

Innst. S. nr. 116.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Edvard Grimstad, Kjell Magne Bondevik, Kjellbjørg Lunde, Carl I. Hagen og Lars Sponheim til endring av Grunnlovens §§ 57, 58 og 59 (Valgordningen).

Forslag nr. 2 i Dokument nr. 12 (1995-96).

Til Stortinget.

SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av representantene Edvard Grimstad, Kjell Magne Bondevik, Kjellbjørg Lunde, Carl I. Hagen og Lars Sponheim innebærer ifølge forslagsstillerne mindre vidtgående endringer i valgordningen.

Forslagsstillerne viser til at de i et separat forslag (grunnlovsforslag nr. 3), med overskriften *Forholdstallsvalg for partiene og fast representasjon for fylkene*, har foreslått grunnlovsendringer som etter deres mening vil innebære en vesentlig forbedring av valgordningen. Forslagsstillerne viser til at dersom det skulle vise seg umulig å samle tilstrekkelig støtte for dette forslaget, bør Stortinget i perioden 1997-2001 ha anledning til å vedta mindre vidtgående endringer i valgordningen.

Nedenfor fremmer de en del forslag av denne typen. De tilsvarende i hovedsak forslag fremmet i 1988 og i 1992, se Dokument nr. 12 (1987-88), forslag nr. 9, jf. forslag nr. 6 i Dokument nr. 12 (1991-92), Innst. S. nr. 149 (1993-94).

Det dreier seg om fire ulike forslag, A - D, hvorav noen er utformet i flere alternativer. Fra forslagsstillerne side er de alle subsidiære i forhold til forslaget nevnt ovenfor. Innbyrdes er de uavhengige, dvs. det er mulig å vedta eller forkaste dem i en hvilken som helst kombinasjon. (Alternativene under samme forslag er gjensidig utelukkende.)

A. Antall utjevningsmandater

Forslagsstillerne hevder at valgordningen av 1988 har for få utjevningsmandater til å garantere forholdsmessig representasjon for partier som når sperregrensen.

Derfor fremmes forslag i fire alternativer om at antall utjevningsmandater økes fra 8 til henholdsvis 14, 16, 18 eller 20. I alle alternativene er det 157 distriktsman-

dater, som i dag, og fordelingen av disse mellom fylkene er uendret.

B. Sperregrensen

I forslag B foreslås sperregrensen for å få utjevningsmandater satt ned til tre prosent, mot nå fire prosent.

C. Fordelingen av utjevningsmandatene mellom fylkene

Forslagsstillerne viser til at i gjeldende valgordning bruker man i realiteten samme metode når man fordele distriktsmandatene i et fylke mellom partiene, og når man for hvert parti fordele utjevningsmandatene mellom fylkene; se Grunnloven § 59 siste ledd. Man bruker den modifiserte oddetallsmetoden, med deletallene 1,4 - 3 - 5 - 7 osv. Den rene oddetallsmetoden, med deletallene 1 - 3 - 5 - 7 osv., er det nærmeste man kan komme til rent proporsjonal fordeling. Ifølge forslagsstillerne innebærer modifiseringen av første deletall til 1,4 en viss diskriminering av små enheter, i og med at det er noe vanskeligere å vinne første mandat enn om den rene oddetallsmetoden var i bruk.

Forslagsstillerne hevder videre at når metoden blir brukt til å fordele et partis utjevningsmandater mellom fylkene, fører første deletall til diskriminering av fylker med lave folketall. Dette er ubegrunnet.

I alternativ C.1 foreslås innført den rene oddetallsmetoden i § 59 siste ledd, med 1 i stedet for 1,4 som første deletall. Dette vil medføre at fylker med store og små folketall i gjennomsnitt blir behandlet likt.

Imidlertid er det et generelt prinsipp i den norske valgordningen at utkantstrøk, som stort sett er det samme som fylker med lave folketall, skal være noe sterkere representert enn folketallet tilsier. Dette oppnår man ved å velge en deletallsrekke i § 59 siste ledd som vokser raskere enn oddetallene. I alternativ C.2 er valgt 1 - 4 - 7 - 10 osv.

D. Forenkling av grunnlovsteksten

Det foreslås følgende forenklinger av grunnlovsteksten, som ikke innebærer realitetsendringer.

I alternativ D.1 foreslås at reglene om hvordan man skal gå fram dersom to eller flere kvotienter er like, tas ut av Grunnloven.

Reglene for hvordan man fordeler utjevningsmandatene mellom partiene (§ 59 femte ledd) er usedvanlig innviklet formulert. I alternativ D.2 foreslås en formulering som er noe mindre komplisert, og som i visse tilfeller vil føre til enklere regning.

Alternativ D.3 er en kombinasjon av D.1 og D.2, og det er dette forslagsstillerne anbefaler.

