



Innst. O. nr. 46

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) - endring av enkelte regler om valg til kommunestyre og fylkesting

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven) mv.

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

I Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) ble fremmet forslag til en ny lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven). Proposisjonen bygde på Valglovutvalgets utredning NoU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen besluttet først å behandle og avgi innstilling om de deler av proposisjonen som angikk valg til fylkesting og kommunestyre, med sikte på at nye regler kunne gjelde fra og med valget i 2003. De spesielle reglene om valg til Stortinget ble utsatt til behandling på et senere tidspunkt. I tillegg utsatte komiteen behandlingen av proposisjonens forslag til endringer i kommuneloven om innbyggerinitiativ. Komiteen avga Innst. O. nr. 81 (2001-2002) om lov om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven). Dette resulterte i lov 28. juni 2002 nr. 57, som trådte i kraft 1. september 2002. Fra samme tid ble lov 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven) opphevet, med unntak av § 83.

Denne innstilling gjelder enkelte endringer i reglene om valg til kommunestyre og fylkesting, endringer som bør få virkning for valget i 2003. I en senere innstilling vil komiteen behandle endringer i valgloven som spesielt gjelder valg til Stortinget.

Ifølge valgloven av 1985 hadde velgerne ved kommunestyrevalg adgang til å føre opp en gang inntil så mange kandidatnavn fra andre valgliste ("slengere") som svarer til en fjerdedel av antall representanter som skal velges. I kommuner hvor kommunestyret har 19 eller færre representanter, kunne det likevel føres opp inntil 5 slike navn. Hver stemmeseddel inneholdt så mange listestemmer som antall representanter som skal velges. Oppføring av en slenger på en stemmeseddel ga en listestemme til den valgliste slengeren sto på, mens stemmeseddels valgliste tapte en listestemme.

I proposisjonen ble adgangen til å føre opp slengere ved kommunestyrevalg foreslått videreført, men begrensningen av antallet som kan føres opp på hver stemmeseddel ble foreslått opphevet. Videre ble foreslått at slengerne ikke lenger kan ha betydning for mandatfordelingen, dvs. at man ikke lenger skal registrere antall listestemmer per stemmeseddel ved fordelingen mellom valglistene, men bare regne med hele stemmesedler.

I Innst. O. nr. 81 (2001-2002) gikk komiteens mindretall - medlemmene fra Arbeiderpartiet - inn for å fjerne ordningen med slengere. Komiteens flertall - de andre medlemmene - uttalte at de "ønsker å opprettholde dagens ordning med "slengere" slik at det å føre opp "slengere" fra andre lister fortsatt skal ha betydning for mandatfordelingen partiene imellom". I samsvar med dette ble det bestemt i loven § 7-2 annet ledd at velgeren ved kommunestyrevalg også kan gi en personstemme til en eller flere kandidater på andre valgliste. I Odelstinget 14. juni 2002 ble denne bestemmelsen vedtatt med 55 mot 18 stemmer. Under behandlingen i Odelstinget var det imidlertid på det rene at man ikke hadde lyktes med å innarbeide i valgloven fullstendige og dekkende bestemmelser om slengere i samsvar med flertallets intensjon om å opprettholde den dagjeldende ordning. Saksordføreren Kjell Engebretsen uttalte om dette i Odelstinget:

"Flertallet i komiteen har i utgangspunktet ønsket å beholde dagens slengerordning. En ønsker imidlertid ikke at dette skal få den konsekvens at den metoden man bruker, Sainte-Laguës metode, ikke kan benyttes ved kommunestyrevalget. Hvorvidt det er mulig å kombinere disse to forslagene, altså beholde Sainte-Laguës metode samtidig som man beholder slengerordningen, må utredes nærmere av departementet. Komiteen har derfor lagt inn forslag om å beholde proposisjonens opprinnelige utforming av slengerordningen og Sainte-Laguës metode ved kommunestyrevalget. Komiteen vil komme tilbake til spørsmålet om slengere ved en senere behandling av resten av valgloven, altså til høsten."

Under henvisning til dette har komiteen skrevet til Kommunal- og regionaldepartementet, og departementet har svart ved brev av 14. november 2002. Brevet fra departementet er trykt som vedlegg til denne innstillingen. I brevet opplyser departementet at det ikke er noe i veien for å kombinere St. Laguës modifiserte metode med et system med slengere og overføring av listestemmer mellom listene. Det vil ikke ha praktiske konsekvenser for resultatet av valgoppgjøret.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engbretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til sine merknader til Innst. O. nr. 81 (2001-2002) hvor det bl.a. heter:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, ønsker å opprettholde dagens ordning med "slengere" slik at det å føre opp "slengere" fra andre lister fortsatt skal ha betydning for mandatfordelingen partiene imellom."

"Etter komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet sitt syn er ordningen med at velgere fra et annet parti skal kunne ha innflytelse på et partis personvalg lite rimelig. Disse medlemmer vil foreslå at ordningen med "slengere" fjernes."

