



Innst. O. nr. 61

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Ot.prp. nr. 32 (2008–2009)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.)

Til Odelstinget

1. BAKGRUNN

I 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. Spørsmål om endring i personvalordninga er ei oppfølging til vedtak i Stortinget.

Ved brev av 27. juni 2008 sende Kommunal- og regionaldepartementet på høyring forslag om endringar i vallova og kommunelova. Det kom inn 128 høyringsfråsegner. Av desse var 93 frå kommunar og 11 frå fylkeskommunar. Fire fylkesmannsembete har gitt fråsegner.

2. EVALUERINGEN AV VALGET I 2007

2.1 Sammendrag

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.

Departementet viser til at 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. Ei sentral problemstilling er derfor om lovgivinga inneheld tilstrekkelege og gode nok rutinar og mekanismar for å sikre desse krava. 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 valsystemet. Evalueringa i kommunane har vore gjennomført ved ei spørjeundersøking. I tillegg har departementet fått tilbakemeldingar frå mange kommunar på særskilde tema og problemstillingar.

2.1.1 *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. 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. Departementet viser til at 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 ifølgje departementet 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.

2.1.2 Statistikk

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 innvandrarakgrunn var 40 prosent og blant utanlandske statsborgarar med innvandrarakgrunn 36 prosent.

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

Valdeltakinga blant unge er generelt lågare enn blant eldre. Etersom talet på unge er større blant røysteføre med innvandrarakgrunn enn i befolkninga elles, gir dette ei relativt sett lågare valdeltaking blant personar med innvandrarakgrunn.

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.

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 valfor-

skrifta 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.

Ei samanlikning med 2003-valet viser at talet på forkasta røystesetlar har gått ned i 2007 – frå 4 213 til 2 818.

Samstundes har talet på forkasta setlar på grunn av manglande stempel på valtinget gått ned frå 2 790 i 2003 til 1 292 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. Statistikken viser 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 3 285 røystesetlar. I tillegg var det 16 805 blanke røyster.

2.1.3 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. Departementet meiner at det er eit hovudmål å sikre ei rasjonell og effektiv valavvikling i alle kommunane i landet utan for mange feil.

Departementet skriv i proposisjonen at dei føre valet i 2009 vil setje i gang særskilde tiltak for å sikre god opplæring av valfunksjonærar. Dette skal skje 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.

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 utarbeidd opplæringsmaterieil til valg gjennomføringa.

2.1.4 Tilgjengelege lokale

Vallova og valforskrifta krev at røystinga skal leggjast 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.

Det er etter departementet sitt syn 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 valøyvinga. 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.

2.1.5 Informasjon til veljarar

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 offentlig ettersyn, jf. vallova § 6-7.
- Tid og stad for utlegging av manntalet til offentlig 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.

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 viser til at informasjonsinnsatsen skal aukaust føre kommande val. Spesielt er førsteprioritet målgruppe. Det skal gjennomførast ein landsomfattande informasjonskampanje, og ulike tiltak for å informere og engasjere målgruppene vil bli sette i verk. Departementet samarbeider med IMDI om å informere veljarar med innvandrarbakgrunn. Målgrupper som blinde, svaksynte og høyrsløhemma vil få informasjon særskilt lagt til rette. Departementet opplyser at ramma for tilskotsordninga er auka slik at det er mogleg å støtte fleire tiltak som kan medverke til å informere om valet og auke valdeltakinga.

2.1.6 Manntalet

Folkeregistermyndigheita er etter vallova § 2-5 ansvarleg for på ein tenleg måte å stille til disposisjon for valmyndigheitene opplysningar om kven som skal først inn i manntalet. Dette inneber at folkeregistreringsmyndigheita, så snart som råd etter skjeringdatoen, det vil seie den datoen som bestemmer i kva for ein kommune ein veljar har røysterett, skal stille til disposisjon for kommunane opplysningar om kven som skal først inn i manntalet i kommunen. Folkeregistermyndigheita skal vidare frå skjeringdatoen 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.

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

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

Departementet viser til at det også med tanke på framtidige val skal arbeidast 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 meiner departementet at ein bør vurdere om det bør etablerast eit manntal som fullt ut er styrt på statleg nivå.

2.1.7 Godkjenningsordning for maskinelle teljeløysingar

Valstyret i kvar enkelt kommune/fylkeskommune er ansvarleg for opteljing av røystesetlar ved val og dermed for å sikre korrekt opteljingsresultat. Valstyret avgjer om opteljinga skal gå føre seg manuelt og/eller elektronisk. Det er ikkje eit vilkår at elektroniske system som blir nytta ved opteljinga, 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.

Departementet viser i proposisjonen 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 program-

vare knytt til slike system. Ei eventuell godkjenningsordning må vurderast uavhengig av spørsmålet om innføring av eit eventuelt statleg valdatasystem.

Departementet varslar at det i løpet av 2009 vil bli sett 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.

Departementet viser òg til at dei 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 røystingsystem.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Ingvild Vaggen Malvik, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, viser til at ny lov for valg til kommunestyre og fylkesting trådte i kraft 28. juni 2002 og at ny lov for valg til Stortinget trådte i kraft 20. juni 2003. Etter evaluering av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003 vedtok Stortinget noen mindre endringer i regelverket, som trådte i kraft 15. april 2005. Nærværende sak gjelder forslag om en del mindre justeringer basert på erfaringene fra kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2007 og konsentrerer seg om gjennomføringen av valget i den enkelte kommune.

