skal holdes. Stemmegivningen mandag må ikke foregå senere enn kl. 21.

§ 9–9 skal lyde:

§ 9–9 Offentliggjøring av valgresultater og prognoser

Valgresultater og prognoser som er laget på grunnlag av undersøkelser foretatt den dag eller de dager valget foregår, kan ikke offentliggjøres før tidligst kl. 21 på valgdagen mandag.

§ 10–1 første ledd bokstav g skal lyde:

g) stemmegivningen er kommet inn til valgstyret innen kl. 21 på valgdagen.

Ny § 15–10 skal lyde:

§ 15–10 Valgobservasjon

(1) *Departementet kan akkreditere nasjonale og internasjonale valgobservatører fra institusjoner eller organisasjoner til å observere gjennomføringen av valg til Stortinget eller valg til kommunestyre og fylkesting.*

(2) *Kommunene har plikt til å ta imot akkrediterte valgobservatører og tilrettelegge for valgobservasjon.*

Ny § 15–11 skal lyde:

§ 15–11 Overtredelsesgebyr

(1) *Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av valgloven § 9–9 kan Medietilsynet ilegge foretak et overtredelsesgebyr på inntil 28 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Med foretak menes her selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.*

(2) *Ved utmålingen av gebyret skal det særlig legges vekt på*

a) *overtredelsens grovhet,*

b) *om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,*

c) *om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,*

d) *om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*

e) *om det foreligger gjentakelse, og*

f) foretakets økonomiske evne.

(3) Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

(4) Kongen kan ikke gi Medietilsynet eller klagenemnda generelle instruksjoner om håndhevingen av bestemmelsen, og kan heller ikke gi pålegg om myndighetsutøvelsen i enkelttilfeller eller omgjøre vedtak.

(5) Vedtak om ilagt overtredelsesgebyr kan påklages til en uavhengig klagenemnd som oppnevnes av Kongen. Nemnda skal ha tre medlemmer. Kongen fastsetter hvem som skal være nemndas leder.

(6) Klagenemnda kan ikke omgjøre tilsynsorganets vedtak etter eget tiltak.

(7) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av bestemmelser i denne paragraf, herunder om oppnevning og sammensetning av klagenemnda, om inndrivelse av og betalingsfrist for gebyr.

II

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) vert det gjort følgjande endringar:

§ 35 første ledd skal lyde:

1. Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, hvis ikke annet følger av

denne lov eller av valgloven § 9–2 annet ledd eller § 9–3 annet ledd.

Kapittel 6A overskrifta skal lyde:

Kapittel 6A. Innbyggerinitiativ og rådgivende lokale folkeavstemninger

I kapittel 6A skal ny § 39 b lyde:

§ 39 b Lokale folkeavstemninger

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger.

2. Kommunene og fylkeskommunene plikter å rapportere de opplysninger som departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

III

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

For stortingsvalet i 2009 må vedtak etter § 9–2 annet ledd om dagars val og vedtak etter § 9–3 annet ledd om utvida opningstid vere fatta seinast 1. juni 2009.

Offentlege institusjonar kan tinge fleire eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hjå:
Akademika AS
Avdeling for offentlege publikasjonar
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Gruppen AS - 01/2009