Komiteen viser til at det ved behandlingen av valgloven i vårsesjonen 2002 ble vedtatt å opprettholde regler om slengere ved kommunestyrevalg. Flertallet i komiteen ga uttrykk for ønske om å opprettholde den tidligere ordningen med "slengere", og komiteen fremmer innstilling om endringer i valgloven i samsvar med dette utgangspunkt. Den tidligere ordningen innebar at hver stemmeseddel inneholdt så mange listestemmer som antall representanter som skal velges. Oppføring av en slenger på en stemmeseddel ga en listestemme til den valgliste slengeren sto på, mens stemmeseddels valgliste tapte en lis-

testemme. Komiteen har innarbeidet slike endringer i valgloven, i samsvar med departementets formler. I § 7-2 annet ledd er innarbeidet den tidligere begrensningen av antall slengere som kan føres opp på den enkelte stemmeseddel, nemlig en fjerdedel av antall representanter som skal velges, likevel minst fem.

I stedet for forhåndskumulering av kandidater ved kommunestyrevalg kan det nå ifølge valgloven § 6-2 tredje ledd bestemmes at et visst antall kandidater skal få et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 pst. av det totale antall stemmer listen mottar ved valget. Komiteen er enig med departementet i at antallet stemmesedler for valglisten, ikke listestemmetallet, bør legges til grunn ved beregning av stemmetillegget, selv om man viderefører systemet med listestemmer for øvrig.

Da komiteen innarbeidet regler i valgloven § 3-3 tredje ledd om at leder av forvaltningsgren fortsatt skal være utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret, med unntak for leder av enkeltstående virksomheter, ble det en feil i lovvedtaket som nå rettes opp. Tilsvarende endring gjøres i reglene om valgbarhet i kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav b.

Med disse presiseringer tar komiteen opp de endringer i valgloven og kommuneloven som departementet har formulert i brevet.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak til lov

om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven) mv.

I

I lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven) gjøres følgende endringer:

§ 3-3 tredje ledd skal lyde:

(3) Utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret er:

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann og
- b) den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er
 - administrasjonssjef eller dennes stedfortreder,
 - leder av forvaltningsgren; *dette gjelder likevel ikke leder av enkeltstående virksomheter,*
 - sekretær for kommunestyret eller fylkestinget,
 - ansvarlig for regnskapsfunksjonen, eller
 - *ansvarlig for revisjonen.*

§ 6-2 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Kandidatene får i så fall et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av *det antall stemmesedler som kommer listen til del* ved valget.

§ 7-2 andre og tredje ledd skal lyde:

(2) Velgeren kan ved kommunestyrevalg også gi en personstemme *til kandidater* på andre valglister. Dette gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. *Slik personstemme kan gis til et antall kandidater som tilsvarer en fjerdedel av det antall medlemmer som skal velges til kommunestyret. Uavhengig av kommunestyrets størrelse kan det likevel alltid gis personstemme til minimum fem kandidater fra andre lister. Når velgeren gir personstemme til kandidater på andre lister, overføres et tilsvarende antall listestemmer til den eller de listene disse kandidatene står oppført på.*

(3) Andre endringer på stemmeseddelen teller ikke med ved valgoppgjøret.

§ 10-5 femte ledd skal lyde:

(5) Hver listes *foreløpige* stemmetall finnes ved å telle hvor mange stemmesedler som er avgitt til hver liste.

§ 10-6 tredje og fjerde ledd skal lyde:

(3) Ved endelig opptelling av stemmesedler til kommunestyrevalget registrerer valgstyret også rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene. *Deretter skal valgstyret finne de enkelte listenes listestemmetall. Hver stemmeseddel teller like mange listestemmer som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Tallet korrigeres for listestemmer avgitt til og mottatt fra andre lister.*

(4) Ved fylkestingsvalget skal fylkesvalgstyrene i forbindelse med valgoppgjøret registrere rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene. *Hver listes stemmetall finnes ved å telle hvor mange stemmesedler som er avgitt til hver liste, sammenlagt for alle kommunene i fylket.*

§ 11-10 første ledd skal lyde:

(1) Fylkesvalgstyret skal foreta valgoppgjør ved *fylkestingsvalg*. *Mandatfordelingen* skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter Grunnloven § 59 fjerde ledd.

§ 11-10 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av *listens stem-*

metall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer.

§ 11-12 første ledd skal lyde:

(1) Valgstyret skal foreta valgoppgjør ved kommunestyrevalg. *Listestemmetallet skal legges til grunn for mandatfordelingen som* skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter Grunnloven § 59 fjerde ledd.

§ 11-12 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Kandidater som er satt opp med uthevet skrift, gis *det stemmetillegg de har krav på i henhold til § 6-2 tredje ledd*, før de personlige stemmer velgerne har gitt til kandidatene telles opp.

II

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 12 nr. 2 første punktum skal lyde:

Kommunestyret *selv* kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg).

