NOU Norges offentlige utredninger **2001: 03**

Velgere, valgordning, valgte

Innstilling fra Valglovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. oktober 1997.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 30. januar 2001.

Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Utvalget ble oppnevnt av regjeringen ved kongelig resolusjon 3. oktober 1997 og fikk som mandat å utrede valgloven og valgordningen.
Utvalget avgir med dette sin innstilling med forslag til ny lov om valg og folkeavstemninger.

Oslo, 30. januar 2001

Sigbjørn Johnsen Leder
Gunnar Andrésen
Egil Bjørgum
Karen Espelund
Harald B. Haram
Geir Helljesen
Harald Hove
Martin Kolberg
Helge O. Larsen
Turid Leirvoll
Anders Lamark Tysse
Inger Helene Venås
Ingeborg Wilberg
Ingrid I. Willoch
Inger Marie Ytterhorn
Kari Aakerholt
Bernt Aar dal

Dag Arne Christensen Steinar Dalbakk

Kapittel 1
Utvalgets mandat, sammensetning m.v.

1.1 Oppnevning og sammensetning

Utvalget som skal vurdere valgloven og valgordningen – Valglovutvalget – ble oppnevnt ved kgl.res. 3. oktober 1997. Utvalget fikk følgende sammensetning:

Fylkesmann Sigbjørn Johnsen, Ringsaker, leder
Avdelingsdirektør (senere ekspedisjonssjef) Gunnar Andrésen, Nittedal
Kemner Egil Bjørgum, Kristiansand
Sekretariatsleder (senere generalsekretær) Karen Espelund, Trondheim
Partileder Harald B. Haram, Haramsøy
Programmedarbeider Geir Helljesen, Oslo
Advokat Harald Hove, Bergen
Sekretariatsleder Martin Kolberg, Lier
Førsteamanuensis Helge O. Larsen, Tromsø
Partisekretær Turid Leirvoll, Oslo
Tidl. stortingsrepresentant Eva Lian, Hof
Tidl. stortingsrepresentant Solveig Sollie, Skien
Universitetslektor Ingeborg Wilberg, Asker
Tidl. stortingsrepresentant Ingrid I Willoch, Fredrikstad
Politisk hovedrådgiver Inger Marie Ytterhorn, Oslo
Forskningsleder Bernt Aardal, Bærum

I tillegg ble student Anders Lamark Tysse, Oslo, oppnevnt som medlem av utvalget høsten 1997.

Eva Lian ble erstattet av lærer Bjørg Hope Galtung, Jondal, høsten 1997.

Solveig Sollie ble erstattet av generalsekretær Inger Helene Venås, Oslo, høsten 1998.

Bjørg Hope Galtung ble erstattet av lærer Kari Aakerholt, Hof, høsten 1999.

Prosjektleder Dag Arne Christensen og prosjektleder Steinar Dalbakk har vært sekretærer for utvalget.

1.2 Mandat

I det foredraget til kgl.res. som ligger til grunn for oppnevningen av utvalget uttales det bl.a.

> «Regjeringa meiner at tida no er moden for ein gjennomgang av vallova og valordninga og set derfor ned eit utval for å utgreie saka.
>
> Tidlegare utgreiingar
>
> Fram til 1985 hadde vi to vallover. Ei for stortingsval og ei for kommune- og fylkestingsval. Dei to lovene var identiske på ei rad områder og var bygd opp etter den same systematikken.
>
> Ved kongeleg resolusjon 28. mars 1980 vart det oppnemnt eit utval med mandat å gå gjennom vallova og komme med forslag til lovendrin-

gar. Utvalet vart breitt samansett. Det avga innstilling 21. januar 1982. Regjeringa la fram utkast til ny lov i Ot.prp nr 2 (1984 – 85) Om lov om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (Valgloven). Proposisjonen bygde i det vesentlege på vallovutvalet si innstilling. Etter behandling i Stortinget ble loven sanksjonert 1. mars 1985. Ei viktig endring var at vi fekk ei vallov og at lova om nominasjonsreglane også vart innlemma i den nye lova. Men departementet gjekk ikkje inn for utvalet sitt forslag om røysting på førehand i Postverket sin regi eller at førehandsrøyster skulle vere endelege. Departementet tok heller ikkje stilling til spørsmålet om gjennomføring av stortingsval og kommunestyre-/fylkestingsval samstundes.

Gjeldande rett

Grunnlova inneheld enkelte grunnleggjande reglar som vedkjem valordninga. Dette gjeld mellom anna vilkåra for og tap av røysterett, talet på stortingsrepresentantar og fordelinga av desse mellom fylka, metode for valoppgjer, kriterium for kven som kan veljast og prøvinga av om valet er gyldig. I fleire av paragrafane blir det vist til at nærare føresegner blir fastsett i lov. Reglane i Grunnlova gjeld berre stortingsval. Det vil difor ikkje vere i strid med Grunnlova å fastsetje avvikande reglar for fylkestings- og kommunestyreval. Nærare føresegner om val, både til Storting, kommunestyre og fylkesting, finst i dag i vallova frå 1985.

I den nye lova blei det lagt vekt på å få mest mogleg einsarta regler for alle vala. Dette pregar også lova sin systematikk, jf vallova § 1 der det heiter: «med mindre noe annet følger av den enkelte bestemmelse eller det enkelte kapitel, gjelder reglene i loven for alle tre valg.» Dei punkta der det er spesialreglar for det enkelte val, gjeld i første rekke krava til vallista sitt innhald, veljarane sitt høve til å rette på listene og med det påverke personvalet, valoppgjeret og prøvinga av om valet er gyldig. Dessutan er reglane om kven som kan veljast og røysterett ulike. Det same gjeld reglane om fritak for val.

Frå og med stortings- og sametingsvalet i 1997 er den praktiske gjennomføringa av førehandsrøystinga overført frå kommunane til Posten.

Behov for ein gjennomgang av vallova

Det har vore eit klart framsteg med ei felles lov. Men lova er blitt svært omfattande, noko som ikkje berre skuldast at lovene er blitt slått saman, men og at detaljnivået er høgt. Lova er heller ikkje konsistent når det gjeld detaljregulering på alle område. Ho er og uoversiktleg. Sidan 1985 har lova vorte endra føre kvart val. Endringane fører med seg uforholdsmessig mykje arbeid. Det er som oftast ikkje nok å endre ein paragraf, av di mange av reglane heng saman. Vi har fått ei vallov som er vanskeleg å administrere, både lokalt og sentralt. Mellom anna set dei stadige endringane store krav til opplærings- og informasjonsarbeid.

Når det gjeld dei demokratiske sidene av vallova, skal ho bidra til ei rettferdig valordning og sikre god kontroll med valavviklinga. Veljarane sine rettar skal og bli tatt vare på gjennom mellom anna høve til å rette på listene. Ved dei siste vala har vi likevel sett ein tendens til synkande deltaking, spesielt ved lokalvala. Det er derfor grunn til å sjå nærare på om vallova og valordninga er med på å forsterke denne tendensen. I denne samanhengen kan det vere behov for å vurdere om ordninga gjev god representativitet. Desse problemstillingane var sentrale på ein lokaldemokratikonferanse som dåverande kommunalminister Gunnar Berge tok initiativ til etter lokalvala hausten 1995. Dei blei

følgd opp m.a. i svaret som kommunalminister Kjell Opseth gav til ein interpellasjon frå reprsentanten Eva Lian i Stortinget 6.2.97.

Grunnlova inneheld i §§ 50 – 64 sentrale føresegner om valordninga ved stortingsval. Det gjeld t.d. vilkår for røysterett og rett og plikt til å stille til val, og reglar om gjennomføring av valoppgjer (Lagües metode og ordninga med utjamningsmandat). Det er naturleg at utvalet – i samband med ein gjennomgang av valordninga – og kan vurdere føresegnene om val i Grunnlova. Mellom anna bør utvalet sjå på fordelinga av føresegner mellom vallova og Grunnlova, i og med at endring av føresegnene krev ulik prosedyre avhengig av kor dei står. Utvalet skal derimot ikkje sjølv kome med framlegg om endring av Grunnlova.»

Utvalget fikk følgende mandat:

«Lovteknisk gjennomgang:

1. Utvalet skal kome med framlegg til til ei ny vallov som sikrar veljarane sine rettar og gjev god kontroll med førebuing og avvikling, samstundes som ho er effektiv. Lova bør gje ei valordning som er lett å forstå og gjev god informasjon både til veljarane og dei som har ansvaret for gjennomføringa av vala. Valordninga må vere lett å administrere både lokalt og sentralt.
2. Utvalet skal vurdere Grunnlova sine føresegner om val, herunder forholdet mellom Grunnlova og vallova. Dette inneber at utvalet ikkje skal gjere framlegg om konkrete endringar i Grunnlova.

Praktisk førebuing, gjennomføring og organisering av val

3. Utvalet skal drøfte erfaringer med postrøysting.
4. Utvalet skal vurdere kven som skal ha ansvaret for å utarbeide manntalet, på kva datagrunnlag det skal gjerast og i kva form det skal produserast, herunder bruk av edb.
5. Utvalet skal drøfte reglane for valoppgjer.
6. Utvalet skal vurdere om det er tenleg at andre sentrale organ enn Kommunal- og arbeidsdepartementet kan ha oppgåver i samband med gjennomføring av val.
7. Utvalet skal drøfte ordninga med røysting utanriks.
8. Utvalet skal drøfte ulike ordningar for publisering av valresultatet og kven som skal ha ansvaret for det.

Valordning og demokrati

9. Utvalet skal vurdere korleis og kor mykje innverknad veljarane skal ha på personvalet gjennom retting på listene.
10. Utvalet skal drøfte spørsmålet om representativitet, t.d. kjønnskvotering.
11. Utvalet skal drøfte årsaker til den låge valdeltakinga og vurdere om det kan etablerast tiltak i valordninga som kan motverke denne tendensen.
12. Utvalet skal drøfte og vurdere reglar for nasjonale og lokale folkerøystingar.
13. Utvalet skal vurdere tidspunkta for dei ulike vala, om ein bør ha ein felles valdag, om kommunestyra/fylkestinga bør bestemme tidspunktet for kommunestyrevalet/fylkestingsvalet sjølve og

liknande

Generelt

14. Utvalet kan og ta opp andre spørsmål omkring den norske valordninga og utviklinga av lokaldemokratiet som til dømes senka røysterettsalder ved kommuneval.
15. Utvalet bør hente inn internasjonale erfaringar.
16. Utvalet bør foreslå ei systematisk kartlegging av korleis ei ny vallov verkar, og korleis den generelle valforskinga bør leggjast opp.»

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt i alt 29 møter, derav flere to-dagers møter.

Utvalget foretok høsten 1998 og høsten 1999 studiebesøk i hhv. Danmark og Sverige, og fikk informasjon om valg og demokrati i disse landene, fra representanter for Indenrigsministeriet og forskningsmiljøer i Danmark, og fra representanter for forskningsmiljøer og politiske partier – bl.a. ungdomsrepresentanter – i Sverige.

Vinteren 1999 ble det arrangert et seminar i Tromsø i regi av utvalget. Tema for seminaret var ulike for former for medvirkning fra innbyggernes side i demokratiske prosesser.

