



# Innst. S. nr. 34

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 8:83 (2003-2004)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Siri Hall Arnøy om tiltak for å øke valgdeltakelsen

Til Stortinget

#### SAMMENDRAG

I undersøkelser før valget høsten 2003 svarte nærmere 90 pst. at de "helt sikkert kommer til å stemme ved valget". Likevel var den reelle valgdeltakelsen lavere enn noensinne. Deltakelsen ved kommunevalget viser en synkende tendens, fra 62,8 pst. i 1995, 60,4 pst. i 1999, og kun 59,3 pst. ved valget i 2003. Valgdeltakelsen ved stortingsvalg er høyere, men også den er synkende. Revidering av valgloven var et forsøk på å øke deltakelsen, men dette har ikke hatt ønsket virkning.

Årsakene til den synkende valgdeltakelsen er svært komplekse. Det er ifølge forslagsstillerne politiske og samfunnsmessige grunner som er viktigst for valgdeltakelsen. Folkevalgte organers makt og innflytelse, tilstedeværelsen av tydelige politiske alternativer, og graden av "borgerånd" og pliktfølelse knyttet til det å stemme blir av mange påpekt som viktig. I et samfunn der vi stadig stiller krav til effektivitet og funksjonalitet på tjenester, er det imidlertid også viktig å se på den praktiske gjennomføringen av valgene.

De aller fleste oppfatter valg som en viktig del av demokratiet vårt, og er innom valglokalet i løpet av en 4-årsperiode. Valgforskning viser at hjemmesitterne ikke er "trofaste", og kun et fåtall av velgerne har latt være å stemme ved de tre siste valgene. I en undersøkelse fra valget i 2001 oppga nærmere 40 pst. av hjemmesitterne praktiske årsaker som grunn til at de ble hjemme (bortreist, syk, mangel på tid, annet praktisk hinder). Dette viser at det finnes et stort potensial for å

øke deltakelsen ved hjelp av konkrete, praktiske tiltak, selv om annen forskning viser at økt tilgjengelighet ikke alltid er av overordnet betydning for valgdeltakelsen.

Muligheten til å delta i frie og hemmelige valg er en absolutt rettighet, og en høy deltakelse er viktig for legitimiteten til folkevalgte organer. Det bør derfor påligge samfunnet å legge så godt til rette som mulig for dette. Skal det legges bedre til rette for økt valgdeltakelse, må det settes i verk tiltak for å inkludere flest mulig i valget i 2005. Målsettingen er ifølge forslagsstillerne at ved neste stortingsvalg skal det bli så enkelt som overhodet mulig å avgi sin stemme innenfor rammen av et verdig gjennomført fritt og hemmelig valg.

På denne bakgrunn fremmer forslagsstillerne følgende forslag:

"I

Stortinget ber Regjeringen vurdere tiltak for å øke tilgjengeligheten ved valg, og fremme forslag for Stortinget som kan sikre størst mulig tilgjengelighet av stemmelokale for alle ved neste stortingsvalg. Blant de forslagene Regjeringen spesielt bes vurdere er disse:

- Øke antallet stemmelokaler. En generell økning av stemmelokaler vil øke tilgjengeligheten for alle velgere. I tillegg kan et slikt tiltak brukes for å nå spesielle grupper som generelt har lav deltakelse. Valglokaler bør ha særlig stor tetthet i områder hvor deltakelsen tidligere har vært lav.
- Innføre en forpliktende og forutsigbar ordning med forhåndsstemmer. Stortinget valgte foran siste valg å endre ordningen med forhåndsstemmegivningen, blant annet på grunn av de strukturelle endringene i Posten, i tråd med anbefalingen fra valglovutvalget. Utvalget la vekt på at tre vilkår skulle være oppfylt for forhåndsstemmegivning. Stemmeprotokoll skal være et offentlig anliggende, prinsippet om hemmelige valg må ivaretas og tilgjengeligheten må ikke bli dårligere. Regjeringen bes vurdere

i hvilken grad disse er oppfylt, særlig kravet om tilgjengelighet. Det kan være et poeng at forhåndsstemmegivning skjer innen en kjent ramme, slik at alle over tid blir vant til hvor man kan forhåndsstemme. Regjeringen bes derfor vurdere å sette visse krav til tilgjengeligheten for forhåndsstemmegivningen, eller innføre en rammeavtale med bestemte institusjoner om forhåndsstemmegivning.