Komiteen vil peke på at det er viktig å ikke innføre endringer i valgloven uten at det er klart behov for det. Komiteen viser til at det kan være et problem for valg gjennomføringen hvis det gjøres hyppige endringer i regelverket. Ferske endringer bør få virke en tid før man eventuelt gjør større endringer. Formidling av endringer til offentligheten som berører velgerne direkte, er en av utfordringene ved hyppige endringer.

Komiteen har merket seg at endringsforslagene baserer seg på en spørreundersøkelse til kommunene og på henvendelser om ulike problemstillinger fra enkeltkommuner. 260 kommuner, tilsvarende 60 prosent, har besvart spørreundersøkelsen.

Komiteen tar videre til etterretning departementets redegjørelse for planer om utviklingsarbeid med sikte på eventuell bruk av IKT ved valg. Stortinget

har tidligere behandlet spørsmål om bruk av IKT ved valg, og komiteen viser til merknader til henholdsvis Dokument nr. 8:76 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 35 (2003–2004), og Dokument nr. 8:50 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 241 (2007–2008).

3. LOVENDRINGSFORSLAG

3.1 Sammendrag

3.1.1 Tidlegrøysting

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).

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.

Eit fleirtal av høyringsinstansane har støtta 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.

Departementet viser til at 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 ambassadar 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 alternativ til "tidlegrøysting" meiner somme av høyringsinstansane at ein like godt kan opne for ordinær førehandsrøysting alt frå 1. juli. Departementet understreker at formålet med "tidleg-

røysting" 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 hemmeleg 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 for ei utviding av perioden for førehandsrøysting. Det blir derfor av somme teke til orde for at veljarane må vise til eit dokumentert behov for å kunne røyste før ordinær førehandsrøysting tek til. Departementet meiner det ikkje er tenleg å innføre krav om dokumentasjon. Dette vil etter departementets 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 avgrensings spørsmål. 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 førehandsrøyster 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 valmaterieell som manntal, valkort og røystesetlar må vere klart til tidlegrøysting 1. juli. Departementet er ikkje samd i dette. Departementet understreker 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 departementets 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 understreker 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 sjølvstøtt 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 offentleggjeringa av overskrifta på dei godkjende vallistene.

Departementet meiner at fylkeskommunane/kommunane ikkje kan påleggjast å ha klar røystesetlane til 1. juli. Etter vallova § 7-1 (1) og (2) skal val-

styret/fylkesvalstyret sørge for at det blir trykt opp røysetelar for alle godkjende vallister før førehandsrøytinga startar innanriks. "Tidlegrøyting" må reknast som ein del av ordninga med førehandsrøyting innanriks. For å få fram kravet til når røysetelane skal vere klare, foreslår departementet at lova får ei presisering i dei nemnde føresegnene.

Departementet meiner at dersom fylkesvalstyret/valstyret har klart røysetelane før 1. juli, kan desse nyttast ved "tidlegrøytinga". I motsett fall skal røysetelane til departementet nyttast.

Valkort vil ikkje kunne sendast ut til veljarane før etter skjeringdatoen i manntalet 30. juni. Det vil seie at enkelte veljarar som ønskjer å røyste tidleg, ikkje har med seg valkort. Kommunen må her sørge 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 sørge for at røysta blir oppbevart i ei valurne fram til kommunen skal handsame ordinære førehandsrøyster. Departementet meiner det er naturleg at ein følgjer framgangsmåten for førehandsrøyting ved mottak av tidlegrøyster. I dette ligg at veljaren skal røyste aleine og usedd. Kravet til hemmeleg røyting skal haldast. Dessutan skal det nyttast røysetelkonvolutt, valkort (eller duplikatvalkort) og omslagskonvolutt. 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 førehandsrøyting. Slike prosedyrar er i dag alt etablerte i dei tilfella der veljarar har gløymt valkortet sitt.

Departementet viser til at innføring av ei ordning med "tidlegrøyting" ikkje vil verke inn på dei fristane som no ligg i vallova.

Departementet peikar oppsummert på at ordninga med "tidlegrøyting" er tenkt ordna på ein enkel måte. Det er likevel viktig at kommunane offentliggjer 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 perioden frå 1. juli til 9. august. Veljarar som ønskjer å røyste tidleg, må vende seg til kommunen, skriftleg eller munnleg, og 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 røytinga. Det må like-

vel 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 røysetelar, anten setlar som kommunen/fylkeskommunen har trykt opp, eller dei som departementet har trykt. For å ta omsyn til alle veljarar kan røysetelane leggjast på eitt eller fleire avskjerma bord som er låge nok til at rullestolbrukarar kan nå røysetelane. Eit alternativ kan vere å dele ut sett med alle røysetelane. 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 "tidlegrøyting" 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.

3.1.2 Tidspunkt for når vallokala seinast må stengje valdagen

Vallova § 9-3 (2) gir valstyra heimel til å fastsetje tid og stad for røytinga. 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. Kwart 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.

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 gjer derfor framlegg om at vallova § 9-3 andre leddet blir endra, slik at seinaste lovlege tidspunkt for å stengje vallokala blir kl. 21.00.

Departementet understreker 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 valmaterieil 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 røystegivinga. Desse opplysningane skal òg gå fram av valkorta 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 peiker på at få kommunar ser ut til å opne lokala før kl. 09.00 på valdagen måndag. Departementet meiner det kan vere grunn til å vurdere å endre denne praksisen og 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.