Representanter for utvalget var tilstede som observatører ved det direkte ordførervalget i London våren 2000.

Representanter for utvalget har deltatt i møter og konferanser der temaer av interesse for utvalgets arbeid har vært tatt opp.

Utvalget har innhentet rapporter og notater fra en del personer som arbeider med problemstillinger av betydning for utvalget. Enkelte av disse har også deltatt i utvalgets møter.

Utvalget har hatt møte med representanter for Sametinget.

Utvalget har videre hatt møte med representanter for Posten og for de datafirmaer som arbeider med utvikling av løsninger innenfor feltet valg og EDB.

Kapittel 2
Sentrale problemstillinger og enkelte konklusjoner

Utvalgets mandat kan tematisk sett deles inn i tre hoveddeler: 1) Spørsmål knyttet til valg, demokrati og deltakelse, 2) en lovteknisk gjennomgang, og 3) en vurdering av praktiseringen av valgloven. I dette kapitlet oppsummeres utvalgets forslag til endringer med bakgrunn i disse tre punktene. I innstillingen gjennomgås valgloven i detalj i kapitlene 7 og 10, mens de mer prinsipielle sidene knyttet til temaet valg, demokrati og deltakelse, drøftes i kapitlene 4, 5, 6, 7, 8 og 9.

2.1 Valg og demokrati

Det norske politiske systemet gjennomgikk, som i mange andre land, dramatiske endringer på slutten av 1800-tallet, og på begynnelsen av 1900-tallet. Tre forhold var særlig viktig for utviklingen av det norske demokratiet; parlamentarismens gjennombrudd, den allmenne stemmeretten for både kvinner og menn, og fremveksten av stabile og sterke politiske partier. Viktige demokratiske rettigheter ble etter hvert knesatt, som at folkets representanter skulle utpekes gjennom allmenne, direkte, hemmelige og proporsjonale valg. I vår valgordning kombineres disse grunnleggende rettighetene med et pliktelement. Prinsippet om ombudsplikten innebærer at borgerne ikke bare har en plikt til å stille til valg, men også at de som velges plikter å utføre de oppgaver vervet som folkevalgt medfører.

Utvalgets mandat berører en rekke sider som kan plasseres under overskriften valg, deltakelse og demokrati. Utvalget skal blant annet vurdere om valgloven gir (kgl. Res. 3 oktober 1997);

> «ei teneleg og rettferdig valordning – om valordninga kan leggjast betre til rette for å sikre ein demokratisk prosess med brei og høg deltaking – om korleis og kor mykje innverknad veljarane skal ha på personvalet gjennom retting på listene – om årsaker til den låge valdeltakinga og vurdere om det kan etablerast tiltak i valordninga som kan motverke denne tendensen – reglar for nasjonale og lokal folkeavrøystingar – og tidspunkta for dei ulike vala»

I utvalgets mandat uttrykkes det en viss bekymring for det representative demokratiets situasjon og framtid. Problemstillingen drøftes utførlig i innstillingens kapittel 5. I den offentlige debatten er oppmerksomheten særlig blitt rettet mot to klare utviklingstrekk: 1) Valgdeltakelsen ved de to siste lokalvalgene har ved begge anledninger satt rekorder i negativ retning. 2) De politiske partiene er svekket som medlemsorganisasjoner, og har ikke den samme folkelige forankringen som før. Denne utviklingen har ført til en til dels omfattende debatt om vilkårene for et velfungerende folkestyre. Det stilles spørsmål både ved om demokratiet er godt nok, og om hvordan det kan utbygges. Det er satt i gang en utstrakt forsøksvirksomhet lokalt og nasjonalt, og en egen maktutredning er under arbeid.

Valglovutvalget er i mandatet blitt bedt om å finne mulige tiltak for å styrke demokratiet. Utvalgets diskusjoner har knyttet seg til å finne fram til en del grunnleggende utfordringer, men også tiltak som kan være svar på en del av disse utfordringene. Samtidig er det viktig å være klar over at det i mange tilfelle er snakk om komplekse sammenhenger (eksempelvis spørsmålet om valgdeltakelse) hvor enkeltstående institusjonelle endringer kan ha bare begrenset eller ingen effekt. Det er også viktig først å spørre seg om det egentlig står så dårlig til med demokratiet som enkelte vil ha det til.

Viktige kjerneinstitusjoner i det norske representative demokratiet har utvilsomt en svakere folkelig forankring enn før. Det reises spørsmål som gir grunn til bekymring. Hvor lav må, for eksempel, valgdeltakelsen bli før en kan si at det ikke lenger er snakk om en bred folkelig mobilisering? På samme måte: Hvor mye må partienes medlemstall synke før de mister sin karakter av å være noenlunde bredt sammensatte medlemsorganisasjoner? Hvis idealet er å ha partier og folkebevegelser med en bred sosial forankring gir utviklingstendensene grunn til uro. Det norske folkestyret virkeliggjøres nettopp gjennom valg og politiske partier der helhet og kontinuitet fremstår som særlige viktige prinsipper.

Ett forsøk på å fortolke utviklingen er at folk generelt sett er passive, uengasjerte og egoistiske, og ikke ønsker å engasjere seg. Den lave valgdeltakelsen betraktes da som et uttrykk for en økende likegyldighet og mistillit. Tiltroen til det politiske systemet har avtatt, og det skal ha oppstått en større kløft mellom velgerne og de valgte. Forklaringer som dette ender gjerne opp med å foreslå relativt enkle virkemidler, som forventes å ha en positiv effekt på valgdeltakelsen. En variant er å straffe de som ikke stemmer ved å innføre stemmeplikt. En annen er å ha samtlige valg på en og samme dag. Enkelte har sågar tatt til orde for et særskilt skattefradrag for de som stemmer. Utvalget slutter seg verken til diagnosen, eller virkemidlene (se kapitlene 5,7, og 9). Et levende demokrati skapes ikke ved påbud eller lokkemidler, men gjennom den politiske debatten og gjennom velfungerende politiske institusjoner. Samtidig ser vi at det folkelig engasjementet finner andre kanaler enn gjennom den tradisjonelle valgkanalen. Både sentralt og lokalt kan enkeltsaker utløse et betydelig engasjement, slik som oppslutningen om EU-avstemningen i 1994, og fremveksten av (enkelt)saksbaserte lokale lister ved valget i 1999.

En måte å nærme seg problemstillingen på er å spørre hva en lav deltakelse er uttrykk for. Høy valgdeltakelse betraktes gjerne som synonymt med et godt fungerende (lokal)demokrati og tegn på at det eksisterer en større samhørighet og delaktighet i befolkningen. En lav – og spesielt fallende – valgdeltakelse oppfattes som et tegn på synkende tillit til og en svekkelse av det demokratiske styresettet.

Bjørklund og Saglie (2000 kap. 5) diskuterer denne problemstillingen med bakgrunn i lokalvalget i 1999. Analysen viser at høy/lav valgdeltakelse ikke nødvendigvis er avgjørende for hvordan lokaldemokratiet fungerer på kommunenivå. Deres hovedkonklusjon er at det er problematisk å betrakte en økning i valgdeltakelsen som et uttrykk for et mer vitalt lokaldemokrati. Disse forskerne viser at det gjennomgående er svært stor tilfredshet i befolkningen både med måten lokaldemokratiet fungerer på, og med det samlede tjenest-

etilbudet. Valgdeltakelsen alene er altså nødvendigvis ikke en tilstrekkelig indikator på et godt fungerende lokaldemokrati. Kanskje er det mer fruktbart å fokusere på tiltak som styrker demokratiets legitimitet og vitalitet generelt, og ikke nødvendigvis valgdeltakelsen spesielt.

Hva så med det folkelige engasjementet? Analysene av de to siste lokalvalgene viser at det ikke bare settes negative rekorder. Den direkte politiske deltakelsen har i begge valgene vært rekordhøy. Aldri har så mange vært engasjert i politisk virksomhet (Bjørklund 1999, Bjørklund og Saglie 2000). Borgernes samfunnsengasjement er altså ikke blitt mindre, snarere tvert imot. Den politiske aktiviteten utover det å stemme har økt påtakelig siden 1950-tallet. Det gjelder aktiviteter som deltakelse i demonstrasjoner, boikotter, underskriftskampanjer, og direkte henvendelser til folkevalgte representanter og offentlig forvaltning. Flere tar direkte kontakt med politikere og administrasjon, isteden for å gå veien via de politiske partiene. Deltakelsen utenfor partidemokratiet er økende, og det samme gjelder aktivitet som krever mindre kontinuerlig arbeidsinnsats. Deltakelse som krever et mer langsiktig engasjement minsker. I en studie av den svenske utviklingen konkluderes det nettopp med at det går bra med demokratiet, men dårligere med partiene (Petersson m.fl. 2000).

De politiske partiers utvikling henger nært sammen med oppløsningen av de sosiale klassestrukturene. Partiene, fagbevegelsen og ulike frivillige organisasjoner er ikke lenger de eneste kanalene for befolkningens innflytelse på samfunnets beslutninger. Befolkningens krav kanaliseres gjennom et bredt sammensatt organisasjonssamfunn, og ad hoc grupper, samtidig som massemediene har fått en sentral rolle med å formidle krav til de politiske beslutningstakere. Et viktig trekk er at den tidligere sosiale gruppetilhørigheten erstattes med sakstilhørighet på tvers av sosiale lag og grupper. Det har skjedd en individualisering av politikken, som innebærer at velgerne selv vil ta standpunkt fra sak til sak. Demokratiet har selv bidratt til å gjøre borgerne mer kunnskapsrike, selvstendige og kritiske til politiske budskap og tradisjoner. Dette kan utvilsomt forklare de store svingninger vi ser i partivalg både i meningsmålinger og ved valg. Samtidig har mediene endret vilkårene for partiarbeidet. Massemediene er blitt en ny kanal for mer eller mindre aktive partimedlemmer. Partiene har fått flere konkurrenter i utformingen av de politiske beslutningene, og oppgaven med å koordinere de ulike interesser har blitt vanskeligere. Det krympende antallet partimedlemmer representerer utvilsomt et problem. Nyheten er imidlertid ikke at partiene taper medlemmer, men at nyrekrutteringen har stoppet opp. Medlemspartiet svinner hen, og færre engasjerer seg i lokalt partiarbeid.

Partienes utvikling bedømmes utvilsomt utfra bestemte forventinger om hvordan partiene skal fungere. Oppfatningene om at de politiske partiene er i krise sier nok mer om forventningene enn om virkeligheten. I debatten presenteres det ofte et glansbilde av fortidens partier der alle deltok og øvde innflytelse over beslutningene. Dagens partier skal derimot være preget av toppstyring, og ha en uryddig politisk profil. Det er imidlertid all grunn til å tro at et slikt bilde ikke er dekkende for de faktiske forhold, og at det like gjerne kan hevdes at mange parti preges av større åpenhet og medlemsinnflytelse nå enn tidligere. Dette skyldes også at partiene selv utvilsomt har tatt tak i de

utfordringene som skisseres ovenfor. Det er en sterk diskusjon i partiene om hvordan en kan få tak på det saksorienterte engasjementet, og en rekke forsøk rettes mot å øke medlemmens innflytelse.