§ 14 nr. 1 bokstav b skal lyde:

b) Utelukket fra valg er fylkesmannen, assisterende fylkesmann, og den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er sekretær for kommunestyret eller fylkestinget, *er leder av forvaltningsgren*, har ansvaret for regnskapsfunksjonen i kommunen eller fylkeskommunen, eller foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. *Leder av enkeltstående virksomheter er likevel ikke utelukket fra valg.* I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er ansatte i sekretariatet til rådet som har fått myndighet delegert fra rådet, ikke valgbare.

§ 14 nr. 1 bokstav c andre punktum skal lyde:

Den som er medlem av et parti som er registrert etter valgloven *kapittel 5*, kan nekte valg på grunnlag av listeforslag som ikke er framsatt av dette partiet.

III

Endringene under I og II trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. desember 2002

Ågot Valle
leder

Kjell Engebretsen
ordfører og sekretær

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til Stortingets presidentskap, datert 14. november 2002

Vedr. videre oppfølging av Ot. prp. nr. 45 (2001-2002) om ny valglov

Innledning

Jeg viser til brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen av 8. november 2002.

I dette brevet gjøres det nærmere rede for hvordan St. Laguës modifiserte metode fungerer i kombinasjon med en videreføring av det gamle systemet for slengere. Det er utarbeidet forslag til hvordan videreføring av det gamle slengersystemet kan tilpasses den vedtatte lovteksten. Den justering komiteen har gått inn for, vil gjøre det påkrevet med endringer i flere bestemmelser. Det er også foreslått enkelte endringer av hensyn til at regelverket skal bli mest mulig pre-sist.

Det er også utarbeidet forslag til en justering av valgloven § 3-3 tredje ledd.

I Innst O. nr. 82 (2001-2002) ber komiteen regjeringen vurdere om det er påkrevet med ytterligere innstramminger i regelverket for registrering av politiske partier (s.15, høyre spalte). Jeg benytter anledningen til å gi en nærmere redegjørelse for hvordan regelverket er ment å fungere i forhold til såkalt "døde" partier og problemstillinger knyttet til omgåelse av lovens krav til registrering av nye partier.

I sammenheng med omtalen av justeringen i § 3-3 tredje ledd, har jeg tillatt meg å kommentere enkelte andre lovtekniske forhold, som jeg antar det er hensiktsmessig at kontroll- og konstitusjonskomiteen gjøres oppmerksom på.

St. Laguës modifiserte metode i kombinasjon med listestemmer

Saksordfører Kjell Engebretsen uttalte i debatten i Odelstinget:

"Flertallet i komiteen har i utgangspunktet ønsket å beholde dagens slengerordning. En ønsker imidlertid ikke at dette skal få den konsekvens at den metoden man bruker, Sainte Laguës metode, ikke kan benyttes ved kommunestyrevalget. Hvorvidt det er mulig å kombinere disse to forslagene, altså beholde Sainte Laguës metode samtidig som man beholder slengerordningen, må utredes grundigere av departementet. Komiteen har derfor lagt inn forslag om å beholde proposisjonens opprinnelige utforming av slengerordningen og Sainte Laguës metode ved kommunestyrevalget. Komiteen vil komme tilbake til spørsmålet om slengere ved en senere behandling av resten av valgloven, altså til høsten."

Departementet bad før sommerferien forskningsleder Bernt Aardal ved Institutt for samfunnsforskning om bistand til å utrede dette spørsmålet. Aardal har utarbeidet et notat datert 24. september 2002 som følger vedlagt dette brevet.

Departementet hadde i sitt forslag lagt til grunn at slengerne ikke skulle ha noe å si for mandatoppgjøret. Man kunne derfor gå bort fra systemet med listestemmer, hvis funksjon har vært å legge til rette for at velgere som førte opp slengere, samtidig fikk overført en forholdsmessig andel av sin stemme til de listene der "slengerne" stod oppført som kandidat. Hver stemmeseddel representerte like mange listestemmer som det skulle velges representanter, og hver velger disponerte over et tilsvarende antall listestemmer. Det har hittil likevel ligget en begrensning i at velgeren bare har kunnet overføre inntil en fjerdedel av listestemmene til andre partier.

Bakgrunnen for at departementet foreslo å innføre St Laguës modifiserte metode ved kommunestyrevalg, var beregninger foretatt av Valglovutvalget, som viste at metoden ga mer proporsjonale resultater enn det tidligere brukte systemet. Aardal utdyper dette punktet i notatet s. 2.

Resultatene ved mandatfordeling etter St. Laguës modifiserte metode er de samme hva enten man legger til grunn tallet på stemmesedler (som departementet foreslo) eller tallet på stemmesedler multiplisert med antall kommunestyrerepresentanter som skal velges, altså listestemmetallet (slik komiteen har lagt til grunn). Så lenge alle stemmesedlene i distriktet multipliseres med det samme tallet, sørger matematikkens lover for det. Altså vil fordelene ved St. Laguës modifiserte metode også oppnås ved fortsatt bruk av et system med listestemmer.

Det er først etter at man har trukket fra/lagt til avgitte og mottatte slengerstemmer at slengerne eventuelt får betydning for mandatfordelingen.