3.1.3 Innføring av sanksjon ved brot på § 9-9

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 lovbro. Lovbroet er likevel ikkje sanksjonert med straff eller andre sanksjonar.

Formålet med forbodet i § 9-9 er å hindre utilbørlig påverknad av veljarane mens røystinga enno går føre seg. Forbodet er også grunnleggjande 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.

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 1994–1995) går det fram at bakgrunnen for at forbodet vart innført, var at det i tilknytning til stortingsvalet i 1993 vart gjort fleire meiningsmålingar som vart offentleggjorde på valdagen.

Europarådet har utarbeidd ein rekommandasjon med retningslinjer for dekning av val i media, jf. rekommandasjon (2007) 15. Denne rekommandasjonen føreset at det kan gjerast avgrensingar slik det er gjort i vallova § 9-9.

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. Departementet gjer i proposisjonen nærare greie for ordningar i andre land.

3.1.3.1 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 1/2 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.

Tilhøvet til yringsfridommen

Tilhøvet til yringsfridommen står sentralt ved spørsmålet om utsett offentleggjering og innføring av sanksjonar ved brot på § 9-9. Departementet har vurdert om forbodet i § 9-9 ligg innanfor dei grensene som yringsfridommen set. Departementet meiner at det er legitimt å avgrense yringsfridomen og pressefridomen noko, for å sikre andre viktige offentlege interesser. Desse avgrensingane vernar retten individet har til ein adekvat og balansert informasjon og

retten alle politiske parti og kandidatar har til å oppnå dei same moglegheitene.

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

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

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

Forslaget frå departementet fekk stor tilslutning i høyringa, og departementet held i proposisjonen fast på framlegget om at det bør innførast heimel i lov for idømming av lovbrotsgebyr når vallova § 9-9 blir broten. 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.

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 offentleggjering av valdagsmålingar og resultat skulle føre til ein særleg utilbørleg påverknad. I den straumen av informasjon som veljarane blir utsette for i forkant av valet, er det slik departementet ser det viktig at det blir skapt ro omkring røystinga, og å sikre ei roleg og verdig gjennomføring. Departementet meiner at sannsynet for at veljarane kan bli påverka av valdagsmålingar i aller høgaste grad er til stades.

Avgrensing i ansvarssubjektet

Det er i høyringsrunden reist spørsmål om kven som vert ramma av forbodet i vallova § 9-9. Offentleggjering i strid med forbodet rammar i utgangspunktet alle rettssubjekt som er underlagde norsk jurisdiksjon, både privatpersonar og føretak. Departementet føreslo i høyringsnotatet at sanksjonsheimelen tilsvarende skulle kunne ramme alle.

Etter ei fornya vurdering har departementet komme til at sanksjonsheimelen bør avgrensast til berre å gjelde føretak. Dette vil gi ei enkel avgrensing 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.

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 departemen-

tet vurderer det, er det likevel ikkje særleg aktuelt at enkeltpersonar står bak valdagsmålingar og meiningsmålingar. Departementet viser til at det må leggjast til grunn som ein føresetnad at dei målingane lova er meint å ramme, er gjennomførte ut frå ein særskild metodikk, mellom anna når det gjeld utvalet av personar som deltek.

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.

Departementet viser til at ein ved utmålinga av gebyret vil 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

Departementet viser til at forbodet og sanksjonen i vallova berre får innverknad for forhold som fell innanfor norsk jurisdiksjon. Dette gir utfordringar særleg i samband med medium og Internett, noko som ikkje er særskilt for dette rettsområdet. Dette vil seie at føretak som ikkje kjem inn under norsk jurisdiksjon ikkje blir ramma.

Nærmare om valloven § 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 ramme 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".

Medietilsynet som tilsyns- og sanksjonsmyndigheit

Departementet held fast på framlegget i høyringsnotatet om at Medietilsynet skal vere sanksjonsmyndigheit. 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 rettstrygg-

leiken 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 eitt 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 lovtolking 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 enkeltavgjerdar er politisk motiverte, kan tilseie at tilsynsmyndigheita bør vere uavhengig. 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.

Departementet viser til at det er 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 enkeltsaker, både med omsyn til resultatet av saksbehandlinga 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. Alle høve til styring frå politiske myndigheiter er avskorne.

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 lagt til eit politisk organ av omsyn til demokratisk kontroll.

Dette gir slik departementet ser det 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 høringsnotatet vart det ikkje teke endeleg stilling til spørsmålet om kven som bør vere klageinstans. Departementet har vurdert fleire modellar og har konkludert med at organiseringa av klagesaksbehandlinga best kan løysast ved at det blir etablert eit uavhengig organ som ikkje kan instruerast av departementet eller av Kongen i statsråd.

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 mediefagleg kompetanse. Organet bør bestå av tre medlemmer der minst ein medlem bør ha dommarkompetanse. 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 foreslår at nærmare reglar om opprettinga og organiseringa av klagenemnda skjer i forskrift.

Klagebehandling skal etter forslaget skje i tråd med vanlege forvaltningsrettslege reglar. Klaga skal sendast til Medietilsynet, som skal sørge 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 lagt 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 etter forslaget 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. Departementet føreslår 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 først 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 2 mill. kroner. 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 2 mill. kroner. 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 skjønsmessig vurdering der mellom anna kor grovt lovbrotet er, gjentaking, og om den som bryt lova, har tent på lovbrotet, spelar inn for fastsetjinga av beløpet.