De politiske partier spiller en nøkkelrolle i ethvert representativt demokrati (se kapittel 5). Selv om de politiske partiene først ble eksplisitt nevnt i den norske Grunnloven i 1985, danner de utvilsomt et grunnlag for mange av bestemmelsene. Gjennom å formulere, og formidle de krav og holdninger som finnes i samfunnet, fungerer partiene som bindeledd mellom folket og de styrende. Partiene, i motsetning til andre sammenslutninger, forventes å ta ansvar for samfunnet som helhet. Partiene må, i motsetning til eksempelvis en interesseorganisasjon, prioritere mellom ulike mål og interesser. Partiene har således fundamentale, og vanskelige oppgaver, i det politiske systemet. Hvilke mål skal settes for samfunnsutviklingen? Hvordan skal de ulike gruppeinteressene veies mot hverandre? Det representative demokratiet må utvilsomt bygge på de politiske partier.

Et samfunn uten politiske partier vil etterlate seg et ikke ubetydelig demokratisk underskudd (Petersson m.fl. 2000). Partienes virksomhet kan ikke erstattes av andre, siden ingen andre er i stand til å ta ansvar for helheten og kontinuiteten i politikken. Parlamentariske organer vil knapt kunne fungere uten stabile politiske partier. Likevel er det behov for en kritisk debatt om partienes fremtidige rolle; ikke bare i partiene selv, men også i det offentlige rom. Det er klare tegn på at partiene har endret karakter fra å påvirke og representere en stor og bred medlemsmasse («grunnfjell»), til å bli mer rene valgkampmaskiner. Antallet medlemmer har også over tid fått stadig mindre å bety for partienes økonomi og prioriteringer. Det er også et viktig trekk at direkte lobbyvirksomhet og press mot folkevalgte forsamlinger kan gi raskere resultater i enkeltsaker, enn om de ble behandlet i partiorganisasjonene.

Brede folkelige bevegelser og en sterk kollektiv mobilisering har vært sentrale kjennetegn i den klassiske beskrivelsen av det norske folkestyret. Beskrivelsen er ikke lenger like dekkende for de faktiske forhold. Foreningslivet gjennom partier og andre organisasjoner sikret nok at den politiske eliten hadde en bred kontaktflate til befolkningen. Avstanden var mindre, enigheten mellom folk og elite muligvis større, og relasjonene mer tillitsfulle, selv om dette bildet naturligvis også er tilsatt visse mytiske forestillinger. Det kan likevel argumenteres for at dagens kunnskapssamfunn kjennetegnes av en mer kritisk velgerskare, og at velgerne i økende grad tar standpunkt på selvstendig grunnlag uavhengig av tidligere lojalitetsforhold. Politiske sympatier skifter i tid og rom, og borgerne identifiserer seg i mindre grad med de politiske partier. Det er grunn til å tro at de interessene som skal formidles gjennom det politiske systemet er blitt mer heterogene og mindre stabile. Fremveksten av kunnskapssamfunnet, og den økende individualiseringen, har gjort at velgerne har større forutsetninger til selv å ta stilling i politikken. Men selv om velgerne ikke alltid lenger reagerer som forventet, er kanskje forutsetningene for at demokratiet skal fungere større i dag.

Forskning dokumenterer entydig at borgerne har stor tillit til det representative demokratiets aktører og funksjonsmåte (se kapittel 5). Det er en myte at befolkningens tillit til politiske ledere er avtagende. Dette betyr at det

ikke er behov for dramatiske endringer. Utviklingen bør likevel ha noen konsekvenser for hvordan spillereglene i politikken skal utformes.

Demokratiet vil aldri bli et fullt ut ferdig prosjekt, det må hele tiden vedlikeholdes. Når det gjelder velgernes rolle i norsk politikk, har så vel den politiske som den faglige diskusjonen handlet om å styrke velgernes innflytelse. Særlig oppmerksomhet har det knyttet seg til forslag om å utvide velgerens innflytelse på beslutningene i form av utvidet personvalg; videre kravet om en mer likeverdig velgerinnflytelse i valgordningen ved stortingsvalg, flere folkeavstemminger, og opprettelsen av nye demokratiske møteplasser.

Utvalget har også diskutert om stemmerettsalderen ved lokalvalg bør senkes fra 18 til 16 år. Et flertall i utvalget går inn for at dagens stemmerettsalder beholdes. De legger særlig vekt på hensynet til ensartede regler ved alle valg, og at stemmerettsalderen bør følge myndighetsalderen, som er 18 år. Mindretallet går inn for at stemmerettsalderen bør settes til 16 år ved lokalvalg. Disse medlemmene legger avgjørende vekt på at dette kan bidra til et økt engasjement blant ungdom.

Det har ved en rekke anledninger vært utredninger og forslag om å endre valgordningen. Det har også blitt foretatt endringer, men mere helhetlige løsninger har hatt vanskelig for å få gjennomslag utfra partitaktiske vurderinger. En side ved dette har også vært det såkalte styringstillegget til de største (det største) partiene(et). Partiene har også hatt ulik styrke i henholdsvis byområder og distriktene, noe som har gjort det vanskelig med endringer i retning av en mer befolkningsmessig proporsjonal valgordning. Siden valget i 1973 har velgerne blitt mer partimessig ustabile ved stortingsvalgene. De velgermessige svingninger har gradvis blitt større utover på 90-tallet og partivalget utsettes til tidspunkter nært opp til selve valget for store grupper (se kapittel 5). Det er også en tendens i retning av at enkeltsaker får større betydning for det endelige partivalget.

Utvalgets forslag til en mer helhetlig valgordning oppsummeres her med bakgrunn i innstillingens enkeltkapitler. Særlig vises det til kapittel 6, *Stortingsvalg* , kapittel 8, *Personvalg til stortings-, fylkestings-, og kommunestyrevalg* , og kapittel 9, *Demokrati mellom valg.*

2.2 Stortingsvalg

Utvalget har sett det som sterkt ønskelig å kunne samles om et forslag om en helhetlig valgordning, som kan stå seg gjennom skiftende politiske tider. Utvalget foreslår således å øke kretsen av valgbare. Det er et viktig prinsipp at så få som mulig skal utelukkes fra å kunne velges til Stortinget. Videre har det vært et sentralt mål å komme frem til en mer proporsjonal valgordning, både rent geografisk og partimessig. Utvalget foreslår en ordning med fordeling av representantene på det enkelte valgdistrikt som mer gjenspeiler befolkningsutviklingen. Samtidig beholdes en fordel for distriktene som beregningsmessig fremkommer gjennom en arealfaktor. Utvalget foreslår videre en regelmessig justering av fordelingen av representanter på det enkelte valgdistrikt. Større partimessig proporsjonalitet oppnås ved å utvide antall utjamningsmandater og en viss økning av det totale antallet stortingsrepresentanter. Utvalget ønsker også å gi velgerne en reell mulighet til å påvirke personvalget ved

fylkestings- og stortingsvalg. Dette vil etter utvalgets syn gi en mer tidsmessig valgordning

Valgbarhet

Grunnlovens § 62 utelukker i dag alle ansatte i departementene fra å kunne velges til Stortinget. Utvalget foreslår å myke opp disse reglene. Det er urimelig at dagens regler plasserer rengjøringsassistenter, sjåfører og ekspedisjonssjefer i samme bås.

Utvalget foreslår at forbudet mot valgbarhet for ansatte i departementene begrenses til å gjelde bare de som er embetsmenn i Grunnlovens forstand. Disse utnevnes av Kongen i statsråd. Statssekretærene er også embetsmenn i Grunnlovens forstand, men unntaket som gjør dem valgbare bør likevel opprettholdes. Når det gjelder politiske rådgivere i departementene oppnevnes disse av statsråden i vedkommende departement, så de er altså ikke embetsmenn i Grunnlovens betydning. Utvalget foreslår også at regelen om at «Hoffets Betjente og dets Pensionister» ikke kan velges tas ut, siden regelen fremstår som foreldet. Utvalget foreslår videre at høyesterettsdommerne inkluderes blant de ikke valgbare. Det er prinsipielt viktig å opprettholde klare skiller mellom den utøvende, lovgivende og dømmende makt. Utvalget vil anbefale at Stortinget følger dette opp med bakgrunn i de grunnlovsforslag som foreligger.

Geografisk og politisk proporsjonalitet

Grunnloven fastsetter i dag mandatfordelingen på de enkelte valgkretsene. Det gjelder både navnet på kretsene, og antallet mandater som skal velges fra hver enkelt krets. Valglovgivningen mangler dermed den fleksibilitet som finnes i andre land, der mandatfordelingen justeres periodevis, avhengig av befolkningsutviklingen i de enkelte valgdistrikt. Utvalget har derfor tatt opp spørsmålet om hvorvidt Grunnloven på dette punkt fordeler politiske ressurser på en måte som oppfattes som rett og rimelig. Det gjelder både i forhold til hvilket parti det stemmes på, og hvor i landet stemmen avlegges.

Utvalget har hatt medlemmer fra de ulike partiene, som er representert på Stortinget, fra forskningsmiljøet, og fra kommunesektoren. For å få frem bredden i argumentasjonen og medlemmenes prinsipale syn, har utvalget valgt en form der disse syn kommer frem i det følgende;

Medlemmet *Kari Aakerholt* mener at fjerntliggende distrikter fortsatt bør sikres en overrepresentasjon i Stortinget, og at ingen fylker bør fratas distriktsmandater. Dette motvirker de fordelene sentrale strøk har i form av kort avstand til maktsentra, klar overrepresentasjon blant departementsansatte, økonomiske beslutningstagere, mediefolk, utredere osv. Dette medlem har dermed gått inn for å øke det totale antallet mandater, samt å knytte utjevningsmandatene til hvert enkelt fylke (se tabell 2.1). Prinsippet om overrepresentasjon for utkantene er således ikke til hinder for at det foretas en påkrevet justering av mandatfordelingen fylkene imellom, slik at urimelige utslag som følge av befolkningsutviklingen kan motvirkes.

Tabell 2.1: Mandatfordeling med antall distriktsmandater pluss 19 utjevningsmandater. Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. mandat

	Dagens ordning		Alternativ	
	157	Snitt	150 + 19	Snitt
Akershus	12	38380	15	30704
Aust-Agder	4	25372	4	25372
Buskerud	7	33574	8	29377
Finnmark	4	18515	4	25372
Hedmark	8	23290	8	23290
Hordaland	15	28792	15	28792
Møre og Romsdal	10	24254	10	24254
Nordland	12	19879	12	19879
Nord-Trøndelag	6	21133	6	21133
Oppland	7	26034	7	26034
Oslo	15	33524	16	31429
Rogaland	10	36906	13	28389
Sogn og Fjordane	5	21530	5	21530
Sør-Trøndelag	10	26086	10	26086
Telemark	6	27421	6	27421
Troms	6	25033	7	21457
Vest-Agder	5	30800	6	25666
Vestfold	7	30101	8	26338
Østfold	8	30752	9	27335
Sum	157		169	

Utvalgets medlemmer *Ingrid I. Willoch og Inger-Marie Ytterhorn* viser til at valgene bør gi alle velgere lik innflytelse uavhengig av bosted. Antall representanter fra hvert valgdistrikt burde derfor ideelt beregnes ut fra antall stemmeberettigede alene. En faktor som legger stor vekt på areal vil for eksempel kunne føre til at Finnmark fikk representanter uten å ha innbyggere, og at det å tilhøre et arealmessig stort fylke gir mer makt til hver velger enn tilhørighet til mindre fylker. Disse medlemmer ser at det samlende resultat, med betydelig bedre proporsjonalitet, med mer likeverdighet for hver enkelt avgitt stemme og innføring av personvalg ved stortingsvalg, vil gi et bedre og mer rettferdig valgsystem enn i dag.