- c) Gjøre det mulig å forhåndsstemme ved videregående skoler, universitet og høyskoler. Valgdeltakelsen er særlig lav blant unge velgere, og de tilhører også gruppen hvor tilgjengelighet oppgis som en viktig grunn for ikke å stemme. Det er et spesielt ansvar å inkludere førstegangselgere i valgprosessen. Forholdsvis enkle grep vil kunne øke deltakelsen hos denne gruppen. Tiltak rettet mot spesielle grupper har vist seg å være vellykket tidligere. Et eksempel på dette er økte transportmuligheter for eldre velgere til valglokalene. Et annet eksempel er ordningen med en egen dag for forhåndsstemmegivning på Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU) ved forrige lokalvalg. Valglovutvalget nevner en rekke muligheter for hvordan kommunene kan opprettholde tilgjengeligheten ved forhåndsstemmegivning; - de viser blant annet til at det kan være viktig å ha forhåndsstemmemottak ved universitet og skoler (Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) side 173). Regjeringen bes vurdere om dette kan være hensiktsmessig.
- d) Utvide tidsperioden for å stemme. Ved fjorårets valg stengte valglokalene en time tidligere enn det som har vært vanlig. Regjeringen bes vurdere dette med henblikk på valgdeltakelsen. Enkelte kommuner har valgdag søndag i tillegg til mandag, som er omtalt i loven. Regjeringen bes også vurdere om det er noen sammenheng mellom antall valgdager og valgdeltakelsen.

## II

Stortinget ber Regjeringen vurdere tiltak for å bedre informasjonen ved valg. Forslag som bør vurderes spesielt, er:

- a) Ordningen med valgkort. Ordningen med obligatorisk utsending av valgkort ble endret før dette valget. Regjeringen bes vurdere om dette har fungert etter hensikten.
- b) Statlige kampanjer for å spre informasjon om hvor og hvordan en kan benytte seg av stemmeretten sin. Det bør være god og omfattende informasjon om avviklingen av valg, noe Regjeringen prioriterte også i fjor. Informasjonen kan skje eksempelvis gjennom media, Internett, grønt telefonnummer, kinoreklame, informasjonsbrosjyre mv. Regjeringen bes vurdere den informasjonen som gis om valg, spesielt informasjon som er rettet mot grupper med lav valgdeltakelse. Regjeringen bes også vurdere en ordning med et telefonnummer som en kan ringe for å få informasjon om valget ved neste stortingsvalg."

## KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay 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 Dokument nr. 8:83 (2003-2004) om forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Siri Hall Arnøy om tiltak for å øke valgdeltakelsen. Komiteen viser til at kommunevalget i 2003 bekreftet den negative tendensen man har sett de senere år i forhold til lavere valgdeltakelse. Komiteen viser til at årsakene til dette er svært komplekse og at politiske og samfunnsmessige grunner er de viktigste faktorene som kan forklare hvorfor flere ser ut til å ikke ønske å benytte sin stemmerett. Komiteen er imidlertid i likhet med forslagsstillerne av den oppfatning at det til enhver tid også er behov for å se på den praktiske gjennomføringen av valgene.

Komiteen viser til at Stortinget tidligere har valgt å la kommunene ha stor frihet når det gjelder bestemmelse av valglokaler. Komiteen viser også til at kommunene har ansvaret for kostnadene ved lokalvalg. Kommunene er ansvarlige for gjennomføringen av valget og beslutter hvor i kommunen det skal avholdes valg. Komiteen mener at denne lokale friheten bør videreføres, men peker på at en lokalt bør tilstrebe kontinuitet.

Komiteen viser til at Regjeringen i mars 2004 oppnevnte en lokaldemokratikommisjon, som i sitt mandat blant annet har fått i oppdrag å gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen. Komiteen slutter seg til at en bør avvente kommisjonens anbefalinger før det eventuelt foretas lovendringer på dette området.

Komiteen viser til at man ved kommunevalget i 2003 oppfordret kommunene til å samarbeide med fylkeskommuner og universiteter/høyskoler om gjennomføring av valg også på deres skolesteder, men legger til grunn at det ikke er ønskelig at Kommunal- og regionaldepartementet pålegger sentralt bestemte løsninger. Komiteen viser i denne sammenheng til at statsråden i sitt brev til komiteen har varslet at hun vil henvende seg til kommunene med en oppfordring om å legge til rette både for forhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgdagen(e) på en slik måte at flest mulig velgere gis gode muligheter til å avgi stemme. Komiteen ser det som positivt at statsråden tar dette initiativet, og vil slutte seg til oppfordringen om god tilrettelegging fra kommunenes side og til understrekningen av at valgloven i dag gir kommunene handlingsrom til for eksempel å avholde forhåndsstemmegivning på de videregående skolene, høyskoler og universiteter og i militærleire. Komiteen slutter seg også til understrekningen av at statlige og fylkeskommunale institusjoner bør stille seg positive til forespørsler fra kommunene om å stille lokaler til disposisjon for stemmegivning.