Aardal har beregnet effekten av de avgitte slengerstemmene ved kommunestyrevalget i 1999 i et valg kommuner. Konklusjonen er at slengerne ikke påvirker mandatfordelingen i noen av de kommunene som er med i undersøkelsen, verken etter den gamle eller nye metoden. Undersøkelsen omfatter store og små kommuner, med varierende antall kommunestyrerepresentanter og variasjon i antall avgitte slengerstemmer. Årsaken er at slengerne utgjør en meget liten andel av det totale antall listestemmer. Aardal avslutter med å si at bevisstheten om at egen liste taper like mange listestemmer som man avgir til andre

lister, trolig virker disiplinerende på den enkelte velgers bruk av slengerordningen.

Konklusjonen må etter dette bli at det ikke er noe i veien for å kombinere St. Laguës modifiserte metode med et system med slengere og overføring av listestemmer mellom listene. Det vil ikke ha praktiske konsekvenser for resultatet av valgoppgjøret.

Begrensning i slengertallet som alternativ til overføring av listestemmer

Jeg tillater meg å peke på at Aardals undersøkelse viser at slengerne ikke har praktisk betydning for mandatfordelingen, selv om han ikke utelukker at de kan ha det. Årsaken er som nevnt at det skal et meget høyt antall slengere til før det slår inn.

Komiteen anfører i innstillingen (s.11 venstre spalte) at den ønsker at slengerne "fortsatt skal ha betydning for mandatfordelingen partiene i mellom". I henhold til Aardals undersøkelse vil dette imidlertid bare unntaksvis vil være tilfelle, både etter gammel og eventuell ny oppgjørsmetode.

Etter som det skal svært mye til, og de fleste velgere dessuten ikke har forståelse for hvordan systemet egentlig fungerer, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om den mulige "ansvarliggjøring" av velgerne er tilstrekkelig grunnlag for å videreføre systemet med listestemmer.

Et alternativ til ansvarliggjøring gjennom å bake inn en "kostnad" i form av overføring av listestemmer, kan være å begrense det antall slengere velgerne kan føre opp, for eksempel til én eller to. Det antall listestemmer som da eventuelt ville blitt overført mellom listene, ville uansett utgjøre et så lite antall at man like godt kunne basert seg på et system uten listestemmer.

Dersom dette er en aktuell løsning, kan det lovteknisk arrangeres ved at den vedtatte lovtekst i § 7-2 suppleres med den ønskede begrensning, mens øvrige bestemmelser beholdes uendret. Lovteksten kunne omformuleres på en av følgende måter, avhengig av hvor mange slengene det skal være tillatt å føre opp:

"(2) Velgeren kan ved kommunestyrevalg også gi en personstemme til *én kandidat på en annen liste*. Dette gjøres ved å føre *dette kandidatnavnet* opp på stemmeseddelen. "

"(2) Velgeren kan ved kommunestyrevalg også gi en personstemme til *inntil to* kandidater på andre lister. Dette gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen."

Ulike alternativer til begrensninger er for øvrig diskutert i avsnittet under. I det følgende er det lagt til

grunn at komiteen jobber videre med en løsning med slengere kombinert med listestemmer.

Videreføring av begrensninger i adgangen til å føre opp slengere

Det er ikke uttrykkelig uttalt fra komiteens side, men jeg legger til grunn at når komiteen ønsker å beholde "dagens slengerordning" så ønsker den også å videreføre begrensninger med hensyn til hvor mange slengere som kan oppføres. Etter den gamle ordningen kunne velgerne overføre inntil 1/4 av listestemmene. I kommuner med 19 eller færre representanter som skulle velges, var det likevel tillatt å føre opp minst fem slengere.

Begrensninger kan videreføres på flere måter. Det mest nærliggende alternativet er å videreføre den gamle regelen uendret. Et annet alternativ er å sette en felles grense, uavhengig av kommunestyrets størrelse, for eksempel fem. Det vil innebære en forenkling av regelverket. Et tredje alternativ er å ha en "stige", som for eksempel kunne følge adgangen til å gi kandidater personlig stemmetillegg, slik at man kunne føre opp inntil henholdsvis 4, 6 eller 10 slengere, avhengig av kommunestyrets størrelse. Dette vil imidlertid muligens kunne virke kompliserende for velgerne, men forutsetningen er vel uansett at velgerne i kommunen/fylket, som før, opplyses på stemmeseddelen om hvor mange slengere det er tillatt å føre opp.

Grunnlaget for beregning av det personlige stemmetillegget jf. § 6-2 (3)

I henhold til § 6-2 tredje ledd skal kandidater som står med uthevet skrift få "et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av det totale antall stemmer listen mottar ved valget." Departementet la i forslaget til grunn at man her skal ta utgangspunkt i det antall velgere som har stemt på partiet, altså antall stemmesedler.

Dersom man skal ha et system med listestemmer med betydning for mandatfordelingen, kan man stille spørsmål ved om man også ved beregningen av stemmetillegget bør ta utgangspunkt i listestemmetallet i stedet for stemmeseddeltallet. Dette vil imidlertid innebære en vesentlig komplisering av systemet. En forklaring på hvordan stemmetillegget skal beregnes blir innviklet, jf. under i forslag til lovtekst. Systemet vil bli vanskeligere å forstå, ikke bare for velgerne, men også partiene.