Disse medlemmer vil derfor, ut fra ønsket om å finne frem til et samlende forslag, akseptere at areal legges inn som en del av beregningsgrunnlaget. Disse medlemmer viser også til at tallet 1,8 som arealfaktor har bakgrunn i reformen i 1953. Kommunikasjon, inkludert telefoni, telefaks og e-post, har siden blitt forbedret og forenklet og gjort problemene med kontakt med de sentrale deler av landet ukomplisert og eventuelle ulemper ved store avstander er betydelig redusert. En arealfaktor på 1,6 ville derfor gi en bedre sammenheng mellom innbyggertall og antall mandater.

Medlemmene *Harald Hove , Inger Helene Venås, Kari Aakerholt, Turid Leirvoll og Geir Helljesen* slutter seg også til utvalgets samlende forslag, idet dette representerer en betydelig forbedring i forhold til dagens regler med hensyn til geografisk og partimessig proporsjonalitet. Disse medlemmer vil likevel peke på at i forhold til den partimessige proporsjonalitet, gjelder dette alene for partier som passerer sperregrensen på 4 % for å ta del i utjamningsmandatene. Disse medlemmer mener det ville vært riktig å gå lengre i også å ivareta den partimessige proporsjonalitet ved å senke sperregrensen til 3 %. Prinsipielt gjelder dette spørsmålet hvor mange velgere man mener skal kunne bli uten noen som representerer dem på Stortinget. Ved siste valg var det i gjennomsnitt en representant pr. 20 068 velgere. Det er da svært mange velgere som kan bli uten en representant når 4 % utgjør 103 747 velgere.

Disse medlemmer vil også peke på at det etter utvalgets forslag blir færre rene distriktsmandat, noe som vil føre til at det i prinsippet blir vanskeligere å oppnå direkte mandat. Dette kunne tilsi en senking av første delingstall til f.eks. 1,2. Dette vil gi økt proposjonalitet mellom de partiene som oppnår representasjon. En annen måte ville være å øke antall utjevningsmandater ytterligere, for eksempel opp til 25. Den beste løsningen for å oppnå bedre partimessig proporsjonalitet mellom alle partier ville likevel være å senke sperregrensen. Med det forholdsvis lave mandattallet det er for en rekke valgkretser, kan det være vanskelig for et lite parti å få direkte mandat. Det er også prosentvis vesentlig lettere å ta mandat i Oslo og Akershus enn f.eks. i Finnmark, Aust-Agder og Sogn og Fjordane. For et parti med jevn tilslutning i hele landet kan det forholdsmessig også være vesentlig vanskeligere å få distriktsmandat, enn for et parti som har sin tilslutning konsentrert til ett, eller et par fylker, og da særlig dersom disse er av de fylkene med flest mandat. Medlemmene vil for øvrig vise til at slike synspunkter som her er fremført, har vært foreslått i Stortinget en rekke ganger.

Medlemmet *Harald B. Haram* slutter seg ikke til flertallets forslag. Dette medlem fremstiller følgende særforslag: Det totale antallet stortingsrepresentanter økes til 175, samtlige velges som rene distriktsmandater. Hvert distrikt skal være sikret minimum fire representanter, mandattallet i den enkelte valgkrets justeres i samsvar med folkeforskyvningene foran annenhvert valg. Regler for dette fastsettes i Grunnloven. For å få til en bedre politisk utjevning av mandatene på de politiske partiene ønsker dette medlem å justere første delingstall i Sainte Laguës metode fra 1,4 til 1,0 (se tabell 2.2).

Tabell 2.2: Særforslag fra Harald B. Haram benyttet ved Stortingsvalget 1997*

	RV	TVF	SV	A	V	KrF	SP	H	Frp	Andre	Sum
Akershus	0	0	1	6	1	2	1	4	3	0	18
Aust-Agder	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	4
Buskerud	0	0	0	4	0	1	1	1	2	0	9
Finnmark	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	4
Hedmark	0	0	0	3	0	1	1	1	1	0	7
Hordaland	1	0	1	5	1	3	1	2	3	0	17

Tabell 2.2: Særforslag fra Harald B. Haram benyttet ved Stortingsvalget 1997*

	RV	TVF	SV	A	V	KrF	SP	H	Frp	Andre	Sum
Møre og Romsdal	0	0	0	3	1	2	1	1	2	0	10
Nordland	0	1	1	3	0	1	1	1	1	0	9
Nord-Trøndelag	0	0	0	2	0	1	1	0	1	0	5
Oppland	0	0	0	3	0	1	1	1	1	0	7
Oslo	1	0	2	7	1	1	0	4	4	0	20
Rogaland	0	0	1	4	1	3	1	2	3	0	15
Sogn og Fjordane	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	4
Sør Trøndelag	0	0	1	4	0	1	1	2	1	0	10
Telemark	0	0	0	2	0	1	1	1	1	0	6
Troms	0	0	0	2	0	1	1	1	1	0	6
Vest Agder	0	0	0	2	0	2	0	1	1	0	6
Vestfold	0	0	0	3	0	1	0	2	2	0	8
Østfold	0	0	1	4	0	1	1	1	2	0	10
Sum	2	1	9	62	5	26	14	26	30	0	175

* Sainte Laguës metode med første divisor 1,0. Distriktsmandater = 175. Utjevningsmandater = 0.

Samtlige utvalgsmedlemmer – med unntak av medlemmet Haram – viser til ovennevnte, og vil som en del av en helhetsløsning slutte seg til følgende samlende forslag på disse punktene; Det skal velges 150 distriktsmandater og 19 utjevningsmandater. Antallet utjevningsmandater økes fra 8 til 19 for å få til en ytterlige politisk proporsjonal valgordning. Det fordeles 1 utjevningsmandat fra hver enkelt valgkrets. Sperregrensen for utjevningsmandatene blir, som i dag, 4 prosents oppslutning på landsbasis. Det totale antallet stortingsrepresentanter blir 169. Fordelingen av distriktsmandatene på valgkretsene skjer ved at det introduseres en fordelingsmetode som gir 1 poeng pr. innbygger og 1,8 poeng pr. km^2. Den fylkesvise fordelingen av distriktsmandatene skal justeres i forkant av annenhvert valg. Dette betyr at det fremdeles skal tas distriktspolitiske hensyn i mandatfordelingen. Utvalgets forslag tar hensyn til at denne tradisjonen går helt tilbake til Grunnlovens opprinnelse, og at dette er en viktig geografisk motsetning som fortsatt gjør seg gjeldende i norsk politikk. For en grundig analyse av utvalgets forslag når det gjelder den geografiske og politiske proporsjonaliteten se kapittel 6 avsnitt 6.10–6.10.2 (særlig tabell 6.12).

Utvalgets forslag betyr at deler av valglovgivningen dekonstitusjonaliseres. Dette innebærer at en del bestemmelser som i dag finnes i Grunnloven foreslås overflyttet til valgloven, noe som er et ledd i prosessen fram mot en mer fleksibel og framtidsrettet valgordning.

Utvalget har lagt opp til en bred diskusjon av de parlamentariske styringsforholdene, spesielt gjelder dette muligheten for å oppløse Stortinget og skrive ut nyvalg. Det er bred enighet i utvalget om at det ikke er mulig å skape grunnlag for koalisjonsregjeringer med flertall i Stortinget ved utelukkende å endre de politiske spillereglene. Utvalget er samlet sett skeptisk til en oppløs-

ningsrett der initiativet legges til regjeringen alene. Det er, som det fremgår av kapittel 6, ulike oppfatninger i utvalget om hvorvidt muligheten for å kunne skrive ut nyvalg bør tas inn i Grunnloven.

2.3 Personvalg til stortings-, fylkestings-, og kommunestyrevalg

Samtlige utvalgsmedlemmer foreslår en ordning med personvalg hvor velgerne gis reell innflytelse på personvalget innen visse grenser. Det gjelder både ved stortings- og kommunevalgene. Det er flere argumenter for dette. For det første vil det å introdusere, og å utvide personvalget, tilpasse den norske valgordningen til den faktiske utviklingen på velgernivå. Kunnskapssamfunnet har gitt det norske samfunnet et kvalifisert velgerkorps, der medbestemmelse oppfattes som en stadig viktigere verdi. For det andre må reformen ses på bakgrunn av at en stadig mindre andel av befolkningen er partimedlemmer. Dette kan bety at stadig færre er med på å bestemme hvilke kandidater velgerne har å velge mellom. For det tredje er personvalget viktig for velgerne, og spesielt gjelder dette for kommunestyrevalgene. I kommunene har personvalget lange tradisjoner. Forutsetningene for at velgerne skal ha kunnskap om de kandidatene som stiller på listene er gode. Ikke minst har spørsmålet om hvem en vil la seg representere av stor innflytelse på velgernes partivalg. For det fjerde er vervet som folkevalgt formelt sett et personlig verv, og ikke et partiverv. Dette innebærer at selv om en representant forlater sitt parti i løpet av valgperioden, så består vervet som folkevalgt. Et større innslag av personvalg vil ytterligere bidra til å formalisere dette forholdet. For det femte er det en tendens til at konfliktene i en rekke prinsipielle politiske spørsmål like mye går gjennom de politiske partiene som mellom dem. Personvalget vil dermed gi velgerne større muligheter for å stemme på kandidater innen sitt parti som har samme oppfatning som de selv i aktuelle politiske stridsspørsmål.

Utvalget har lagt opp til en bred diskusjon om mulige positive og negative effekter av å øke innslaget av personvalg. Utvalgets gjennomgang av internasjonal forskning på feltet viser at effektene sannsynligvis vil være små. Det er ikke mulig å dokumentere klare effekter av personvalget på sentrale forhold som politisk engasjement, politisk interesse, partimedlemskap og valgdeltakelse. Personvalget bidrar likevel utvilsomt til at velgerne får gitt uttrykk for mer komplekse og nyanserte preferanser og holdninger. Danske studier viser videre at de lave tersklene for personvalget har bidratt til å mobilisere flere velgere med utenlandsk statsborgerskap i kommunevalgene.

Utvalgets har lagt tre prinsipper til grunn for sitt reformforslag: 1) Reglene bør bygge på elementer som er kjente for velgerne. Rammene for personvalget bør i tillegg være mest mulig likt i de ulike typer valg. 2) Velgerinnflytelsen bør økes betydelig. Tersklene for at personvalget skal slå igjennom bør ikke være for høye, og særlig gjelder dette kommunestyrevalgene. 3) Gjennom personvalget skal velgernes positive preferanser stå i fokus.

Utvalgets forslag bygger på den valgordning som eksisterer ved norske kommunestyrevalg i dag. Tre hovedelementer legges til grunn for personvalget ved stortings, fylkestings- og kommunestyrevalg: 1) Personvalget baserer seg på at velgerne gis anledning til å gi de kandidater de måtte ønske det

tilleggsstemmer, 2) velgerne kan maksimalt gi en tilleggsstemme til hver enkelt kandidat, og 3) velgerne bestemmer selv hvor mange kandidater de ønsker å gi en tilleggsstemme.