3.1.4 Valobservasjon

Gjeldande vallovgiving 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.

3.1.4.1 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. The European Commission for Democracy through Law, i Noreg betre kjent som Venezia-kommisjonen, er Europarådets rådgivande organ i konstitusjonelle og juridiske spørsmål.

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.

3.1.4.2 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 valsystema 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. I Noreg 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.

3.1.4.3 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.

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 vege 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 røystesetlar 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 valsysteem 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 tillit til.

3.1.4.4 FØRESPURNAD OM VALOBSERVASJON

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

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.

Fram til 2002 var det primært nye demokrati og overgangsregime som vart observerte av ODIHR. 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. 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 austeuropiske 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.

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.

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.

3.1.4.5 INTERNASJONALE REGLAR OM DEN PRAKTISKE GJENNOMFØRINGA AV VALOBSERVASJON

For at ein valobservasjon skal bli effektiv, må vertslandet sørgje 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 aktivt samarbeide med valmyndigheitene i vertslandet og ikkje vere til hinder for at valprosessen går som planlagt. 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 sørgje 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.

3.1.4.6 VURDERINGA OG FORSLAGET TIL DEPARTEMENTET

Departementet finn det positivt at ingen av høyringsinstansane har hatt 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.

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 egne valmedarbeidarar om eit eventuelt besøk.

Oppgåva og plikta for departementet vil vere å akkreditere valobservatørar frå nasjonale og internasjonale 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.

Å akkreditere tyder ifølgje norske ordbøker å gi fullmakt. I Noreg bruker vi særleg ordet i samband med presseakkreditering. Etter oppfatninga til departementet 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 godkjent av departementet. Departementet føreslår derfor at dette omgrepet også blir nytta i samband med valobservasjon.

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

Når departementet har akkreditert valobservatørar, er det naturleg å orientere om dette. Kommunane vil få opplysningar om kven dei er, og kva organisasjonar dei representerer. Kommunen bør også informere sine egne valarbeidarar.

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 viser til at det vil bli utarbeidd rettleiingar for korleis valobservasjon skal gå føre seg i praksis. Alle valobservatørar er forplikta til å følgje reglane i vallova. 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 foreslår departementet 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.

3.1.5 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 ut-

vida 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.

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.

Departementet opprettheld forslaget frå høyringsnotatet 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 valsammenheng.

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 minoritetsaksjonæranne i aksjeselskap og rett for 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 støtter forslaga om å gje mindretalsrettar knytt til utvida opningstid og todagarsval. Vel halvparten av alle landets kommunar har todagarsval. 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. Tilsvarande 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 avgjerdar 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 todagarsval. Departementet viser til at om lag halvparten av landets kommunar alt gjennomfører todagarsval. Om ein innfører ein frist for når mindretalsforslag seinast må vedtakast, meiner departementet at kommunane vil få god moglegheit til å planleggje 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.

3.1.6 Lokale folkerøystingar

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 rådgjevande 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 barnesteget 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.

PRINSIPPFØRESEGN

Departementet held i proposisjonen fast på forslaget som vart sett fram i høyringsnotatet om innføring av 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 lokal-demokrati.

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 gjennomførast 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 STATISTIKK-OPPLYSNINGAR

Departementet held i proposisjonen fast på forslaget som vart sett fram i høyringsnotatet om ein heimel for innsamling av informasjon om lokale folkerøystingar.

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 kun-

ne 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 myndigheiter.

3.2 Komiteens merknader

Tidlig stemmegivning

Komiteen viser til at rett til forhåndsstemmegivning har lang tradisjon i Norge. Loven slår fast at ein velger som er forhindret frå å møte personlig på valtinget, har rett til å avgi stemme på forhånd. Etter lovendring i 1979 kreves det ikke at velgeren skal gi noen spesiell begrunnelse for å avgi forhåndsstemme. Forhåndsstemmeperioden var fram til 2002 fra 1. juli utenriks, på Svalbard og Jan Mayen, og fra 15. juli innenriks.

Komiteen har merket seg at Valglovutvalget som ble opprettet ved kgl. res av 3. oktober 1997, hadde en rekke argumenter mot å starte forhåndsstemmegivningen midt i juli. Det var ferietid, valgkampen var ikke kommet godt i gang og en rekke frister i valgloven ble berørt av en så tidlig frist. Stortinget vedtok derfor å flytte tidspunktet for rett til forhåndsstemmegivning innenriks til 10. august.

Erfaringene fra de siste valgene har avdekket at enkelte velgere som for eksempel fiskere, personer i utenriksfart mv., kan ha problemer med å få avgitt stemme. Dette gjelder et forholdsvis lite antall personer.

Komiteen deler Regjeringens oppfatning av at den ordinære forhåndsstemmeperioden ikke bør endres. Erfaringene viser at svært få benytter seg av retten til å stemme i begynnelsen av perioden. Kostnadene ved å legge til rette for forhåndsstemming i alle kommuner fra 1. juli vil dessuten være uforholdsmessig høye.

Komiteen støtter imidlertid forslaget om å innføre en ordning med "tidlig stemmegivning" som innebærer at velgere som ikke har anledning til å forhåndsstemme i den ordinære perioden, skal ha rett til å kunne henvende seg til kommunen i en viss tid før forhåndsstemmingen tar til, og kunne kreve å få avgi stemme. Denne fristen settes til 1. juli. Velgeren skal ha anledning til å foreta tidlig stemmegivning i hvilken som helst kommune i landet, og de enkelte valgstyrene vil ha ansvaret for å viderefremme stemmen til rett kommune.