En slik løsning vil dessuten innebære at antall slengere får betydning for stemmetillegget til de forhåndsprioriterte kandidatene. Dette vil innebære et nytt og ukjent element i personvalgssystemet. Etter mitt syn bør partiets egne velgere danne grunnlaget for hvor mye det personlige stemmetillegg skal utgjøre.

Jeg antar de beste grunner taler for at stemmeseddeltallet, ikke listestemmetallet, legges til grunn ved beregning av stemmetillegget, selv om man altså viderefører systemet med listestemmer for øvrig.

Uavhengig av hvilken løsning som velges, bør beregningsmåten presiseres i § 6-2.

Lovtekniske implikasjoner

Hvis partienes/grupperingenes listestemmetall, ikke tallet på stemmesedler, skal legges til grunn for mandatfordelingen, så må dette komme til uttrykk i lovteksten, og flere bestemmelser må justeres. I det følgende er det satt opp forslag til hvordan det eventuelt kan gjøres. Endring i forhold til vedtatt lovtekst er markert med understrekning.

Det personlige stemmetillegget - § 6-2

Det bør fremgå eksplisitt hvilket tall som skal legges til grunn for beregningen av stemmetillegget. Dersom stemmeseddeltallet skal legges til grunn, kan § 6-2 tredje ledd andre setning gis følgende utforming:

"Kandidatene får i så fall et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av *det antall stemmesedler som kommer listen til del* ved valget."

Skal listestemmetallet legges til grunn, kan andre setning gis følgende ordlyd:

"Kandidatene får i så fall et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av *det tall som fremkommer når listestemmetallet divideres med det antall kandidater som skal velges til kommunestyret*."

Endringer på stemmeseddelen - § 7-2

Det bør fremgå av bestemmelsen om endringer på stemmeseddelen hva som er de totale virkningene av å føre opp slengere. Hvis det skal videreføres en begrensning, må også den fremkomme her. Siste setning i det vedtatte andre leddet kan med fordel skilles ut som et eget, nytt tredje ledd. Siden slengene også skal ha betydning for mandatfordelingen, bør ordet "kandidatoppgjøret" i gjeldende annet ledd siste setning, endres til "valgoppgjøret". Hvis dagens begrensning som tillater inntil 1/4 slengere, dog alltid fem, skal videreføres, kan andre og tredje ledd utformes slik:

"(2) Velgeren kan ved kommunestyrevalg også gi en personstemme til kandidater på andre liste: Dette gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. *Slik personstemme kan gis til et antall kandidater som tilsvarer en fjerdedel av det an-*

tall medlemmer som skal velges til kommunestyret. Uavhengig av kommunestyrets størrelse kan det likevel alltid gis personstemme til minimum fem kandidater fra andre lister. Når velgeren gir personstemme til kandidater på andre lister, overføres et tilsvarende antall listestemmer til den eller de listene disse kandidatene står oppført på.

(3) Andre endringer på stemmeseddelen teller ikke med ved valgoppgjøret."

Er det aktuelt å begrense adgangen til å føre opp slengere til et felles antall, for eksempel fem, kan andre og tredje ledd gis følgende utforming:

"(2) Velgeren kan ved kommunestyrevalg også gi en personstemme til inntil fem kandidater på andre lister. Dette gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. *Når velgeren gir personstemme til kandidater på andre lister, overføres et tilsvarende antall listestemmer til den eller de listene disse kandidatene står oppført på.*

(3) Andre endringer på stemmeseddelen teller ikke med ved valgoppgjøret."

Foreløpig og endelig stemmetall - kapittel 10

I den vedtatte lovtekst er det lagt til grunn at valgstyret både ved den foreløpige og den endelige opptellingen skal finne frem til hvor mange stemmesedler som kommer hver enkelt liste til del. Det bør presiseres at man ved den foreløpige opptellingen til kommunestyrevalget og fylkestingsvalget skal frem til stemmeseddeltallet. (I motsetning til den endelige opptellingen ved kommunestyrevalget, hvor man skal finne listestemmetallet.) Dette kan gjøres ved at det i § 10-5 om foreløpig opptelling tas inn en presisering i femte ledd, slik at bestemmelsen får følgende ordlyd:

"(5) Hver listes *foreløpige* stemmetall finnes ved å telle hvor mange stemmesedler som er avgitt til hver liste."

På samme måte må det presiseres hvilke tall valgstyret skal finne frem til ved den endelige opptellingen. Det kan gjøres ved at det i § 10-6 om endelig opptelling tas inn et tillegg i tredje ledd, slik at bestemmelsen får følgende utforming:

"(3) Ved endelig opptelling av stemmesedler til kommunestyrevalget registrerer valgstyret også rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene. *Deretter skal valgstyret finne de enkelte listenes listestemmetall. Hver stemmeseddel teller like mange listestemmer som det skal velges medlemmer til kommunestyret.*

Tallet korrigeres for listestemmer avgitt til og mottatt fra andre lister.