"SUBSIDIÆRE GRUNNLOVSFORSLAG OM VALGORDNINGEN

Forslag A

Alternativ A.1

I Grunnloven gjøres følgende endringer:

§ 57 skal lyde:

Det Antal Storthingsrepræsentanter som bliver at vælge, bestemmes til 171.

§ 58 andre ledd skal lyde:

157 af Storthingsrepræsentanterne bliver at vælge som Distriktsrepræsentanter og de øvrige 14 som Udjævningsrepræsentanter.

Alternativ A.2

Som alternativ A.1, men med tallene endret til 173 i § 57, og til henholdsvis 157 og 16 i § 58 andre ledd.

Alternativ A.3

Som alternativ A.1, men med tallene endret til 175 i § 57, og til henholdsvis 157 og 18 i § 58 andre ledd.

Alternativ A.4

Som alternativ A.1, men med tallene endret til 177 i § 57, og til henholdsvis 157 og 20 i § 58 andre ledd.

Forslag B

I Grunnloven gjøres følgende endring:

§ 59 sjetten ledd skal lyde:

Intet Parti kan tildeles nogen Udjevningsrepræsentant medmindre det har faaet mindst 3 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige.

Forslag C

Alternativ C.1

I Grunnloven gjøres følgende endring:

§ 59 sjuende ledd skal lyde:

De Udjevningsrepræsentanter som et Parti opnaar, fordeles paa Partiets Lister ved Distriktsvalget paa følgende Maade: Partiets Stemmetal i ethvert Valgdistrikt divideres med Tallene 1 - 3 - 5 - 7 og saaledes videre. Man udelader, i hvert Valgdistrikt, saa mange af de største Kvotienter som det Antal Distriktsrepræsentanter Partiet har vundet i Distriktet. Partiets første Udjevningsrepræsentant tildeles det Valgdistrikt som derefter har den største Kvotient. Den næste Udjevningsrepræsentant tildeles det Valgdistrikt som har den næst største Kvotient, og saaledes videre indtil alle Partiets Udjevningsrepræsentanter ere fordelede.

Alternativ C.2

Som alternativ C.1, men med tallserien "1 - 3 - 5 - 7 og saaledes videre" endret til "1 - 4 - 7 - 10 og saaledes videre".

Forslag D

Alternativ D.1

I Grunnloven gjøres følgende endringer:

§ 59 fjerde ledd tredje punktum oppheves.

§ 59 femte ledd fjerde punktum oppheves.

Alternativ D.2

I Grunnloven gjøres følgende endring:

§ 59 femte ledd skal lyde:

Udjevningsrepræsentanterne fordeles mellem de i Udjevningen deltagende Partier paa følgende Maade: Ethvert Partis samlede Stemmetal i det hele Rige divideres med Tallene 1,4 - 3 - 5 - 7 og saaledes videre. For hvert Parti udelader man saa mange af de største Kvotienter som det Antal Distriktsrepræsentanter Partiet har vundet i det hele Rige. Første Udjevningsrepræsentant tildeles det Parti som derefter har den største Kvotient. Den næste Udjevningsrepræsentant tildeles det Parti som har den næst største Kvotient, og saaledes videre indtil alle Udjevningsrepræsentanter ere fordelede.

Alternativ D.3

I Grunnloven gjøres følgende endringer:

§ 59 fjerde ledd tredje punktum oppheves.

§ 59 femte ledd, som i alternativ D.2."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Oddbjørn Hanssen og Odd Holten, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialis-

tisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at forslaget inneholder 4 forskjellige innbyrdes uavhengige forslag, til dels i flere alternativ, og at hele grunnlovsforslaget er å anse som subsidiært i forhold til grunnlovsforslag nr. 3 i Dokument nr. 12 (1995-96). Komiteen viser for øvrig også til sine merknader i tilknytning til dette forslaget i Innst. S. nr. 117 (1998-99). Komiteen viser videre til at tilsvarende forslag også har blitt behandlet av Stortinget to ganger tidligere og har blitt avvist.

Komiteen viser også til at det nedsatte Valglovutvalget arbeider med forslag til reformer i valglovgivningen. Utvalget vil fremlegge sin konklusjon mot slutten av år 2000.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti er enig i forslagsstillernes intensjoner - og viser til at representanter for Sosialistisk Venstreparti også tidligere har foreslått endringer i Grunnloven om valgordningen, men at slike forslag ikke har oppnådd tilstrekkelig støtte i Stortinget. Disse medlemmer viser til at Valglovutvalget arbeider med forslag til endringer i valgloven. Disse medlemmer håper at dette arbeidet kan bidra til økt oppslutning om nødvendige endringer. Disse medlemmer vil avvente Valglovutvalgets arbeid før det fremmes endringer til Grunnloven på dette punktet.