Komiteen har forståelse for at noen kommuner/fylkeskommuner kan få problemer med å få stemmesedlene ferdige pr. 1. juli og anser det akseptabelt at velgere som benytter seg av "tidlig stemmegivningsordningen" er henvist til å stemme på lister med partinavn, men uten mulighet for å endre på listene.

Komiteen støtter kravet om at kommunene skal ha plikt til å ha stemmesedlene klare når den ordinære forhåndsstemmegivningen tar til 10. august.

Komiteen er enig med departementet og med Sametinget i at ordningen med tidlig stemmegivning også skal gjelde for valg til Sametinget.

Tidspunkt for når valglokalene senest må stenge på valgdagen

Komiteen viser til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av ny valglov i 2002 endret tidspunktet for når valglokalene senest måtte stenges fra kl. 21.00 til kl. 20.00 på valgdagen. Kravet om minst fem timers åpningstid ble opprettholdt. Forslaget var i samsvar med Valglovutvalgets innstilling. Erfaringene fra to valg, uttalelser fra et stort flertall av høringsinstansene og enstemmige merknader under Stortingets behandling av St.meld. nr. 33 (2007–2008) Eit sterkt lokaldemokrati, jf. Innst. S. nr. 163 (2008–2009), viser at det er bred tilslutning til at retten til å holde åpent til kl. 21.00 på valgdagen gjeninnføres. Dette innebærer imidlertid ikke noen innskrenkning i kommunenes rett til å stenge valglokalet tidligere. Komiteen støtter Regjeringens forslag.

Lovbruddsgebyr

Komiteen er enig i at forbudet mot å offentliggjøre valgdagsmålinger eller valgresultat før valglokalene er stengt, bør opprettholdes. Dette er nødvendig for å sikre at velgerne ikke utsettes for utilbørlig påvirkning før valghandlingen har funnet sted. For at forbudet skal ha noen preventiv effekt, er det argumenter for å innføre straffesanksjoner ved brudd på loven.

Komiteen har merket seg diskusjonen om hvorvidt en slik bestemmelse om utsatt offentliggjøring og innføring av sanksjoner kan være i strid med Grunnloven § 100. Ifølge § 100 kan ikke ytringsfriheten avgrenses

"medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse."

Ifølge Ytringsfrihetskommisjonen innebærer formuleringen "lader sig forsvare" at det må foretas en avveining mellom inngrepets formål og den skade eller forstyrrelse som inngrepet kan påføre sannhetsøkningen, demokratiet og individets frie meningsdannelse. Komiteen vil understreke at de foreslåtte begrensninger i ytringsfriheten i denne sammenheng nettopp er utformet med det formål å verne om retten til fri meningsdannelse. Forslaget innebærer at opplysninger som kunne hatt innvirkning på den enkeltes valg dersom de kom til hans eller hennes kunnskap før stemmegivningen, utsettes til valget er truffet. Komiteen anser derfor ikke forbudet mot of-

fentliggjøring av valgdagsmålinger og valgresultater for å være i strid med intensjonene i Grunnloven § 100.

Komiteen har merket seg at "offentliggjøring" defineres slik at opplysningene er gjort tilgjengelige for allmennheten.

Komiteen er enig i at det gis adgang til å ilegge den som er ansvarlig for at offentliggjøring finner sted, et gebyr oppad avgrenset til 28 G, og videre at det utarbeides egne forskrifter som regulerer inndrivning av krav.

Komiteen vil understreke behovet for et reaksjonssystem som gir mulighet for en rask og fleksibel reaksjon og støtter forslaget om at sanksjonsmuligheten tillegges Medietilsynet og at Kongen i statsråd oppretter et uavhengig klageorgan.

Hjemmel for valgobservasjon

Komiteen har merket seg at gjeldende valglov ikke har egne regler om valgobservasjon. Selv om Norge spiller en aktiv rolle i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), ODIHR (OSSEs institusjon for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter) og i Venezia-kommisjonen, er det ikke gitt hjemmel verken til å skrive ut akkreditering for valgobservatører, legge forholdene til rette for valgobservasjon eller til å pålegge kommunene å ta imot observatører.

Komiteen har merket seg at ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger mot departementets forslag til ny hjemmel for valgobservasjon i valgloven og støtter forslaget til ny § 15-10.

Mindretallsrettighet ved vedtak om utvidet åpningstid og todagers valg

Komiteen viser til drøftelsen av mindretallsrettigheter ved avgjørelse om ett- eller todagers valg og åpningstid på valgdagen i St.meld. nr. 33 (2007–2008) Eit sterkt lokaldemokrati. I Innst. S. nr. 163 (2008–2009) støtter en enstemmig kommunal- og forvaltningskomité Regjeringens forslag om å styrke mindretallsrettighetene når det gjelder vedtak om utvidet åpningstid i valglokalene og todagers valg. Det fremgår:

"Komiteen viser til at det i enkelte kommuner er stemt ned forslag om gjennomføring av todagers valg. Komiteen mener tilgjengelighet ved gjennomføring av valg er helt grunnleggende i demokratiet. Komiteen mener derfor at et mindretall på minimum en tredjedel av kommunestyret skal kunne kreve todagers valg."