Reglene for kandidatoppgjøret vil være noe forskjellig mellom de ulike typer valg. Utvalgets forslag til stortings- og fylkestingsvalg bygger på en flat 5 prosents sperregrense for at personstemmene skal få effekt. Utvalget mener dette balanserer parti- og velgerinteressene på en god måte. For kommunestyrevalg foreslår utvalget en ordning uten formelle sperregrenser. Utvalget går her inn for at partienes rett til å forhåndskumulere kandidater begrenses, men vil samtidig beholde noe av den fleksibiliteten som finnes i dagens ordning. Med bakgrunn i blant annet kravet om kjønnskvotering på listene, og partienes interesse i å sikre sine toppkandidater, går utvalget inn for at partiene maksimalt kan, om de ønsker det, forhåndskumulere 2 kandidater. De partier som ønsker å overlate personvalget fullt og helt til velgerne kan – som i dag – gjøre det. Forhåndskumulerte kandidater skal stå med uthevet skrift på stemmeseddelen, og ikke føres opp to ganger som i dag. Forhåndskumulerte kandidater gis i dag et stemmetillegg på 100 prosent. Utvalget går inn for at dette tillegget reduseres til 20 prosent. Det å forhåndskumulere gir et kraftig signal til velgerne om at partiene sterkt ønsker at nettopp disse(denne) kandidaten(e) skal velges. Har et parti først valgt å forhåndskumulere bør stemmetillegget være relativt høyt, men det bør ikke innebære en garanti for at vedkommende kandidat(er) velges.

Utvalgets forslag innebærer at; a) velgerinnflytelsen økes, b) at regelverket blir enklere, og c) at velgernes positive preferanser kommer i fokus. Det helhetlige forslag utvalget legger frem, innebærer at strykeadgangen og mulighetene til å gi «slengere» faller bort. Utvalget er klar over at det å ta bort slike innarbeidede rettigheter fra velgerne kan oppfattes som et inngrep. Utvalget vil i så måte understreke at det forslag som presenteres her, sammenliknet med dagens ordning, i betydelig grad vil øke velgernes innflytelse over personvalget. Utvalget mener videre at dette totalt sett vil bidra til at flere velgere enn i dag vil benytte seg av mulighetene til å gi tilleggsstemmer. Forskning har entydig dokumentert at dagens ordning er vanskelig å forstå, og ordningen har da også i stor grad fungert som en tilleggsarena for den kommunalpolitiske eliten. Kravet til enkelhet er et viktig virkemiddel for å få til et bredere sosialt engasjement rundt personvalget

Medlemmet *Harald B. Haram* deler ikke flertallets syn når det gjelder valg av modell for personvalget. Dette medlem går inn for at rangeringsmetoden vil være den mest velgervennlige ordningen og at den benyttes ved alle typer valg. Alle lister skal være uten nummer. Kandidatene kan listes opp i alfabetisk rekkefølge, eller uten å stå alfabetisk. Det er ikke adgang til å forhåndskumulere på noe nivå. Hvis velgerne ønsker det, kan de stryke navn på kandidater og overføre navn fra andre lister til «sin» liste. Denne retten bør være lik for alle tre valgnivåer. Tekniske sperregrenser ved valg skal ikke forekomme. I hovedsak betyr ordningen at velgerne fritt skal kunne rangere de ulike kandidater ved selv å nummerere dem i den rekkefølge de ønsker dem valgt. Velgerne bestemmer selv hvor mange kandidater de vil nummerere. Dette medlem mener ordningen gir velgerne et stort demokratisk handlingsrom og at den med fordel kan anvendes ved alle valg i fremtiden.

Etter *utvalgets* mening er valgordningen en av hovedpilarene i demokratiet. Det må ikke være noen tvil om at valgordningen og selve gjennomføringen av valget sikrer folks demokratiske rettigheter, samt at fordelingen og valget av representanter gjenspeiler folkemeningen slik den kommer til uttrykk ved valgresultatet. Det er derfor viktig at valgordningen fremmer en slik helhet og ikke bygger på mer partitaktiske avveininger. Bare et slikt opplegg kan sikre valget legitimitet i befolkningen. Politikk og politisk virksomhet er avhengig av bred folkelig tillit. Dette er først og fremst et ansvar for partiene og de til enhver tid rådende flertall i Stortinget og andre politiske forsamlinger. Politikken utsettes i dag for et stadig mer kritisk blikk fra befolkningen og mediene. Folk flest har i dag tilgang til stadig mer bakgrunnsinformasjon for de ulike politiske beslutninger enn noen gang tidligere. Samtidig er det en særlig krevende utfordring for partiene og politikere å sette saker og vedtak inn i en helhet som er tydelig for folk.

Tilliten til det politiske system er derfor først og fremst et resultat av hvordan politikken utøves. I det representative folkestyret vil imidlertid også en bred tillit til selve valgordningen være avgjørende. Det er på denne bakgrunnen at de enkelte medlemmer av utvalget, selv om det i utgangspunktet er forskjeller i prinsippale synspunkter på enkelte områder, har samlet seg om en bred og helhetlig løsning.

Det er ulikt syn på enkelte saker i utvalget og dette fremkommer på de respektive områder senere i innstillingen. Denne uenigheten har altså ikke hindret at utvalget har kunnet samle seg om helhetsløsninger på mer overordnede områder i innstillingen.

2.4 Demokrati mellom valg

Det finnes ingen generelle regler om nasjonale folkeavstemninger i Grunnloven. Isteden er det blitt utformet en særlov for hver av de siste folkeavstemninger. Stortinget kan altså i dag kun gjennomføre en frivillig og rådgivende folkeavstemning med bakgrunn i en særlig lovhjemmel. Det vil dermed være opp til Stortinget om det vil følge resultatet fra folkeavstemningen. Velger Stortinget dette, vil resultatet fra den rådgivende folkeavstemning bli det endelige resultat. Så langt har det ikke vært gjennomført noen rådgivende folkeavstemning på nasjonalt nivå hvor ikke resultatet har blitt fulgt av Stortinget.

Når det gjelder lokale folkeavstemninger, har Norge etter gjeldende rett heller ingen regler. Kommuneloven bygger på prinsippet om at innbyggerne blir representert ved kommunestyret og andre folkevalgte organer. Det betyr at kommunestyret ikke kan vedta at en sak skal bli bindende avgjort i en folkeavstemning uten hjemmel i lov. Dette er likevel ikke et hinder for at kommunene kan legge saker ut til rådgivende folkeavstemninger.

Utvalget har fått som mandat å vurdere behovet for, og eventuelt foreslå, regler for å regulere nasjonale og lokale folkeavstemninger. Utvalget ser ikke at en hyppigere bruk av folkeavstemninger/folkeinitiativ, verken lokalt eller nasjonalt, er mere egnet enn andre virkemidler for å fange opp det folkelige engasjementet. Det hevdes gjerne at dette kan minske Stortingets, kommunestyrenes, og regjeringens styringsevne. Representative organer utgjør fun-

damentet for folkestyret, og gir mulighet for samtale, kompromiss og kontinuitet. Folkeavstemninger fører heller ikke nødvendigvis til en mer demokratisk beslutningsprosess. Det hevdes, og erfaringer fra andre land kan tyde på, at hyppige folkeavstemninger kan redusere interessen for å delta i folkeavstemninger (og i valg til representative forsamlinger). Dette kan innebære at et aktivt mindretall får en uforholdsmessig stor innflytelse på spørsmål som normalt skal avgjøres av Stortinget, kommunestyrene eller fylkestingene. Utvalget er av den oppfatning at det er grunn til å se nærmere på spørsmålet om lovregulering vedrørende folkeavstemninger, og fremmer forslag til konkrete lovregler i kommuneloven.

Nasjonale folkeavstemninger

Utvalget har drøftet spørsmålet om det bør grunnlovsfestes bindende nasjonale folkeavstemninger. Det er ikke tvil om at det kan fremføres en rekke vektige argumenter for at når Stortinget først har tatt en beslutning om å legge en sak ut til folkeavstemning, bør resultatet være bindende. Men det er viktig å være klar over at bindende folkeavstemninger vil reise en rekke prinsipielle forfatningsmessige problemstillinger, som blant annet må drøftes i lys av Grunnlovens § 93 og § 112. Grunnlovens § 93 krever tre fjerdedeler flertall i Stortinget for å avgi suverenitet på et saklig begrenset område, mens § 112 krever to tredjedel flertall for å endre Grunnloven. Kravet om kvalifisert flertall er et viktig mindretallsvern. En folkeavstemning med dagens regler tilsier at den kun kan være bindende såfremt et forslag forkastes, mens representantene står fritt dersom det vedtas. Den debatt som offentlig har vært ført om spørsmålet om bindende folkeavstemninger har i stor grad vært preget av erfaringer knyttet til spørsmålet om norsk EU-medlemskap. Dette har enkelte ulemper, fordi spørsmålet i relasjon til Grunnlovens § 93 reiser særskilte problemstillinger, slik at debatten ikke uten videre har tatt for seg alle mer prinsipielle problemstillinger knyttet til folkeavstemninger mer generelt.

Mindretallsvernet er et vanskelig spørsmål, som kan ivaretas på ulike måter. En løsning kan være å stille strenge krav til hvor mange som må ha deltatt i en folkeavstemning for at resultatet skal gjøres bindende. Et problem med å stille for høye krav til valgdeltakelsen er at det åpner for at et aktivt mindretall kan blokkere et resultat gjennom å oppfordre velgerne til å holde seg hjemme. En annen løsning er å introdusere høye barrierer for at Stortinget skal kunne legge en sak ut til folkeavstemning. En løsning er at minst 2/3 av stortingsrepresentantene må stemme for et slikt forslag for å utløse en bindende folkeavstemning. Hinderet som må passeres vil i så falle være høyt, og det er således ingen grunn til å forvente at dette vil øke bruken av folkeavstemninger.

Et annet vanskelig spørsmål er hvorvidt en bindende folkeavstemning skal gjelde et ja eller nei til et stortingsvedtak. Det kan argumenteres for at Stortinget ikke bør tilkjennegi sitt syn på forhånd. Dette kan utvilsomt legge uheldige føringer på selve avstemningen. På den annen side kan det oppfattes som forfatningsmessig problematisk at Stortinget i så fall reduseres til en ren voteringsmaskin. Det kan også argumenteres med at det er rimelig at partiene klargjør sine standpunkter for velgerne i forkant av en eventuell folkeavstemning. Fordelen med å la et folkeavstemningsspørsmål knytte seg til ja eller nei

til et truffet stortingsvedtak, vil være at det innebærer et tydelig voteringstema, og at resultatet fra folkeavstemningen dermed uten videre vil bli det endelige resultat. Det er prinsipielt vanskelig å knytte bindende virkning til et folkeavstemningsresultat med et voteringstema som kan gi tolkningsmuligheter, eller at man vil tvinge stortingsrepresentanter til å stemme i strid med sin overbevisning for å virkeliggjøre resultatet fra folkeavstemningen.