Forslag A

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, viser til at valgordningen av 1988 når det gjelder utjevningsmandater har fungert tilfredsstillende etter hensikten med denne ordningen. Det er etter flertallets mening ikke hensiktsmessig å utvide antallet stortingsrepresentanter på nåværende tidspunkt. Flertallet vil derfor ikke anbefale de foreliggende forslag til endringer av §§ 57 og 58 på dette punkt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil peke på at ordningen med 8 utjevningsmandater ikke sikrer en så rettferdig valgordning som ønskelig. Disse medlemmer vil derfor ta opp forslaget med å øke antallet utjevningsmandater med 6, til 14. Disse medlemmer er klar over at dette vil øke antallet stortingsrepresentanter til 171, men de ulemper dette medfører må være underordnet ønsker om en mer rettferdig valgordning. Disse medlemmer viser til at selv med en slik øking vil Stortinget ha langt færre representanter enn nasjonalforsamlingene i Sverige, Danmark og Finland.

Disse medlemmer vil derfor ta opp forslag A.1.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti støtter intensjonen i forslaget, men avventer Valglovutvalgets arbeid før det fremmes endringer i Grunnloven på

dette punkt. Det vises for øvrig til disse medlemmers merknader over.

Forslag B

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, vil ikke støtte forslaget om å senke sperregrensen på 4 prosent. Etter flertallets mening balanserer denne prosenten på god måte de ulike hensyn som må tillegges vekt. Flertallet vil derfor ikke anbefale det foreliggende forslag til endring av § 59.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti viser til at da endringene i valgloven ble foretatt 10. mai 1988, stemte Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti for en sperregrense på 3 pst. Disse medlemmer viser videre til at med en sperregrense på 4 pst., kunne et parti ved Stortingsvalget 1997 oppnå 103 365 stemmer på landsbasis uten å bli representert på Stortinget og mener at dette ikke er i tråd med ønsket om at representasjon på Stortinget i større grad skal stå i samsvar med stemmer avgitt ved valg. Etter disse medlemmers syn vil en sperregrense på 3 pst. ivareta dette ønsket, og samtidig være et hensiktsmessig vern mot en uønsket oppsplitting i småpartier. Disse medlemmer vil derfor ta opp forslag om at forslag B bifalles.

Forslag C

Det er etter komiteens flertalls, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, mening ikke ønskelig med endringer i dagens ordning når det gjelder fordelingen av utjevningsmandatene mellom fylkene. Det er flertallets oppfatning at dagens valgordning ivaretar "utkantfylker", som også i hovedsak er de fylkene med lavt folketall, når det gjelder representasjon i forhold til folketall. At utjevningsmandater i hovedsak går til de mest folkerike fylkene er i samsvar med intensjonen om at utjevningsmandater er med på å sikre ekstra representasjon til partier som til tross for et rimelig stemmetall, totalt sett ikke oppnår mandat på vanlig måte. At mandatet dermed går dit det er flest avgitte stemmer for partiet, er derfor etter flertallets mening rimelig. Eksisterende ordning med 8 utjevningsmandater gir etter flertallets mening ikke overrepresentasjon til de folkerike fylkene, som til tross for ordningen fortsatt vil være underrepresentert. Flertallet vil derfor ikke anbefale det foreliggende forslag til endring av § 59.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil peke på at deletall 1 vil medføre at fylker med store og små folketall i gjennomsnitt blir likt behandlet når utjevningsmandatene blir fordelt.

Disse medlemmer vil derfor ta opp forslag om at alternativ C.1 bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti støtter intensjonen i forslaget, men avventer Valglovutvalgets arbeid før det fremmes endringer i Grunnloven på dette punkt. Det vises for øvrig til disse medlemmers merknader over.

Forslag D

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, ser ingen grunn til forenklinger av grunnlovsteksten på dette felt, selv om dette ikke innebærer realitetsendringer. Dagens grunnlovstekst fungerer etter flertallets mening hensiktsmessig, og flertallet ser derfor ikke noe grunnlag for å anbefale det foreliggende forslag til endring av § 59.

Flertallet vil derfor på denne bakgrunn avvise forslaget.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti støtter intensjonen i forslaget, men avventer Valglovutvalgets arbeid før det fremmes endringer i Grunnloven på dette punkt. Det vises for øvrig til disse medlemmers merknader over.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti

og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Forslag nr. 2 i Dokument nr. 12 (1995-96) forslag B om endring i Grunnlovens § 59 sjette ledd - bifalles.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Forslag nr. 2 i Dokument nr. 12 (1995-96) forslag A.1 til endringer i Grunnlovens §§ 57 og 58 andre ledd - bifalles.

Forslag 3

Forslag nr. 2 i Dokument nr. 12 (1995-96) forslag C.1 til endring i Grunnlovens § 59 sjuende ledd - bifalles.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til det som står foran og råder Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Forslag nr. 2 i Dokument nr. 12 (1995-96) til endringer i Grunnlovens §§ 57, 58 og 59, forslag A, alternativ A.1, A.2, A.3 og A.4, forslag B, forslag C, alternativ C.1 og C.2 og forslag D, alternativ D.1, D.2 og D.3, - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. mars 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Gunnar Skaug,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.