Kommunal- og forvaltningskomiteen uttaler videre:

"I valget mellom demokratiske grunnprinsipper og problematikk knyttet til at et mindretall kan påføre

et flertall kostnader, er komiteen av den oppfatning at de demokratiske prinsipper veier tyngst."

Komiteen har merket seg KS' innvendinger mot forslaget om mindretallsrettigheter, som kom tydelig fram under kontroll- og konstitusjonskomiteens åpne høring i saken.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, deler kommunal- og forvaltningskomiteens synspunkter og støtter Regjeringens forslag til sikring av mindretallets rettigheter. Flertallet er videre enig i at ordningen bør gjennomføres fra kommende valg. Dette innebærer imidlertid at det må vedtas en frist for når mindretallet senest kan vedta todagens valg og utvidet åpningstid. Flertallet støtter forslaget om at slikt vedtak ikke kan fattes senere enn 1. juni 2009.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at det fremgår av proposisjonen at det ikke kan påvises noen klar sammenheng mellom valgdeltagelse og utvidet åpningstid/todagens valg. Evalueringen etter valget i 2007 ga heller ikke grunnlag for å hevde at åpningstider for valglokalet fører til problem for velgerne med lange køer når lokalene skal stenge.

Disse medlemmer kan derfor ikke se at det skal være et viktig demokratisk prinsipp at et mindretall på 1/3 i et kommunestyre skal kunne avgjøre spørsmål om åpningstid i valglokale og todagens valg. Det er ikke noe grunnlag for å si at det et alminnelig flertall i kommunestyret beslutter, er mindre demokratisk. Disse medlemmer mener denne saken ikke er av en slik karakter at det er gode grunner til å fravike hovedregelen i kommuneloven § 35 om at vedtak avgjøres med alminnelig flertall.

Disse medlemmer vil peke på at lovendringen innebærer at mindretallet i et kommunestyre med dette kan påføre kommunen utgifter, som de ikke har flertall til å finne inndekning for.

Disse medlemmer finner det også svært betenkelig at bestemmelsen skal gjøres virksom allerede ved valget i høst. Dette innebærer svært kort tid for en kommune til å endre valgopplegget. En slik mindretallsbeslutning vil også få betydning for høstens menighetsrådsvalg, og vil kunne påføre kirken utgifter de ikke nødvendigvis kan påregne å få dekket.

Disse medlemmer kan derfor ikke støtte forslaget om endring i valgloven § 9-2 annet ledd og i kommuneloven § 35, første ledd. Når det gjelder valgloven § 9-3 annet ledd fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) § 9-3 annet ledd skal lyde:

(2) Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå og fastsetter tiden for stemmegivning. Stemmegivningen mandag må ikke foregå senere enn kl. 21."

Lokale folkeavstemninger

Komiteen registrerer at verken valgloven eller kommuneloven har regler om lokale folkeavstemninger. I opplæringsloven i spørsmål om språk, finnes det derimot en lovregulert initiativrett. Dette innebærer at det i øvrige spørsmål er opp til den enkelte kommune å avgjøre om den vil at det skal avholdes slike rådgivende avstemninger eller ikke. Komiteen vil peke på at det er en lang tradisjon i norsk lokalforvaltning å gjennomføre lokale rådgivende folkeavstemninger, selv om det ikke er hjemlet i lov.

Komiteen sier seg enig med departementet i at det fremdeles må være opp til kommunene selv å avgjøre dette ut fra lokale forhold. Komiteen støtter derfor at det ikke lovfestes hvordan slike folkeavstemninger skal gjennomføres i praksis, ei heller at det innføres andre avgrensninger for folkeavstemningsinstituttet. Komiteen legger til grunn at folkeavstemninger blir benyttet som et ledd i måten kommunen driver sin virksomhet på. Komiteen viser til at det ikke vil være mulig for en kommune å holde folkeavstemninger i saker om vedtak som gjelder individer og deres plikter eller rettigheter.

4. OMTALE AV PROBLEMSTILLINGER DER DET IKKE BLIR FORESLÅTT LOVENDRINGER

4.1 Sammen drag

Departementet gjer i proposisjonen greie for forhold der lovendringer 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 høyringsnotatet.

4.1.1 Legitimasjonsplikta

Det følgjer av vallova §§ 8-4 (3) og 9-5 (2) at ein veljar som er ukjent 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 føresegnar om at røystemottakaren kunne krevje at veljaren legitimerer 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. Dersom 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.

4.1.1.1 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. Departementet 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. Departementet 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.

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".

Departementet held i proposisjonen 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 flyktningar og utlendingspass som legitimasjon ved val, viser departementet til at dette er avhengig av om desse dokumenta tilfredsstillar krava til legitimasjon ved val.

4.1.2 Førehandsrøystinga

4.1.2.1 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).

4.1.2.2 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.

4.1.2.3 AMBULERANDE RØYSTEMOTTAK

Vallova fastset i § 8-3 sjettede 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.

4.1.2.4 MERKNADER FRÅ DEPARTEMENTET

Departementet vil ikkje rå til at det blir lovfest bestemte stader for førehandsrøysting 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.

Høyringsinstansane er stort sett samde med departementet i at reglane slik dei er i dag, bør førast 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.

Kommunane sluttar seg stort sett til vurderingane frå departementet når det gjeld opningstider ved førehandsrøystemottak.

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 understreker 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 nærmare 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.

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.