For at loven skal bli konsistent bør bestemmelsen om hvordan fylkesvalgstyret kommer frem til det endelige tallet som skal legges til grunn ved mandatfordelingen ved fylkestingsvalg, også være å finne i bestemmelsen om endelig opptelling i § 10-6. Den kan med andre ord flyttes fra § 11-10 første ledd om mandatfordeling ved fylkestingsvalg til § 10-6 fjerde ledd:

"(4) Ved fylkestingsvalget skal fylkesvalgstyrene i forbindelse med valgoppgjøret registrere rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene. *Hver listes stemmetall finnes ved å telle hvor mange stemmesedler som er avgitt til hver liste, sammenlagt for alle kommunene i fylket.*"

Mandatfordeling og kandidat kåring - kapittel 11

Bestemmelsene om mandatfordeling ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg i henholdsvis §§ 11-10 og 11-12 bør derved justeres litt. Det er ikke nødvendig å gjenta hvordan man kommer frem til det endelige stemmetallet ved fylkestingsvalget. § 11-10 første ledd kan gis følgende ordlyd:

"(1) Fylkesvalgstyret skal foreta valgoppgjør ved fylkestingsvalg. Mandatfordelingen skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter Grunnloven § 59 fjerde ledd."

I bestemmelsen om kommunestyrevalg er det heller ikke nødvendig å gjenta hvordan man kommer frem til listestemmetallet. Men det bør presiseres at det er listestemmetallet som skal legges til grunn ved mandatberegningen. § 11-12 første ledd kan gis følgende ordlyd:

"(1) Valgstyret skal foreta valgoppgjør ved kommunestyrevalg. *Listestemmetallet skal legges til grunn for mandatfordelingen som skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter Grunnloven § 59 fjerde ledd.*"

Bestemmelsen om kandidat kåring ved fylkestingsvalg i § 11-10 i andre ledd kan justeres ved at ordet "totale stemmetall" byttes ut med bare "stemmetall" i tredje setning, for at ordbruken skal bli helt konsekvent:

"Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens stemmetall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer."

Bestemmelsen om kandidat kåring ved kommunestyrevalg i § 11-12 andre ledd kan forenkles ved at det i tredje setning kun henvises til det stemmetillegg kandidater oppført med uthevet skrift, har krav på i henhold til § 6-2 tredje ledd. Da blir det i så fall likegyldig om det er listestemmetallet eller stemmesedeltallet som skal legges til grunn ved beregningen av det personlige stemmetillegget. Annet ledd i § 11-12 kan gis følgende utforming:

"(2) Når det er avgjort hvor mange mandater en valgliste skal ha, fordeler valgstyret representantplassene til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare, settes ut av betraktning. Kandidater som er satt opp med uthevet skrift, gis *det stemmetillegg de har krav på i henhold til § 6-2 tredje ledd*, før de personlige stemmer velgerne har gitt til kandidatene telles opp. Deretter kåres kandidatene i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Har flere kandidater fått like mange stemmer, eller ingen stemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende."

Overtakelse av såkalt "døde" partier

Det vises til Innst. O. nr. 81 (2001-2002) s. 15, høyre spalte, hvor det står:

"Komiteen vil be regjeringen vurdere om det bør gjøres ytterligere innstramminger slik at "døde" partier ikke på en vedtektsstridig måte blir overtatt av andre politiske grupperinger som ikke selv makter eller forsøker å fremskaffe de nødvendige underskrifter for et nytt politisk parti. Slike "døde" politiske partier gjør det mulig med en omgåelse av kravene til nye partier, og derfor bør det også vurderes strengere krav til aktivitet og organisasjonsvirksomhet for å opprettholde registreringen av et politisk parti. Regjeringen bes vurdere denne problemstillingen og komme tilbake til Stortinget med resultatet."

Departementet var meget bevisst denne problemstillingen i forbindelse med arbeidet med forslaget til ny valglov. Jeg mener at det regelverk som nå er vedtatt ivaretar disse hensyn på tilfredsstillende måte. Etter det nye regelverket vil det trolig være vesentlig mindre attraktivt å "overta" slike partier. For det annet er det vedtatt regler som skal forhindre vedtektsstridig overtakelse eller "kupp" av partier.

Det kan være ulike oppfatninger om hva som skal betegnes som et "dødt" parti. Den nye loven legger til grunn at det ikke er grunnlag for å "avskrive" et parti som oppnår en viss oppslutning ved stortingsvalg, nærmere bestemt 500 stemmer i ett fylke eller 5000 stemmer i hele landet. Det antas med andre ord at et parti som samler såpass mange velgere ved stortingsvalg opprettholder en viss aktivitet også mellom valgene, uten at det blir kontrollert, og at de hegner om sitt partinavn og sitt parti. De vil ikke være særlig interessert i å "overlate" partinavnet til andre.

Det er altså ikke lagt opp til kontroll med hvilken aktivitet som utvises mellom valg. Dette ville da også være en meget vanskelig oppgave. Fordelen med å vurdere oppslutning ved stortingsvalg er at det er et klart og målbart kriterium.

