



Innst. S. nr. 33

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

St.meld. nr. 40 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om oppfølging av anmodningsvedtak nr. 519 (2002- 2003) - klager ved stortingsvalg

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Bakgrunn

I forbindelse med behandling av proposisjonen om ny valglov vedtok Stortinget å be Regjeringen om å vurdere ulike løsninger når det gjelder hvilken instans som skal behandle klager før stortingsvalget og før et nytt storting avgjør klagen med endelig virkning, jf. anmodningsvedtak nr. 519 (2002-2003):

"Stortinget ber Regjeringen foreta en vurdering av alternative løsninger når det gjelder hvilken instans som skal gis myndighet til å ta stilling til klagesaker før valget og før det nye Stortinget avgjør klagen med endelig virkning, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte."

I Innst. O. nr. 102 (2002-2003) om forslaget til ny valglov uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen bl.a. følgende:

"Komiteen har merket seg departementets vurdering av at det er tungtveiende hensyn som taler for å gi en sentral instans myndighet til å ta stilling til klagesaker før valget, og før det nye Stortinget avgjør klagen med endelig virkning. Dette unntatt avgjørelser i saker vedrørende spørsmål om stemmerett, jf. Grunnloven § 55. Komiteen har forståelse for dette, men stiller seg tvilende til om departementet bør være denne instansen. Komiteen viser til at valgstyrene er politisk oppnevnte organer. At departementet skal kunne overprøve valgstyrenes avgjørelser, reiser prinsipielle spørsmål som krever nærmere utredning. Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag: (...)".

Kommunal- og regionaldepartementet anførte følgende vedrørende anmodningsvedtaket i St.meld. nr. 4 (2003-2004):

"Departementet vil snarest sette i gang med en vurdering av dette spørsmålet og komme tilbake til Stortinget slik at de nødvendige lovendringer kan vedtas i tide før stortingsvalget i 2005. På bakgrunn av argumentasjonen i kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling, synes det umiddelbart naturlig at en slik ordning knyttes mot Stortinget, og ikke mot noe annet regjeringstilknyttet organ. I så fall antar departementet at Stortinget selv bør delta i arbeidet med å finne en god og hensiktsmessig løsning. Departementet vil foreta de utredninger som er nødvendig i første omgang og vil deretter ta et initiativ overfor Stortinget med henblikk på å komme til enighet om videre prosess."

Departementet ser det som naturlig at Stortinget vurderer spørsmålet om klageordning nærmere før Regjeringen fremmer et formelt lovforslag. I første del av stortingsmeldingen gjennomgår departementet hva som kan påklages etter den nye valgloven § 13-1 og hvilke spørsmål som har vært gjenstand for klagebehandling etter den gamle valgloven. Departementet gjør deretter rede for prinsipielle spørsmål knyttet til statlig overprøving av kommunale avgjørelser og i særdeleshet avgjørelser truffet i forbindelse med valg. I andre del gjør departementet en vurdering av hvilke andre organer enn departementet som kan være aktuelle som midlertidig klageinstans ved stortingsvalg. Departementet redegjør også i meldingen kort for klageordningen i Sverige og Danmark. Dette er ikke gjengitt i teknisk sammendrag i innstillingen.

1.2 Kort om hva som er gjenstand for klage og hvilke typer av klager som har vært fremmet

Etter den nye valgloven kan det klages over alle forhold i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av stortingsvalget. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett med hensyn til hva som kan påklages og hvem som har klagerett:

"§ 13-1. Klage ved stortingsvalg

(1) Alle som har stemmerett, kan klage over forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av stortingsvalget i det fylket vedkommende er manntallsført. Gjelder klagen spørsmål om stemmerett eller om adgangen til å avgi stemme, har også den som ikke er blitt manntallsført, klagerett."

En gjennomgang av innstillingene fra fullmaktskomiteene om fullmaktene ved de to siste stortingsvalgene i 1997 og 2001 viser et vidt spekter av klagetyper, jf. Innst. S. nr. 1 (1997-1998) og Innst. S. nr. 1 (2001-2002). Ved stortingsvalget i 2001 mottok fullmaktskomiteen 9 klager mot 18 ved stortingsvalget i 1997.

1.3 Kort om departementets forslag i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002)

Etter den gamle valgloven fattet Stortinget selv vedtak i alle klagesaker ved stortingsvalg. Departementets oppgave var å forberede og avgi uttalelse. Forslaget i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) om ny valglov innebar at departementet ble klageinstans, med unntak av klager som gjelder stemmerett og retten til å avgi stemme. I slike spørsmål var det foreslått at Stortinget skulle avgjøre klagen på grunnlag av departementets forberedelse.