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

Valmyndigheitene (fylkesvalstyra ved stortingsval og fylkestingsval, valstyra ved kommunestyre-

val) har ansvaret for å trykkje røystesetlar, jf. vallova § 7-1. Med heimel i lova § 7-3 har departementet fastsett føresegner 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 valmyndigheitene 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.

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.

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

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 kommunale 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 kandidatdar 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 funksjonærarane ved oppteljing og valoppgjær sentralt i kommunen. Desse funksjonærarane er gjerne kommunalt tilsette eller pensjonistar, men det kan òg vere aktive politikarar.

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. Departementet fremjar derfor ikkje noko forslag om slike reglar.

Departementet presiserer likevel 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 stilast spørsmål om det skjer utilbørleg påverknad av veljarane.

Etter departementets meining bør kommunane 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.

4.1.5 Bør det innførast røystesetelkonvolutt på valdagen att?

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.

Vallovutvalet gjorde i NOU 2001:3 framlegg om at ein burde gå bort frå å bruke konvolutt ved røystinga på valtinget.

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

Lova set krav til korleis røystesetlar som vert trykte av valmyndigheitene skal utformast, og har krav om at røystinga og bretteing 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 formålsparagrafen 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. Røyste- ne 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.

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 bretteing 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. 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 lagt ned i urna.

I 2002 vart det utarbeidd ein internasjonal standard om gjennomføring av val. 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 stampelet, er i direkte fysisk kontakt med setelen. Kommunane 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 understrekar elles 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 presiserer likevel at prinsippet om hemmeleg val ikkje berre inneber ei plikt for kommunane. Veljarane har òg eit ansvar når det gjeld å sørge 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 røystesetelkonvoluttan 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 sjølv røystesetelen. Departementet vil sjå nærmare på korleis slik informasjon best kan utformast og leggjast 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 valoppgjær 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.

4.2 Komiteens merknader

Legitimasjonsplikten

Komiteen viser til at det følger av valgloven §§ 8-4 (3) og 9-5 (2) at en velger som er ukjent for stemmemottakeren, skal legitimere seg. Denne forutsetningen ble innført i 2007. Komiteen har merket seg at det var svært få velgere som ble avvist ved valget i 2007. De fleste kommunene meldte tilbake til departementet at legitimasjonskravet førte til få problemer. Komiteen sier seg enig med departementet i at det ikke innføres endringer i legitimasjonskravet eller en ordning med gratis legitimasjon. Komiteen viser til at krav til bruk av reisebevis og utlendingspass som legitimasjon ved valg for flykninger, er omtalt i Ot.prp. nr. 24 (2006–2007).

Forhåndsstemming

Komiteen viser til at valgloven § 8-3 og valgforskriften § 26 fastsetter at forhåndstemmeavgivningen skal foregå i egnede og lett tilgjengelige lokaler, der alle velgerne kan ta seg inn uten at de må be om hjelp. Om et lokale er egnet for å ta imot forhåndstemmer, er avhengig av hva slags type aktivitet som ellers foregår der og om lokalet er universelt utformet. Komiteen har merket seg at evalueringen av det å ha et regelverk som åpner for lokale variasjoner, viser at dette fungerer svært godt. Komiteen er enig i at man bør fortsette med at lokale forhold bør være utslagsgivende for lokal tilrettelegging for forhåndsstemming og at det ikke innføres en særskilt ordning for ambulerende stemmemottak på valgdagen/valgdagene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkepartier mener at det er i demokratiets interesse at valgdeltagelsen blir så høy som mulig. Antall norske statsborgere bosatt i utlandet er, slik disse medlemmer har fått opplyst, anslått til 40 000 til 50 000 personer. Ved tidligere valg har de norske utenlandsstasjoner lagt ut departementets valginformasjon og retningslinjer på sine hjemmesider, men oppslutningen synes ikke å være god nok. Disse medlemmer ser gjerne at andre kanaler for informasjonsstrømmer blir tatt i bruk for denne velgermasse.

Disse medlemmer har fått opplyst at Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet – (de enkelte sjømannkirker) har bygget opp et informasjonsnettverk/e-mail adresser til norske borgere innenfor

deres geografiske område. På grunnlag av de sonderinger disse medlemmer har gjort overfor generalsekretæren for Sjømannskirken, er organisasjonen villig til å stille organisasjonens adresse- og e-mail-system til rådighet forutsatt at departementet samtykker.

Disse medlemmer vil derfor be departementet om at det legges til rette for at Norsk kirke i utlandet (Sjømannskirken) på frivillig basis skal kunne medvirke til utsendelse av departementets valginformasjon og retningslinjer, samt fungere som stemmelokale – i første omgang for stortingsvalget 2009 – med det mål å kunne øke valgdeltagelsen innenfor gruppen norske statsborgere i utlandet.

Krav til stemmesedler

Komiteen har merket seg at ingen av høringsinstansene gir uttrykk for at det skal være regler i loven som setter grenser for hva slags stemmesedler som skal benyttes, utover det som følger av gjeldende lov og forskrift. Det er heller ingen krav om at man skal regulere anledningen til å dele ut stemmesedler. Komiteen støtter derfor departementet i at det ikke er grunnlag for endringer i kravet til stemmesedler.

Krav til valgfunksjonærer

Komiteen er enig med departementet i at det ikke utarbeides regler som avgrenser valgbarheten til stemmestyre for listekandidater og andre politikere. Komiteen vil likevel understreke at det er viktig at kommunene organiserer valgavviklingen slik at det ikke kan reises tvil om at alt foregår i samsvar med lover og regler. Komiteen viser i denne sammenheng til valgloven § 4-2 og til Ot.prp. nr 45 (2001–2002) side 256.