Hva kan oppnås ved å "overta" et registrert partinavn etter den nye loven?

Slik ordningen har vært til nå, har alle registrerte partier oppnådd visse fordeler som følge av registreringen. De har kunnet stille listeforslag uten å dokumentere folkelig støtte, og de har kunnet søke om registrering av nye partinavn uten å samle sammen 5000 nye underskrifter. Dette har gjort det lukrativt å overta "døde" partier.

Etter den nye loven (§ 6-3) er det kun registrerte partier med en viss oppslutning ved siste stortingsvalg, nærmere bestemt 500 stemmer i ett fylke eller 5000 stemmer i hele landet, som ikke trenger å dokumentere folkelig oppslutning ved *innlevering av listeforslag*. Det vil si at et registrert parti som har fått mindre oppslutning enn dette ved foregående stortingsvalg, må ha like mange underskrifter på listeforslaget som uregistrerte grupperinger. Det vil med andre ord ikke lenger være spesielle fordeler forbundet med å overta et "dødt" parti utfra hensynet til at det skal være lettere å stille liste.

Det er videre bare partier med en viss oppslutning ved siste stortingsvalg, 500 stemmer i ett fylke eller 5000 stemmer i hele landet, som ikke trenger å dokumentere folkelig oppslutning dersom de ønsker å *registrere seg med et nytt partinavn*. Det vil si at et parti, som har fått mindre oppslutning enn dette ved foregående stortingsvalg, ikke kan endre navn med mindre de legger frem 5000 nye underskrifter til støtte for registreringen. Det vil således ikke være spesielle fordeler forbundet med å overta et "dødt" parti utfra hensynet til at det skal være lettere å få registrert et nytt partinavn.

Hvordan hindre vedtektsstridig overtakelse og "kupp"?

Regelverket har også tatt inn bestemmelser som skal sikre mot vedtektsstridig overtakelse eller "kupp". Etter loven § 5-2 skal partiet ved registreringen opplyse om hvilket organ som har kompetanse til å velge nytt *hovedstyre*. Begrepet hovedstyre er videreføring fra den gamle loven. Det er ikke ment å være noe bestemt organ med bestemte oppgaver utover det å fungere som kompetanseshavende organ i saker etter valgloven.

Når registreringsmyndigheten får melding om valg av nytt hovedstyre, skal medlemmene av det gamle hovedstyret få melding. Bestemmelse om slik meldeplikt er foreslått i utkast til forskrift § 9. Dersom noen andre enn det organ som har kompetanse til

det, har valgt eller utpekt et nytt hovedstyre ("kupper" partiet), vil altså det "rette" hovedstyret få anledning til å aksjonere slik at registreringsmyndigheten kan rette opp feilen.

Står "kupp-makerne" på sitt, vil saken måtte bringes inn for klagenemnda og i siste instans domstolene. Å bringe saken inn for domstolene vil imidlertid ikke kunne føre til trenering med virkning for valget. Hvis rettskraftig rettskjennelse ikke foreligger innen 31. mars i valgåret, når fristen for å levere listeforslag går ut, legges klagenemndas kjennelse til grunn *ved valget*, jf. valgloven § 5-7 første ledd.

Jeg antar det ikke er grunn til at loven skal legge hindringer i veien for "frivillig overtakelse" av "levende" partier. Man bør etter mitt syn legge til grunn at registrerte politiske partier ikke har plikt til å stå på sitt program uforandret. Det er navnet, ikke politikken, som registreres. Det må være lov til å la nye ledere overta og å la politikken utvikle eller endre seg, dersom et parti ønsker det. En "fredelig" overtakelse kan jeg ikke se at det vil være verken mulig eller ønskelig å forhindre.

Etter loven skal et parti slettes fra registeret når to stortingsvalg har passert uten at det har stilt liste. Det vil kunne forekomme situasjoner hvor et parti som ikke har stilt liste ved ett stortingsvalg, og hvor aktiviteten har ligget nede, finner å ville "overlate" partiet til noen andre. Disse andre vil da kunne innlevere listeforslag i partiets navn. Imidlertid gjelder de samme kravene til antall underskrifter på listeforslaget her som for uregistrerte grupperinger, ettersom det ikke kan vises til oppslutning ved forrige stortingsvalg. Hvis de nye innehaverne får en oppslutning på 500 stemmer i ett fylke eller 5000 stemmer i hele landet, vil de kunne søke om navneendring etter valget. Dette er loven ikke til hinder for. Imidlertid skal det en del til for å oppå slik oppslutning. Det vil derfor antakeligvis ikke være noen spesielt lettvinnt måte å skaffe seg et partinavn på. Dessuten vil "partiet" måtte gjennom den øvelse det er å først foreta en (vellykket) profilering under ett navn for så bytte til et annet.

Hvordan kan regelverket eventuelt innskjerpes?