Et annet dilemma er hvorvidt en skal knytte eventuelle bindende avstemninger til bestemte saker eller prosedyrer (for eksempel grunnlovsendringer, tilslutning til internasjonale traktater osv.), eller om det skal være opp til Stortinget selv å bestemme om de ønsker at folket skal avgjøre en bestemt sak. Det er bred enighet i utvalget om at det bør være opp til Stortinget selv å avgjøre dette.

Forfatningsmessig handler dette om hvordan forholdet mellom det direkte og indirekte demokrati skal lovreguleres. Skal en stille ulike flertallskrav alt etter om det er Stortinget eller folket som skal ha beslutningsmakten? Utvalget mener mindretallsvernet er viktig, og at dette kan ivaretas på ulike måter. En kan knytte bindende folkeavstemninger til bestemte saker – en kan stille strenge krav til hvor mange som må ha deltatt for at resultatet skal være bindende – en kan formulere høye barrierer for at Stortinget skal kunne legge en sak ut til folkeavstemning (en kombinasjon av disse elementene er også mulig). EU saken har bidratt til at det direkte demokratiet er blitt en viktig del av den norske styreformen, og det er bred enighet i utvalget om at spillereglene for dette bør klargjøres i Grunnloven. Det foreligger en rekke grunnlovsforslag om bindende nasjonale folkeavstemninger i Stortinget (se vedlegg 9). Forslagene berører de ulike hensyn som utvalget har drøftet i denne innstillingen.

Utvalget vil understreke at også rådgivende folkeavstemninger kan være et nyttig redskap i den politiske beslutningsprosessen. Erfaringene med rådgivende folkeavstemninger både fra 1905 og i tilknytning til EU-spørsmålet viser at rådgivende folkeavstemninger har vært nyttige og hatt stor betydning for utviklingen i viktige nasjonale spørsmål. Det kan blant annet tenkes at det oppstår spørsmål som Stortinget, av mange grunner, har betenkeligheter med å avgjøre. Stortinget kan selv være i tvil, og dermed ha betenkeligheter ved å påta seg ansvaret. Det kan typisk gjelde saker som går på tvers av de politiske motsetninger, og hvor de politiske partiene selv er splittet. I slike situasjoner er det rimelig at Stortinget gjennom en appell til folket kan skaffe seg det nødvendige beslutningsgrunnlaget.

Lokale folkeavstemninger/innbyggerinitiativ

Muligheten for å holde lokale folkeavstemninger ligger allerede i dag i lovens system. Med bakgrunn i samme argumentasjon som ovenfor går utvalget inn for at det skal lovreguleres at kommunestyrene/fylkestingene kan, om de ønsker det, vedta å utløse både rådgivende og bindende folkeavstemninger i saker som hører inn under kommunens/fylkeskommunens kompetanseområde. Utvalget forutsetter at reglene utformes slik at lokale folkeavstemninger ikke binder statsorganenes handlefrihet på en slik måte at hensynet til nasjonal styring ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. En folkeavstemning kan kun

gjøres bindende hvis et kvalifisert flertall i kommunestyret/fylkestinget ønsker det. Utvalget går i tillegg inn for at minst 50 prosent av de stemmeberettigede må ha deltatt for at en folkeavstemning skal få en bindende karakter. Utvalget forventer ikke at dette vil føre til en hyppigere bruk at folkeavstemninger som sådan, men det vil sende et signal om at kommunene/fylkeskommunene også kan ta i bruk direkte demokratiske virkemidler.

Utvalget går videre inn for å gi innbyggerne en forslagsrett til kommunestyrer og fylkesting. Folkeavstemninger er en beslutningsmetode som har til hensikt å ta politiske beslutninger på siden av det representative systemet. Formålet med innbyggerinitiativet, eller forslagsretten, er det motsatte, nemlig å få satt saker, som opptar lokalsamfunnet, på den representative politiske dagsorden. En lokal forslagsrett kan dermed bidra til at saker som engasjerer kanaliseres inn i den representative prosessen på en formell og ordnet måte. Utvalget mener at forutsetningene for at en slik forslagsrett skal kunne fungere er gode i lokalsamfunnene. De aktuelle sakene, sammenhengene, og konsekvensene bør være godt kjent blant innbyggerne. Utvalget foreslår dermed at innbyggerne i en kommune/fylkeskommune gis forslagsrett til kommunestyret/fylkestinget. Kommunestyret/fylkestinget bør forpliktes til å ta stilling i en sak som berører kommunestyrets/fylkestingets kompetanseområde dersom for eksempel minst 2 prosent av de stemmeberettigede krever det. Kommunestyret/fylkestinget skal ha tatt det angitt spørsmålet opp til behandling innenfor en tidsfrist på 6 måneder etter at initiativet ble tatt. Utvalget går inn for at disse reglene tas inn i kommuneloven.

2.5 Nærmere om lovutkastet og forholdet til forskrifter

Utvalget har lagt vekt på å legge fram et forslag til valglov som er mindre detaljert enn dagens lov. Dette vil gjøre det enklere å praktisere loven, og det vil også bli lettere å foreta endringer. Utvalget vil likevel understreke at det er viktig at regler i valglovgivningen er så presise som mulig, og dermed etterlater så lite rom for skjønnsmessige vurderinger som mulig. Det er viktig at etter at et valgresultat foreligger, kan det ikke reises tvil om at resultatet er det riktige basert på gjeldende valgregler. Utvalget foreslår at departementet på en del områder får hjemmel til å fastsette forskrifter. Disse forskriftene kan gjøres mer detaljert enn lovteksten, slik at mer veiledning til brukerne kan tas inn her. Det er også lettere å foreta endringer i forskrifter enn i lov. Utvalget vil likevel fremheve at det ikke bør gis hjemmel til å gi forskrifter som er knyttet til prinsipielle spørsmål for gjennomføringen av valget, samt spørsmål knyttet til stemmerett og valgbarhet.

Utvalget foreslår at departementet får hjemmel til å gi forskrifter om:

- manntallet og manntallsføringen
- listeforslagene og behandlingen av disse
- trykking av stemmesedler
- forhåndsstemmegivningen
- fastsetting av stemmetiden på valgdagen, og kunngjøring/informasjon om dette
- stemmegivningen på valgtinget
- prøving av stemmegivninger og opptelling av stemmesedler

– Riksvalgstyrets valgoppgjør ved stortingsvalg

2.6 Andre endringsforslag i loven

Utvalget vil foreslå at ansvaret for forhåndsstemmegivningen innenriks føres tilbake til kommunene fra Posten. Utvalget mener tre hovedprinsipper må legges til grunn når en skal vurdere organiseringen av forhåndsstemmegivningen

– Avvikling av valg er et offentlig anliggende
– Velgerne må sikres minst like god tilgjengelighet som det var forutsatt da poststemmegivningen ble introdusert
– Velgerne må kunne føle seg trygge for at stemmegivningen foregår på en måte som sikrer prinsippene om frie og hemmelige valg

Utvalget mener at de nevnte prinsipper kan ivaretas på den beste måten ved at kommunene administrerer ordningen. Dette har særlig sammenheng med den nedbygging og endring av Postens organisasjon som skjer, og har skjedd.

En annen viktig endring utvalget foreslår er at fylkesmannen overtar behandlingen av klagesaker ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Valgstyrene/fylkesvalgstyrene foreslås gitt myndighet til å kunne treffe avgjørelse selv i klagesaker, dersom forvaltningslovens prinsipper for en slik avgjørelse foreligger, dvs. at valgstyret/fylkesvalgstyret finner at klagen skal tas til følge, eller at den åpenbart må avvises. Samtidig foreslås at fylkesmannen fritas fra oppgaven med obligatorisk kontroll av valgstyrenes møtebøker og valgoppgjør ved kommunestyrevalg. Det legges opp til en kommunal «egenkontroll» av valgoppgjøret, ved at valgstyret forelegger det for kommunestyret til godkjenning. Et mindretall i kommunestyret vil kunne bringe oppgjøret inn for fylkesmannen til lovlighetskontroll. Disse endringene vil samlet bidra til å dempe statlig kontroll med kommunene, samtidig som kommunene får sterkere avgjørelsesmyndighet når det gjelder valg.

Utvalget går inn for at bestemmelsene om at formannskapet/fylkesutvalget skal være obligatorisk valgstyre/fylkesvalgstyre oppheves. I stedet bør det overlates til den enkelte kommune/fylkeskommune å avgjøre hvilket organ som skal ha ansvaret for valgavviklingen. Dette kan være formannskapet/fylkesutvalget, et annet fast utvalg eller et særskilt oppnevnt organ.

Kravet til antall navn på valglistene ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg foreslås satt til minimum 5, maksimum det antall representanter som skal velges. Kravet til antall underskrifter på listeforslag som ikke representerer et registrert partis lokalorganisasjon ved kommunestyrevalg foreslås satt til 2 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste kommunestyrevalg, maksimum 300, minimum et antall tilsvarende antall kommunestyremedlemmer.

Forslagsstillernes adgang til å forhåndskumulere kandidater ved kommunestyrevalg foreslås avviklet i den formen vi kjenner i dag. I stedet foreslås at ett eller to kandidatnavn kan føres opp med uthevet skrift først på listeforslaget. Dette innebærer at disse kandidatene skal ha et tillegg i sitt stemmetall som tilsvarer 20 prosent av listas stemmetall. Når det gjelder utvalgets

forslag til regler om velgernes endringer på stemmesedlene vises til det som er sagt under pkt. 2.3 foran.

Den modifiserte Sainte-Laguës metode foreslås innført ved valgoppgjør for kommunestyrevalg. Dette innebærer at antall stemmesedler for den enkelte liste divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 osv., og representantplassene fordeles til listene på grunnlag av kvotientenes størrelse. Reglene om utjevningsmandater ved fylkestingsvalg foreslås opphevet.

Bruken av stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivning på valgdagen foreslås opphevet. I stedet foreslås innført en ordning der stemmesedlene stemples før de legges i valgurnen. Manglende stempling vil føre til at stemmeseddelen blir forkastet.

Det foreslås at velgere som er blitt syke og uføre kort tid før valgdagen, og derfor ikke har kunnet forhåndsstemme, skal få anledning til å stemme der de oppholder seg på valgdagen.

Stemmeretten for norske borgere bosatt i utlandet foreslås begrenset ved lokalvalg, slik at den faller bort etter ti års sammenhengende registrert opphold i utlandet.

Det foreslås at personer som er under utdanning – ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg – skal gis adgang til å søke seg innført i manntallet i den kommunen der utdanningsinstitusjonen ligger, selv om de ifølge folkeregisterforskriftene skal være registrert som bosatt i en annen kommune. Dette for å imøtekomme ønskene fra en del studenter om å kunne delta i det politiske liv og stille til valg i den kommunen de føler sterkest tilknytning til.

Utvalget foreslår at valgloven får regler om gjennomføring av nasjonale og lokale folkeavstemninger. Det vil være opp til Stortinget (ved landsomfattende avstemninger) og kommunestyret/fylkestinget (ved lokale/regionale avstemninger) å definere tema for avstemningen.

Utvalget går inn for at det tas inn i loven en bestemmelse som generelt åpner for forsøk i forbindelse med valg, både når det gjelder gjennomføring av valg på andre måter enn det som er fastsatt i loven, og når det gjelder adgangen til å foreta valg av andre folkevalgte organer enn Storting, fylkesting og kommunestyrer.