Komiteen erkjenner at det trolig vil være vanskelig for kommunene å binde seg til å gjennomføre forhåndsstemmegivningen på helt bestemte steder for lang tid fremover, men viser til at det i svært mange kommuner er praksis for at den enkelte kommunes rådhus og bibliotek blir brukt til forhåndsstemmegivning, samt at det er vanlig å tilrettelegge for forhåndsvalg på institusjoner. Komiteen har merket seg at gjennomføring av forhåndsstemmegivning på skoler byr på visse praktiske utfordringer, eksempelvis ved at skolene er stengt deler av forhåndsstemmeperioden, og fordi det flere steder kan mangle egnede, skjermede lokaler når skolene har startet opp sin undervisning etter sommeren. Komiteen legger til grunn at departementet ikke kan inngå rammeavtaler på vegne av kommunene, men vil be om at departementet gjennom sin veiledning til kommunene oppfordrer til at det legges til rette for å kunne forhåndsstemme flere steder. Komiteen ber videre departementet om å påvirke statlige institusjoner, læresteder og militærforlegninger til å stille lokaler til rådighet for forhåndsstemmegivning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser for øvrig til at en økning av antall stemmesteder, eller annen ressursinnsats for å bedre tilretteleggingen, vil medføre at kostnadene for kommunene øker. Flertallet er kjent med at Stortinget har valgt å legge tilskudd til valggjennomføringen inn i rammetilskuddet til kommunene. Flertallet vil be om at departementet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett gir en vurdering av om den summen som ble lagt til grunn da dette tilskuddet ble tatt inn i den generelle rammen, er i tråd med de forventningene flertallet har til kommunene når det gjelder tilgjengelighet for for-

håndsstemmegivning. Flertallet ber videre om en vurdering av hvorvidt det kan være aktuelt å øremerke midler til refusjon av utgifter til forhåndsstemmegivning som i det vesentlige omfatter andre kommuners innbyggere, for eksempel ved universiteter og høyskoler.

Komiteen viser til at endring av tidsperioden for å stemme ble vurdert av Valgløvetvalget i NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte, og av Stortinget i Innst. O. nr. 81 (2001-2002), jf. Ot.prp. nr. 45 (2001-2002).

Komiteen er kjent med at Kommunal- og regionaldepartementet hadde en informasjonskampanje i forbindelse med valget i 2003, og legger til grunn at det satses på et bredt spekter av virkemidler for å stimulere til økt valgdeltakelse også ved kommende valg. Komiteen mener det er spesielt viktig å rette fokus for informasjonsvirksomheten mot førstegangsvelgerne.

Komiteen viser til forslagsstillernes ulike forslag og forutsetter at Kommunal- og regionaldepartementet kommer tilbake til de enkelte forhold og orienterer på egnet måte.

#### **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:83 (2003-2004) - forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Siri Hall Arnøy om tiltak for å øke valgdeltakelsen - vedlegges protokollen.

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

**Ågot Valle**  
leder

**André Oktay Dahl**  
ordfører

## Vedlegg

### Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 12. november 2004

#### Dokument nr. 8:83 (2003-2004) om tiltak for å øke valgdeltakelsen

Jeg viser til brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen av 9. november 2004.

Som kommunal- og regionalminister med ansvar for valglovgivningen er jeg glad for at det reises en debatt om den synkende valgdeltakelsen og om det er noe vi som politikere kan gjøre for å snu den negative utviklingen i valgdeltakelsen. Som forslagstillerne nevner i sitt forslag, er imidlertid årsakene til den synkende valgdeltakelsen svært komplekse.

I sin utredning sa Valglovutvalget noe som vi som politikere bør merke oss:

"Det hører til det positive bildet at politikken i seg selv ser ut til å være den faktoren som har størst effekt på valgdeltakelsen. For de politiske partiene ligger dermed utfordringen i å utforme en politikk som svarer på dagens utfordringer."