Et alternativ, hvis man mener dette regelverket ikke er strengt nok, er å høyne kravet til oppslutning for at registrerte politiske partier skal oppnå lettelser med hensyn til å stille listeforslag og å søke om navneendring. Imidlertid er jeg av den oppfatning at loven nå har lagt seg på et passelig nivå. Som det fremgår av odelstingsproposisjonen s. 112-113 er det 14 partier som tilfredsstiller kravet til oppslutning, mens åtte partier som stilte liste ved forrige stortingsvalg ikke når opp i henhold til de nye reglene.

En annen mulighet er å skjerpe kravene til aktivitet ved at partiet slettes så snart det har unnlatt å stille liste ved ett, i stedet for to, stortingsvalg. Valglovut-

valget gikk inn for dette. I proposisjonen ytret departementet skepsis til denne løsningen, blant annet fordi det kunne føre til at mange småpartier vil stille liste ved hvert stortingsvalg, kun for å opprettholde "fulle rettigheter" som politisk parti. Det ble dessuten fremholdt at partier kunne ha en berettiget interesse i å få et noe lengre vern for å opprettholde retten til et partinavn, selv om det ikke er grunnlag for å stille liste ved ett stortingsvalg.

Utvalget hadde ikke kombinert sitt forslag med andre tiltak. Departementet la til grunn i proposisjonen at de øvrige skjerpelser i regelverket som departementet foreslo ville være tilstrekkelig. Jeg er fortsatt av denne oppfatning.

Jeg nevner avslutningsvis at registreringsmyndigheten er forpliktet etter loven til å slette partinavn fra registeret når vilkårene for registrering er bortfalt. Det må derfor legges til grunn at partier som ikke har stilt liste ved to stortingsvalg ikke vil finnes registrert i partiregisteret i fremtiden.

Konklusjon

Etter mitt syn viser denne gjennomgangen av det vedtatte regelverk at det er tilstrekkelig strengt til å imøtekomme de krav komiteen synes å ville stille i henhold til Innst O. nr. 81 (2001-2002).

Lovtekniske forhold

Valgloven § 3-3 tredje ledd

I henhold til komiteens brev er det en feil i den vedtatte teksten i § 3-3 tredje ledd. Bestemmelsen kan ikke forstås annerledes enn at leder av enkeltstående virksomhet er ment som en innskrenkning i valgbarhetsbegrensningen "leder av forvaltningsgren". Jeg antar derfor at bestemmelsen er ment å se slik ut:

"(3) Utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret er:

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann og
- b) den som i vedkommende kommune er
 - administrasjonssjef eller dennes stedfortreder,
 - leder av forvaltningsgren; dette gjelder likevel ikke leder av enkeltstående virksomheter,
 - sekretær for kommunestyret eller fylkestinget,
 - ansvarlig for regnskapsfunksjonen, eller
 - ansvarlig for revisjonen."

Som nevnt innledningsvis har jeg tillatt meg å ta opp enkelte andre lovtekniske forhold, i tillegg til utformingen av § 3-3.

Kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav b)

I henhold til departementets forslag til endring i kommuneloven § 14, skulle leder av forvaltningsgren tas ut som valgbarhetsbegrensning. Stortinget vedtok forslaget til endring i kommuneloven uten å gjøre en tilsvarende presisering som i valgloven § 3-3 tredje ledd b), jf. over. Vi har etter dette fått ulike regler for valgbarhet i kommunelove og i valgloven, noe som bryter med det som ellers har vært tradisjonen. Siden komiteen ikke har bemerket dette forhold i innstillingen, tillater jeg meg å stille spørsmål ved om denne lovendringen er tilsiktet.

Hvis ikke, kan bestemmelsen i kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav b) for eksempel gi følgende utforming:

"b) Utelukket fra valg er fylkesmannen, assisterende fylkesmann, og den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er sekretær for kommunestyret eller fylkestinget, er leder av forvaltningsgren, har ansvaret for regnskapsfunksjonene i kommunen eller fylkeskommunen, eller foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. *Leder av enkeltstående virksomheter er likevel ikke utelukket fra valg.* I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk"

Kommuneloven § 12 nr. 2 første setning

I bestemmelsen om direkte valg til bydelsutvalg er det ved en inkurie fra departementets side unnlatt presisert at kommunestyret ikke kan delegere kompetansen til å beslutte at bydelsutvalg skal velges ved direkte valg. Dette er en selvsagt forutsetning som bør komme til uttrykk ved at det i første setning i nr. 2 tas inn ordet "selv" på følgende måte:

"2. Kommunestyret *selv* kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg)."

Kommuneloven § 14 nr. 1 c) andre setning

Ved ytterligere en inkurie er kommuneloven § 14 nr. 1 c), som henviser til den gamle valgloven § 17, ikke foreslått oppdatert. Den riktige henvisningen etter vedtakelsen av ny valglov, er til valgloven kapittel 5, ikke valgloven § 17. Bestemmelsen i § 14 nr. 1 c) andre setning bør lyde som følger:

"Den som er medlem av et parti som er registrert etter valgloven *kapittel 5* kan nekte valg på grunnlag av listeforslag som ikke er framsatt av dette partiet."