Siden prøvingen av valgets gyldighet ble foretatt av det nyvalgte stortinget i forbindelse med prøvingen av de valgte representanters fullmakter, har avgjørelse i klagesakene etter den gamle valgloven først foreligget etter valget. Forslaget i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) innebar at departementet kunne ta stilling til klagesaker så snart som mulig og at avgjørelsen ville måtte legges til grunn av de lokale valgmyndigheter. Stortinget ville etter forslaget fortsatt ha det overordnede ansvar for å prøve om valget er gjennomført på lovlig måte. Departementet skulle derfor etter forslaget oversende avgjørelsene i klagesakene til Stortinget, som kunne prøve dem som en del av den alminnelige valgavviklingen.

Bakgrunnen for departementets forslag var behovet for i størst mulig grad å forhindre tvil om valgets gyldighet allerede før valget. Det ble derfor ansett nødvendig å ha en instans som kunne behandle slike klager før stortingsvalget. Det sentrale i behandlingen av disse sakene er de juridiske vurderinger som foretas av reglene i valgloven og folkeregistreringsloven. Det er i realiteten ikke snakk om utøvelse av noe lokalpolitisk skjønn. Departementet antok derfor at det ville være et fåtall saker der departementet ville komme til avgjørelser som avvek vesentlig fra Stortingets standpunkt. I tillegg viste departementet til at de nye reglene som ble foreslått for å forebygge tvil med hensyn til hvem som har rett til å opptre på vegne av de registrerte partiene, antakelig ville redusere sannsynligheten for feil.

1.4 Generelle spørsmål vedrørende statlig overprøving av kommunale vedtak

I forbindelse med innføring av den nye kommuneloven i 1992, ble det vedtatt en endring i forvaltningsloven § 28, slik at enkeltpersoner fikk adgang til å klage over enkeltvedtak truffet av kommunale/fylkeskommunale organer (hvor det ikke allerede er fastsatt kla-

geadgang i særlov). Klageinstansen er kommunestyret/fylkestinget eller en særskilt klagenemnd (intern klageordning). Har kommunestyret/fylkestinget selv truffet vedtaket, er departementet klageinstans. Ellers er systemet at klage over vedtak truffet med hjemmel i særlov, blir behandlet av statlig klageinstans. Vi har med andre ord et tosporet klagesystem i kommuneforvaltningen, hvor statlig overprøving i praksis er hovedregelen.

I Ot.prp. nr. 51 (1995-1996) Om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner, ble det foretatt en gjennomgang av klagelovgivningen. Et viktig vurderingstema var hvorvidt det burde skje en overføring av klagemyndighet til kommunalt nivå, der det ikke var hensyn som tilsa fortsatt statlig klagemyndighet. Gjennomgangen medførte ingen slike endringer, men det ble tatt inn et tillegg i forvaltningsloven § 34 andre ledd om at statlig klageinstans skal ta hensyn til det lokale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. For øvrig fant departementet og Stortinget at systemet med statlig klagebehandling burde beholdes på øvrige områder som var gjennomgått og vurdert, deriblant valgloven. Det vises her til høringsnotatet fra departementet, som var inntatt som vedlegg til proposisjonen.

I Innst. O. nr. 11 (1996-1997) viser kommunalkomiteen til at departementet i høringsnotatet la til grunn at klagebehandlingen bare skulle vurderes overført til kommunesektoren på lovområder der vedtak hovedsakelig treffes uten å være bundet av bestemte rammer i lov eller nasjonale hensyn for øvrig. Komiteen sluttet seg til regjeringens forslag. Det ble følgelig ikke gjort endringer i bestemmelsene som fastsatte at staten skulle overprøve klager etter valgloven.

Departementets oppfatning er at en ordning med statlig overprøving av kommunale vedtak er allment akseptert og at den ikke reiser (nye) prinsipielle spørsmål.

Den nye valgloven legger for øvrig klagekompetansen til Kommunal- og regionaldepartementet ved lokalvalg. Det ble ikke reist innvendinger mot dette da Stortinget behandlet reglene om lokalvalg. Skulle det være prinsipielle betenkeligheter i forhold til statlig overprøving, ville betenkeligheten etter departementets skjønn være større ved lokalvalg enn ved stortingsvalg.