Kapittel 3
Utviklingen av valgsystemet i Norge. Oversikt over noen viktige trekk

3.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en historisk oversikt over utviklingen av de viktigste sider ved valgordningen i Norge, sammen med en kortfattet beskrivelse av aktuelle endringer i regelverket etter hvert som de er gjennomført. Fremstillingen er konsentrert om mer grunnleggende prinsipper som gjelder

– stemmerett og valgbarhet
– valgordning
– valglistenes innhold
– velgernes muligheter til å øve innflytelse på valget.
– valgoppgjør

De mer praktiske detaljene når det gjelder valgforberedelser og -avvikling er ikke behandlet i særlig grad. Dette er vesentlig for å unngå at kapitlet blir uforholdsmessig langt.

Vi kjenner 4 ulike valg i tradisjonell betydning i Norge i dag:

Stortingsvalg, kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og sametingsvalg. Disse er behandlet separat.

I tillegg kommer forsøk med direkte valg av andre organer enn de som er regulert i lovgivningen. Det dreier seg om:

1. direkte valg av bydelsutvalg i 4 bydeler i Oslo (gjennomført i 1995 og 1999)
2. direkte valg av ordfører (introdusert i 1999).

Vi kan også nevne folkeavstemninger, både lokalt og nasjonalt, som en form for valg der befolkningen kan si sin mening

3.2 Generelt om regelverket

Grunnloven inneholder i §§ 50–64 bestemmelser om valg, som primært gjelder stortingsvalg.

Frem til 1985 fantes regelverket om valg i tre forskjellige lover:

– stortingsvalgloven av 1920
– nominasjonsloven av 1920
– kommunevalgloven av 1925

I 1985 ble de tre lovene slått sammen til én lov, valgloven.

I 1988 ble lov om Sametinget og andre samiske forhold (sameloven) vedtatt. Denne loven bestemmer at det skal opprettes et eget direkte valgt organ for den samiske befolkningen (Sametinget). Loven inneholder noen bestemmelser om valget, og fastsetter at Kongen kan gi nærmere bestemmelser om valget. Slike bestemmelser er gitt, senest ved kgl.res. av 28. februar 1997.

Regelverket om valg finnes dermed i dag i:

– Grunnloven §§ 50–64

– valgloven av 1985
– sameloven av 1987
– forskrift om valg av sameting fastsatt i 1997

3.3 Stortingsvalg

Utviklingen av valgordningen for stortingsvalg kan deles inn i 5 epoker:

Perioden 1814–1905:

Valgreglene fantes i Grunnloven allerede da denne ble vedtatt i 1814

Valgene ble avholdt som *indirekte valg i flermannskretser* . By- og landdistrikter ble organisert i ulike valgdistrikter. Valgdistriktene var ikke sammenfallende med fylkene (amtene). Antall stortingsrepresentanter fra hvert valgdistrikt varierte fra 2 til 5 i byene, og fra 1 til 4 i landdistriktene. Grunnloven bestemte opprinnelig at det skulle velges et antall stortingsrepresentanter ikke mindre enn 75, og ikke flere enn 100.

De stemmeberettigede stemte ikke direkte på kandidatene til Stortinget, men på *valgmenn,* som deretter valgte representantene. Antallet valgmenn varierte etter hvorvidt det dreide seg om by (kjøpsted) eller landdistrikt. I byene skulle det være en valgmann pr. 50 velgere, mot en valgmann pr. 100 velgere i landdistriktene.

Stortingsrepresentantene ble valgt blant valgmennene. Valgmennene i byene skulle velge 1/4 av sine medlemmer til Stortinget, mens valgmennene i landdistriktene skulle velge 1/10 av sine medlemmer. Dette førte til en klar overrepresentasjon av byene. Deres representanter utgjorde ca 1/3 av Stortinget, mens deres andel av befolkningen utgjorde bare ca 1/10.

Politiske partier var ukjent i den første tiden etter 1814. Det var en forutsetning at de som ble valgt representerte befolkningen som helhet, ikke snevre interessegrupper.

Stemmeretten var opprinnelig svært begrenset. Den bygde på at velgeren oppfylte følgende vilkår:

1. var mann
2. hadde fylt 25 år, og hadde bodd i landet i minst 5 år
3. var enten embetsmann, eller bonde som eide sin egen jord, eller hadde leid jord for minst 5 år, eller byborger (handelsmann, håndverker) og eide eiendom verdt mer enn ett bestemt beløp

Det er antatt at ca 45 prosent av den voksne mannlige befolkningen oppfylte vilkårene for stemmerett. Dette tilsvarte 10–11 prosent av den totale befolkningen.

Selv om stemmeretten var begrenset sammenlignet med det vi er vant til i dag, var likevel de norske stemmerettsreglene blant de mest liberale i Europa på den tiden.

Grunnloven inneholdt bestemmelser om tap av stemmerett, f.eks. ved idømmelse av straff, og suspensjon av stemmerett (ved tiltale for forbrytelser, umyndiggjøring og konkurs).

De stemmeberettigede ble ikke automatisk innført i manntall. De måtte søke om å bli registrert. Som et ledd i registreringen måtte en sverge troskap mot Grunnloven.

Stemmerett medførte ikke automatisk at man var valgbar til Stortinget. Ansatte ved statsrådets kontorer og i diplomatiet, og ansatte ved hoffet var – som i dag – utelukket fra valg. Heller ikke statsråder kunne velges i følge Grunnlovens opprinnelige tekst.

I tillegg stilte Grunnloven 2 vilkår:

1. Man måtte i minst 10 år ha «oppholdet seg i Riget» – dvs. hatt fast bopel i landet
2. Man måtte ha fylt 30 år

Grunnloven ga opprinnelig rett til fritak i to tilfelle:

1. Dersom man hadde møtt som representant på to ordentlige Storting kunne man nekte å ta imot valg den 3. gangen
2. Dersom man hadde lovlig forfall. I siste instans var det opp til Stortinget å avgjøre dette.

Ut over 1800-tallet økte befolkningen i byene sterkt, samtidig som flere steder fikk bystatus. Dette førte til et økt press mot representantfordelingen i Stortinget, som bygde på prinsippet om fordeling 2: 1 i landdistriktenes favør. Som et ledd i bevaringen av dette prinsippet ble antallet stortingsrepresentanter utvidet, slik at det kunne velges mer enn 100 representanter.

I *1859* ble den såkalte «bondeparagrafen» vedtatt: Forholdet mellom stortingsrepresentantene fra by og land skulle være 1: 2. Dette skulle sikre landdistriktene en betydelig representasjon i Stortinget, selv om befolkningsutviklingen gikk i deres disfavør. Etter hvert førte denne bestemmelsen til en betydelig overrepresentasjon fra distriktene, selv om det opprinnelig hadde vært meningen at prinsippet bak skulle være en garanti for byene og deres befolkning.

I 1880-årene ble de første politiske partiene etablert, men dette kom ikke til uttrykk i valgreglene på dette tidspunktet.

1892 : Forfallsinstituttet innføres. Dette er forløperen til forhåndsstemmeordningen. Opprinnelig kunne velgerne bare avgi stemme ved frammøte på valgtinget. I 1892 ble det åpnet adgang for den som hadde «lovlig forfall» fra å møte på valgtinget, til å sende skriftlig stemmeseddel til valgstyret. Ordningen gjaldt opprinnelig bare de som oppholdt seg innenriks, men ble senere utvidet til å gjelde også for utenriksværende og de som oppholdt seg på Svalbard og Jan Mayen.

1898: Alminnelig stemmerett for menn over *25* år innføres. Utvidelsen av stemmeretten var særlig knyttet til det mest sentrale politiske spørsmålet på denne tiden – forholdet til Sverige innen unionen, og ønsket om nasjonal suverenitet. Utvidelsen av stemmeretten skjedde før arbeiderklassen var fullt mobilisert. Framveksten av arbeiderklassen kan ha påvirket utviklingen mot slutten av århundret, men har antakelig hatt mindre betydning for innføring av alminnelig stemmerett i Norge, enn hva tilfellet er i mange andre land.

Perioden 1905–1919

I *1905* ble det innført en ny valgordning:

Man gikk nå over til direkte valg. Innføringen av direkte valg bygde på 2 hovedhensyn:

1. Et ønske om å gjøre valgordningen mer demokratisk. Velgerne burde får mer direkte innflytelse på valgene. Framveksten av politiske partier bidro til å svekke prinsippet om indirekte valg. I praksis viste det seg at den grupperingen som oppnådde flertall på Stortinget ikke nødvendigvis hadde et flertall av velgerne bak seg.
2. Utvidelsen av stemmeretten – og dermed antall stemmeberettigede – førte til at det måtte velges et stort antall valgmenn. Det ble uhåndterlig for velgerne å skulle stemme på det fastsatte antall valgmenn.

Samtidig med at man vedtok direkte valg ble det innført en ny valgordning basert på enmannskretser.

Landet var delt i 41 by- og kjøpstadsdistrikter, og 82 landdistrikter. Det ble valgt 1 representant, og 1 vararepresentant, fra hvert distrikt. Velgerne stemte med stemmesedler, som inneholdt navn på en representant og en vararepresentant. For at en kandidat skulle bli valgt måtte vedkommende ha minst 50 prosent av stemmene. Dersom ingen kandidat fikk mer enn 50 prosent ved valget, måtte det avholdes en ny valgomgang. I denne omgangen ble den valgt som fikk flest stemmer, selv om dette var mindre enn 50 prosent.

Argumentene for å innføre et stort antall enmannskretser var følgende:

1. Det ville skape større nærhet mellom velgerne og representanten
2. Det gjorde det mulig å sikre representasjon fra de mindre byene, i stedet for at disse skulle være avhengig av å bli representert av en som var valgt fra en større nærliggende by
3. Det nye systemet ville føre til en bedre proporsjonal representasjon mellom partiene på Stortinget

Politiske partier er fortsatt et ukjent begrep i valgreglene, selv om partiene hadde vært etablert siden 1880-årene.

Denne valgordningen ble benyttet ved valgene 1906–1918.

1907: Begrenset stemmerett for kvinner ble innført. Dette var en kampsak, idet det fra flere hold ble reist sterk motstand mot stemmerett for kvinner. Avgjørelsen i 1907 representerer et gjennombrudd for kvinnenes stemmerett ved stortingsvalg. Vilkårene for stemmerett var at kvinnene eide fast eiendom eller hadde en viss inntekt.

Den første kvinnelige stortingsrepresentanten ble valgt som vararepresentant i 1909, og møtte som representant i 1911.

1913: Alminnelig stemmerett for kvinner over *25* år innføres. Dette representerer en endelig stadfestelse av prinsippet om at alle bør ha like politiske rettigheter i et demokratisk styrt land, og at menn og kvinner må likestilles i denne sammenhengen.

1913: Statsrådenes valgbarhet til Stortinget stadfestes, i den forstand at det grunnlovsfestes at de ikke kan møte på Stortinget så lenge de er medlemmer av Regjeringen,

Perioden 1919–1952

I begynnelsen av det 20. århundre vant prinsippet om proporsjonalt valgsystem fram i en rekke land.