Likeledes viser en forskningsrapport av Dag Arne Christensen (Rokkansenteret) og Tor Midtbø (Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen) at verken det å øke antall valgsteder eller det å innføre søndagsstemmegivning ser ut til å ha noen positiv effekt på valgdeltakelsen, selv om det å opprette flere valglokaler muligens vil ha en positiv effekt i nordnorske kommuner. De senere år er det også blitt lansert og gjennomført en rekke forsøk hvor en del av begrunnelsen for forsøkene har vært en hypotese om at dette ville være tiltak som ville medføre høyere valgdeltakelse. Dette dreier seg om direktevalg av ordfører, elektronisk stemmegivning og egen valgdag. Evalueringen av disse forsøkene underbygger dessverre ikke hypotesen.

Etter mitt syn er det på den annen side viktig ikke ensidig å fokusere på valgdeltakelse når en diskuterer legitimiteten til det politiske styringssystemet. Undersøkelser etter valget i 1999 (Tor Bjørklund og Jo Sævi: Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltagelse) viste at selv om valgdeltakelsen var rekordlav, var den direkte politiske deltagelse rekordhøy. Det dreide seg om deltagelse i underskriftskampanjer, aksjoner og henvendelser til partier, organisasjoner, lokal administrasjon og lokale politikere. Den nevnte undersøkelsen viste videre at den lave valgdeltakelsen blant unge til en viss grad ble kompensert ved høyere direkte deltagelse.

Både Valglovutvalget og forskning viser således at det er begrenset hva det er mulig å oppnå av høyere valgdeltakelse ved rene tekniske grep i forhold til valglovgivningen.

Jeg vil likevel ikke avvise at valgdeltakelse, om enn i mindre grad, kan ha sammenheng med hvordan man legger tilbudet til rette for velgerne. Det er viktig at tilgjengeligheten er god, både ved forhåndsstemmegivningen og på valgdagen(e). Selv om forskning tyder på at tilgjengeligheten generelt er god, kan det være at til-

gjengeligheten i enkeltkommuner bør bedres. Etter mitt syn er imidlertid dette noe som kommunene har best forutsetninger for å vurdere.

Jeg tror videre det er viktig ikke å trekke forhastede konklusjoner og lete etter standardløsninger. Det er viktig å se på om det er regelverket som legger unødige hindringer for en god tilretteleggelse eller om det er slik at det handlingsrom som tross alt er i valgloven i dag, ikke blir benyttet i tilstrekkelig grad.

Når det gjelder de konkrete forslagene som blir fremmet i forslaget, vil det etter mitt syn være fornuftig å skille mellom tiltak som kan gjennomføres uten lovendring og tiltak som vil kreve lovendring.

Av tidshensyn vil det ikke være mulig å få på plass et nytt regelverk til stortings- og sametingsvalget i 2005. Dette blant annet fordi endringsforslagene etter mitt syn bør gjennom en omfattende høringsrunde, da forslagene i meget stor grad vil berøre kommunesektoren.

Regjeringen oppnevnte i mars i år en lokaldemokratikommisjon. Denne har i sitt mandat fått i oppdrag blant annet å gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringer på hvorfor den er gått tilbake samt å foreslå tiltak for å styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt. Etter mitt syn bør vi avvente kommisjonens anbefalinger før det eventuelt foreslås lovendringer på dette området.

Det er imidlertid mulig å øke tilgjengeligheten for velgerne allerede ved valget i 2005 uten at valgloven må endres. Jeg mener det er grunn til å understreke overfor kommunene at det er deres ansvar å sørge for god tilgjengelighet for velgerne, både ved forhåndsstemmegivningen og på valgdagen(e). Videre bør kommunene klart gjøres oppmerksomme på det handlingsrom de tross alt har innenfor valgloven slik den er i dag. Det er f.eks. lov å avholde forhåndsstemmegivning på både videregående skoler, høyskoler og universiteter og i militærleire. Jeg vil selv på denne bakgrunn henvende meg til kommunene og oppfordre dem om å tilrettelegge både forhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgdagen(e) på en slik måte at alle grupper av velgere gis gode muligheter til å avgi stemme. I den sammenheng er det viktig å vurdere om det bør avholdes stemmegivning på steder der det ikke er tradisjon for det. Jeg vil videre ta initiativ til at så vel statlige som fylkeskommunale institusjoner (som militærleire, videregående skoler, høyskoler og universiteter) stiller seg positive til forespørsler fra kommunene om å stille lokaler til disposisjon for stemmegivning på institusjonene.

Jeg vil til slutt nevne at departementet som ved valget i 2003, vil gjennomføre en stor informasjonskampanje i 2005. Kampanjen vil fokusere på å øke velgerne kunnskap om valgordningen, nærmere bestemt å gi omfattende informasjon om når, hvor og hvordan velgerne kan stemme. Kampanjen vil i tillegg ha et særskilt fokus på førstegangsvelgere.