1.5 Ulike alternativer

På bakgrunn av de klagesakene som ble behandlet av fullmaktskomiteene ved stortingsvalgene i 1997 og 2001 og den nye valgloven § 13-1 om klage ved stortingsvalg, slår departementet fast at det sentrale i behandlingen av de sakene som kommer før valget, er juridiske vurderinger tilknyttet regelverket i valgloven og folkeregistreringsloven. Det vil i realiteten ikke bli snakk om utøvelse av noe lokalpolitisk skjønn. Avgjørelsene i denne type saker er strengt regelbundne og det vil derfor etter departementets mening være nødvendig at jurister enten forbereder disse klagesakene for et klageorgan eller at klageorganet selv består av personer med juridisk kompetanse.

Det viktigste når det gjelder hva slags type klageorgan som skal behandle/forberede slike klagesaker, er å sikre at det hos allmennheten ikke hersker tvil om at organet har den nødvendige legitimitet og habilitet.

Departementet har vurdert tre nye alternative organer som kan være aktuelle til å behandle/forberede klager ved stortingsvalg.

1.5.1 Stortinget selv

Et alternativ er at den foreløpige klagebehandlingen foretas i Stortinget eller i et organ eller miljø knyttet til Stortinget. Den forberedende fullmaktskomité oppnevnes tidlig på våren i de år det er stortingsvalg. Det foreslås at fullmaktskomiteens innstilling i klagesaker blir avgitt løpende og at innstillingen får bindende virkning i forhold til valgmyndighetene.

Det kan innvendes mot en slik ordning at det ikke er god forvaltningsskikk å la klage-/godkjenningsorganet selv forestå saksbehandling i første instans. På den annen side legger ikke Grunnloven spesielle føringer som skulle tilsi at det bør være en regulær to-instansbehandling i klagesaker ved stortingsvalg. Det er Stortinget som avgjør klager med endelig virkning.

Fordelen med å legge en klagebehandling som anført over er at man da har eller kan sørge for å få juridisk ekspertise i selve organet. Velges en løsning hvor den forberedende fullmaktskomité behandler disse klagesakene, vil det være nødvendig å skaffe seg juridisk hjelp til saksbehandlingen.

1.5.2 Riksvalgstyret

Riksvalgstyret oppnevnes i de år det er stortingsvalg og har som oppgave å fordele utjevningsmandatene på de politiske partiene som stiller liste ved stortingsvalget. Organet består av representanter for alle de sittende partiene på Stortinget. Det foreslås at Riksvalgstyret fikk klagebehandlingen som en tilleggsoppgave. Departementet eller et organ tilknyttet Stortinget kunne eventuelt forberede sakene for Riksvalgstyret.

Fordelen med en slik løsning er at Riksvalgstyret er sammensatt av alle de politiske partiene på Stortinget. Ulempen er at ikke alle de politiske partier som stiller til valg er representert i dette organet. En slik innvending har mindre betydning siden klagebehandlingen vil bestå av juridiske vurderinger av valgloven og folkeregistreringsloven. Riksvalgstyret vil, hvis det får denne tilleggsoppgaven, måtte innhente juridisk ekspertise før det treffer sine avgjørelser i klagesakene.

Dersom denne løsning velges, må Riksvalgstyret være operativt hele valgåret. Et viktig moment ved valg av klageorgan er at det kan møtes i løpet av sommermånedene, slik at klagesakene kan bli avgjort så fort som mulig og løpende før valget.

1.5.3 Nytt uavhengig organ

Et annet alternativ er å opprette et eget og nytt organ, en klagenemnd, i god tid før hvert stortingsvalg, som bare har som funksjon å utføre denne oppgaven. Det blir i så fall spørsmål om det skal være et (bredt) politisk sammensatt eller rent juridisk faglig organ. Selv

om klagen vil gjelde juridiske spørsmål, kan innsikt i det norske politiske system være av betydning for de rettslige vurderinger som skal gjøres. Departementet mener derfor at klageorganet bør bestå både av politikere og jurister.

Når erfarne jurister deltar i klagebehandlingen, vil organet også kunne fungere mer effektivt i forhold til en ren politikersammensatt nemnd som må søke juridisk hjelp utenfra. Nemnda vil dermed kunne treffe raskere avgjørelser i klagesakene, noe som er av stor verdi i forhold til gjennomføringen av valget.

1.6 Økonomiske og administrative kostnader

Når det gjelder de økonomiske og administrative omkostninger ved en klagebehandling, vet departementet av erfaring at det ikke vil dreie seg om mange klagesaker og legger derfor til grunn at omkostningene vil bli små. Departementet vil komme tilbake til kostnadsspørsmålet i en planlagt odelstingsproposisjon med forslag til endringer i valgloven.