Valgseddelkonvolutt

Komiteen viser til valgloven § 9-5 (3) som fastsetter framgangsmåten ved stemmegivning på valgtinget. Valglovutvalget foreslo i NOU 2001:3 at en burde gå bort fra å bruke konvolutt ved stemmegivning på valgting. I Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) sluttet departementet seg til forslaget, og det ble enstemmig vedtatt i Stortinget.

Komiteen har merket seg at det er svært få av kommunene som melder om at det oppstod feil ved bretteing av stemmesedlene. Komiteen viser til at prinsippet om hemmelig valg er et grunnleggende prinsipp i en demokratisk valgordning. Komiteen sier seg enig i at det ikke blir benyttet valgkonvolutt på valgtinget, og mener at ordningen med bretteing av stemmesedler sikrer at kravet til hemmelig valg er oppfylt. Det avgjørende må være om valgmyndighetene legger forholdene til rette slik at stemmegivningen blir hemmelig. Komiteen støtter derfor departementet i at det er fullt mulig å innfri kravet til hem-

melig valg, uten stemmekonvolutt, dersom man sikrer at forutsetninger og rutiner som er gitt i lovverket, blir fulgt.

5. PERSONVALGORDNINGEN VED STORTINGSVALG

5.1 Sammendrag

Departementet viser til at spørsmålet om endringer i personvalordninga ved val til Stortinget tidlegare har 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 endringar.

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

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 valkrinsane, 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 kandidatoppgjæret skal gjennomførast, står i vallova § 11-5.

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 valoppgjær 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 endringar ved den same kandidaten. Berre da vil den rangeringa partiet har gjort av desse kandidatane, kunne endrast.

5.1.1 Tidlegare behandling av forslaget i Stortinget

Vallovutvalet føreslo i NOU 2001:3 endringar i den personvalordninga som da gjaldt ved alle val. Forslaget var følgt opp 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 kommunestyreval og fylkestingsval.

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.

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.

Spørsmålet vart teke opp på nytt i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005). Departementet viste til Rökkansenterets 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.

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

"... Komiteen anser resultatene av den foreløpige evalueringa av ordningen med personstemmer ved valg til fylkesting for å være interessante 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 behandlinga 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."

5.1.2 Evaluering av personvalordninga ved fylkestingsvalet

Rökkansenteret 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.

I oppdraget til Rokkansenteret hørde det også med ei evaluering av personvalordninga ved fylkestingsvalet i 2007. Gjennomgangen i proposisjonen er basert på deira rapport "To valg med ny personvalgordning – kontinuitet eller endring?".

Analysen var 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. Svært få kandidatar greidde å passere sperregrensa, og dei få som gjorde det, ville ofte i alle tilfelle ha vorte valde inn.

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 tilsvarande tala for Akershus var 16,5 prosent i 2003 og 19,6 prosent i 2007.

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. Tala frå 2007 gir ikkje noko grunnlag for å endre på denne konklusjonen.

Departementet gjer nærmare greie for evalueringa i proposisjonen.

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 omveltingar på listene absolutt er 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.

Departementet viser til at 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.

Departementet legg til grunn at 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 grobott for auka politisk engasjement. På den andre sida er det usikkert om det vil ha innverknad på valdeltakinga.

Departementet viser til at ei personvalordning vil innehalde fleire element, som til dømes sperregrensa 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 sperregrensa 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 slik departementet ser det, ikkje mogleg å sikre fullt ut ved val til Stortinget sidan det i svært mange fylke berre blir valt inn éin 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.

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

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 éin 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.

Departementet viser til at ein konsekvens teoretisk kan 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 utgjær 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 konstallasjonar innanfor eit parti. Kandidatane til ein av konstallasjonane kan da gjerne få mange personrøyster, noko som til dømes går utover den konstallasjonen 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 per-

sonrøyster, det vil seie at dei ikkje ville ha vore valde inn dersom ein berre la prioriteringane til partia til grunn.

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 spreing.

Vallovutvalet foreslo 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 prosent av veljarane som retta på setlane. Tilsvarende tal for 2007 var 24,8 prosent.

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.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at regler om personvalg til Stortinget i valgloven § 7-2 regulerer forholdet mellom hvor stor gjennomslagskraft partienes prioriteringer skal ha i forhold til velgernes ønsker. I den ordningen som gjelder i dag, har partiene stor gjennomslagskraft. Komiteen legger til grunn at muligheten til personvalg har en positiv effekt på forholdet mellom velger og folkevalgt. Det kan gi grobunn for økt politisk engasjement. På den andre siden er det lite som tyder på at det har noen positiv innvirkning på valgdeltakelsen.

Komiteen støtter derfor departementets vurdering om at det på nåværende tidspunkt ikke gjøres

endringer i den personvalgordningen som i dag gjelder for stortingsvalg.

6. FORSLAG FRA MINDRETALL

Høyre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) § 9-3 annet ledd skal lyde:

(2) Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå og fastsetter tiden for stemmegivning. Stemmegivningen mandag må ikke foregå senere enn kl. 21.

7. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak 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 valgtinget, 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

- overtredelsens grovhet,
- 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 todayars val og vedtak etter § 9-3 annet ledd om utvida opningstid vere fatta seinast 1. juni 2009.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 31. mars 2009

Lodve Solholm

leder

Ivar Skulstad

ordfører