1.7 Departementets vurdering

Departementet er av den oppfatning at det ikke kan se noen innvendinger av betydning mot at departementet er klageinstans. Mest sentralt i behandlingen av klagesakene er de rene juridiske vurderinger som foretas av reglene i valgloven og folkeregistreringsloven.

Det forhold at valgstyrene er politisk oppnevnte organer og at departementet i en klagebehandling skal overprøve valgstyrenes avgjørelser, kan derfor ikke være en avgjørende innvending. Før departementet kompetanse som foreløpig klageorgan ved stortingsvalg, vil klagebehandlingen kunne avvikles på en enkel og rask måte gjennom hele valgåret. Departementets stilling i forhold til Stortinget kan sies å styrke den politiske legitimiteten av departementet som klageinstans. Selv om klagen vil gjelde juridiske spørsmål, kan innsikt i det norske politiske system være av betydning for de rettslige vurderinger som skal gjøres. Med den tillit som er i samfunnet når det gjelder den norske valgordningen og gjennomføringen av valg, synes det ikke å være noe påtakelig behov for å ha en klageinstans uavhengig av departementet. Departementet vil derfor i utgangspunktet tilrå at den løsning departementet foreslo i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) legges til grunn.

Departementet planlegger å fremme en odelstingsproposisjon med forslag til endringer i valgloven ved årsskiftet 2004/2005. Et formelt forslag med hensyn til hva som blir løsningen for klagesystemet ved stortingsvalg, bør inntas i denne proposisjonen med sikte på at det nye systemet kan gjøres gjeldende fra stortingsvalget 2005.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay Dahl og Martin Engeset, fra Frem-

skrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til Stortingets behandling av ny valglov hvor Regjeringen foreslo at en sentral instans skulle gis myndighet til å ta stilling til klagesaker før valget og før det nye storting avgjør klagen med endelig virkning.

Regjeringens forslag var å overlate klagesaksbehandlingen til Kommunal- og regionaldepartementet. Under behandlingen av Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) "Regler som spesielt gjelder valg til Stortinget", sa komiteen seg enig i at tungtveiende hensyn taler for å gi en sentral instans denne myndigheten, men at det kunne være uheldig å legge ansvaret til Kommunal- og regionaldepartementet. At politisk oppnevnte valgstyrrer skal kunne overprøves av departementet, reiser prinsipielt vanskelige spørsmål. Komiteen anmodet derfor Regjeringen om å gi en vurdering av alternative løsninger, jf. Innst. O. nr. 102 (2002-2003).

Etter Regjeringens vurdering foreligger det tre aktuelle alternativer i tillegg til Kommunal- og regionaldepartementet, nemlig Stortinget selv, et nytt uavhengig organ og Riksvalgstyret.

Komiteen har vurdert hvorvidt Stortinget selv bør ha ansvaret for behandlingen av klagesaker før valget og frem til Stortingets endelige godkjenning. Komiteen viser til at vurdering av denne type spørsmål i Stortinget i plenum ikke vil være hensiktsmessig og at det heller ikke vil være praktisk å overlate behandlingen til en forberedende fullmaktskomité. Det kan dessuten stilles spørsmål ved riktigheten av at Stortinget som godkjenningsorgan skal forestå saksbehandling i første instans.

Komiteen har videre vurdert hvorvidt det bør opprettes et nytt uavhengig organ for klagebehandlingen.

Dette vil etter komiteens syn være overflødig all den tid man allerede har Riksvalgstyret som oppfyller de krav som må settes til et slikt organ.

Komiteen har følgelig festet seg ved Riksvalgstyret som det mest hensiktsmessige organ til å behandle klagesaker i forkant av valget og før Stortingets endelige stillingtagen. Riksvalgstyret oppnevnes i de år det er stortingsvalg, er sammensatt med en representant fra hvert av de partier som er representert på Stortinget og er tillagt oppgaver i henhold til valgloven med fordeling av utjenningsmandater ved stortingsvalget.

Komiteen fremmer følgende forslag til vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i valgloven, blant annet basert på at Riksvalgsstyret er klageorgan, samt foreta en vurdering av eventuelle økte ressursbehov."

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer i valgloven, blant annet basert på at Riksvalgsstyret er klageorgan, samt foreta en vurdering av eventuelle økte ressursbehov.

II

St.meld. nr. 40 (2003-2004) - oppfølging av anmodningsvedtak nr. 519 (2002-2003) - klager ved stortingsvalg - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2004

Ågot Valle
leder

Kjell Engebretsen
ordfører