Forslag om å innføre et proporsjonalt system i Norge var blitt diskutert lenge. Debatten om dette førte til en klar polarisering mellom de to store partiene – Venstre og Høyre – på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet.

Venstre – som det største partiet – gikk mot et proporsjonalt system ut fra følgende argumenter:

1. Det ville vanskeliggjøre et parlamentarisk styringssystem basert på et flertall i Stortinget
2. Det ville gjøre det vanskeligere å oppnå det nødvendige flertall for endringer av Grunnloven
3. Det ville favorisere Høyre(!)

Venstre ønsket i stedet å utvide stemmeretten

Høyre, på sin side, ønsket konstitusjonelle garantier mot et dominerende Venstre.

Etter hvert som Det norske Arbeiderparti økte sin tilslutning kom det også krav fra partiet og dets tilhengere om å gjøre det lettere å oppnå representasjon i Stortinget. De «gamle» partiene – Venstre og Høyre – ønsket på sin side å danne en motvekt mot den økende innflytelsen fra Arbeiderpartiet. Ettersom disse partiene fant det umulig å gå sammen i en bred nasjonal koalisjon sluttet de seg til prinsippet om et proporsjonalt valgsystem.

I *1919* vedtok Stortinget endringer i Grunnloven som åpnet for proporsjonalt valg i flermannskretser. Antall stortingsrepresentanter ble satt til 150. Grunnloven fastsatte også hvordan representantene skulle fordeles på by- og landdistriktene innen det enkelte fylke. «Bondeparagrafen» ble opprettholdt. Stemmerettsalderen ble senket til 23 år, både for menn og kvinner

I *1920* ble det vedtatt lov om stortingsvalg, og lov om nominasjon ved stortingsvalg.

Disse gjaldt med en del endringer frem til den nåværende valgloven ble vedtatt i 1985. De viktigste prinsippene var:

1. Partiene ble for første gang omtalt i loven, bl.a. med regler om valglister og registrering av partinavn.
2. Det ble fastsatt krav til antall kandidatnavn på valglistene:
   a) Minimum: Det antall representanter som skal velges fra fylket.
   b) Maksimum: Det antall representanter som skal velges fra fylket + 6.

3. Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene ble regulert i loven. Velgerne kunne:
   a) Stryke kandidatnavn
   b) Endre rekkefølgen på kandidatene

4. Ved valgoppgjøret skulle man benytte d'Hondts metode. Dette innebar at partienes stemmetall ble dividert med 1 – 2 – 3 – 4 osv., og mandatene fordelt på grunnlag av kvotientenes størrelse.

Den valgordningen som ble vedtatt i 1919–1920 skulle egentlig gjelde bare ved valget i 1921. Ingen var helt fornøyd med ordningen. Blant annet gjaldt det valgkretsinndelingen. Etter 1930 førte ordningen til en synkende grad av proporsjonalitet når det gjaldt partienes representasjon på Stortinget, og en økende grad av overrepresentasjon for det største partiet. I perioden fram mot 1949 ble det fremmet en rekke forslag om endringer i systemet – bl.a. om innføring av utjevningsmandater – men ingen av disse forslagene fikk det nødvendige flertall i Stortinget.

I *1930* ble det åpnet adgang til listeforbund, slik at to eller flere partier kunne avgi erklæring om at deres stemmer skulle telles sammen, selv om de stilte liste hver for seg. Velgerne avga stemme til ett av partiene i listeforbundet. De kunne reservere seg mot listeforbund, ved å stryke den trykte erklæringen om listeforbund på stemmeseddelen.

Viste det seg ved valgoppgjøret at partiene som deltok i et listeforbund i et distrikt samlet oppnådde flere mandater ved listeforbundet enn hver for seg, skulle listeforbundet legges til grunn ved valgoppgjøret for distriktet. Den reelle effekten av et listeforbund ble dermed at andre partier mistet mandater de ville fått dersom alle partiene hadde opptrådt hver for seg.

Selv om d'Hondts system var et proporsjonalt valgsystem hadde det som konsekvens at store partier ble begunstiget på bekostning av mindre. Arbeiderpartiet fikk etter hvert stor oppslutning i valg, og de ikke-sosialistiske partiene fryktet at partiet ville oppnå flertall på Stortinget. Listeforbund ble vedtatt innført for å vanskeliggjøre en slik utvikling. Arbeiderpartiet protesterte mot innføringen, fordi de mente at ordningen ville gi de øvrige partiene en urimelig fordel på deres bekostning.

Listeforbundsordningen gjaldt fram t.o.m. valget i *1945.*

I 1930 ble forfallsinstituttet opphevet, og adgangen til å avgi forhåndsstemme innført. Den som var forhindret fra å stemme på valgtinget på valgdagen kunne avgi stemme ved personlig frammøte hos en stemmemottaker – enten innenriks eller utenriks. Stemmemottakere innenriks var bl.a. manntallsføreren (lensmannen eller særskilt oppnevnt manntallsfører), eller særskilt oppnevnte stemmemottakere. Velgeren måtte avgi erklæring om at han/hun ville være fraværende på valgdagen, og gi en begrunnelse for dette. Valgstyret skulle – i forbindelse med prøvingen av forhåndsstemmene – vurdere om det forelå en lovlig forfallsgrunn. Kom valgstyret til at velgeren kunne ha stemt på valgdagen måtte forhåndsstemmen vrakes. (Tilsvarende for kommunestyrevalg).

I *1938* ble valgperioden endret fra 3 til 4 år.

Stemmerettsalderen var senket til *21* år ved valget i *1949* .

Perioden 1952–1988

Etter den andre verdenskrigen startet debatten om en ny valgordning igjen. I 1948 nedsatte Stortinget en valgordningskommisjon hvis hovedoppgave var å se på regelverket med tanke på å finne fram til et system som ga en bedre proporsjonalitet enn det gamle. Mange – særlig blant opposisjonspartiene på Stortinget – mente at grensen var nådd når det gjaldt hva man kunne akseptere mht. ubalanse i representasjon på Stortinget. Ved valget i 1949 oppnådde

for eksempel Arbeiderpartiet 85 mandater (dvs. 56,66 prosent) på Stortinget, med 45,7 prosent av stemmene.

Valgordningskommisjonens flertall ønsket en ordning med utjevningsmandater, og fikk støtte fra partiene som var i mindretall på Stortinget. Arbeiderpartiet motsatte seg dette. De ønsket den gjeldende ordningen opprettholdt når det gjaldt selve mandatberegningen, men ville at valgdistriktenes grenser skulle følge fylkesgrensene. «Bondeparagrafen» førte nå til en klar overrepresentasjon for landdistriktene, noe som var til ulempe for Arbeiderpartiet, med dets sterke oppslutning blant arbeiderne i byene.

I *1952* skjedd det vesentlige endringer i valgordningen, som et resultat av et kompromiss mellom Arbeiderpartiet og Høyre. Kompromisset innebar at «bondeparagrafen» kunne oppheves, mot at St. Laguës modifiserte oppgjørsmetode – med første delingstall 1,4 – ble introdusert.

«Bondeparagrafen» ble opphevet. Valgdistriktene ble nå knyttet til fylkene, og skillet mellom by – og landdistrikter ble opphevet. Fylkenes antall mandater ble fastsatt i Grunnloven. Oslo fikk en styrket representasjon. Samtidig ble kravet om stemmerett i fylket som vilkår for valgbarhet opphevet.

I *1953* ble reglene om valgoppgjør endret. Den modifiserte St. Laguës metode avløste d'Hondt's metode. Dette innebærer at partienes stemmetall divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 osv.

Antall stortingsrepresentanter ble økt til *155* i *1973* og til *157* i *1985* .

1976: Statssekretærenes valgbarhet til Stortinget blir grunnlovsfestet.

Stemmerettsalderen ble satt ned til 20 år i *1967* , og til 18 år i *1978* .

I 1979 ble adgangen til å avgi forhåndsstemme lempet, ved at kravet om en bestemt forfallsgrunn ble opphevet, og valgstyret skulle heller ikke vurdere om velgeren hadde mulighet til å stemme på valgdagen.

I 1984 ble det vedtatt to nye fritaksgrunner: Fylte 60 år, og medlemskap i annet parti enn det som har stilt listeforslaget. Samtidig ble vilkåret «lovlig forfall» opphevet.

I *1985* ble den nåværende valgloven vedtatt. I denne forbindelsen ble ordningen med listeforbund gjeninnført. Gjeninnføringen skjedde som en konsekvens av at Arbeiderpartiet ikke ønsket utjevningsmandater. Arbeiderpartiet oppfattet endringen som et trekk fra den ikke-sosialistiske siden – som da hadde majoritet i Stortinget og regjeringsmakten – for å kunne beholde flertallet i Stortinget, og som en «straff» for Arbeiderpartiet. Fordi Arbeiderpartiet ikke ønsket å inngå i listeforbund med andre partier ville lovendringen bety en fordel for den ikke-sosialistiske siden.

Perioden fra 1988 til i dag

I *1988* ble ordningen med utjevningsmandater vedtatt etter en lengre debatt i Stortinget. Forslag om innføring av slike mandater forelå i en rekke alternativer.

I realiteten var det tre ulike fraksjoner i Stortingets Utenriks- og konstitusjonskomite, som forberedte saken for Stortinget:

1. Arbeiderpartiet ønsket primært status quo, bortsett fra at det ønsket forbud mot listeforbund og at 1,4 som første delingstall skulle inn i Grunnloven.
2. Høyre ønsket 10 utjevningsmandater og en sperregrense på 4 prosent,

sammen med et forbud mot listeforbund og at 1,4 som første delingstall skulle inn i Grunnloven.
3. Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsket 10 utjevningsmandater og en sperregrense på 3 prosent. De ville ikke ha delingstallet inn i Grunnloven, men kunne akseptere et grunnlovsbestemt forbud mot listeforbund.

Da saken kom til behandling i Stortinget hadde Arbeiderpartiet frafalt motstanden mot utjevningsordningen. Partiet mente en ordning med utjevningsmandater var lettere å akseptere enn alternativet, fortsatt listeforbund. Partiene var – tross hard debatt i stortingssalen – i stand til å slutte seg enstemmig til et kompromissforslag.

De viktigste bestemmelsene som ble vedtatt er:

– Antall stortingsrepresentanter økes til *165*
– *157* stortingsrepresentanter velges som distriktsrepresentanter, *8* som utjevningsrepresentanter.
– Bare registrerte partier kan få utjevningsrepresentanter.
– Det innføres *en sperregrense på 4 prosent* for å kunne få utjevningsrepresentanter.
– Partier som oppnår distriktsmandater beholder disse, selv om de ikke kommer opp i 4 prosent av stemmene.
– Listeforbund er forbudt.
– St. Lagüe's metode flyttes fra valgloven til Grunnloven

I *1997* åpnes det adgang til å avgi forhåndsstemme til Posten. Den tidligere ordningen – der kommunen mottok forhåndstemmer innenriks – ble opphevet.

3.4 Kommunestyrevalg

Grunnlovens bestemmelser om valg gjelder etter sitt innhold direkte bare for stortingsvalg. Kommunene er ikke nevnt i Grunnloven (bortsett fra § 59, som fastslår at hver kommune er et «valgsogn»). Det er alminnelig antatt at man i lov kan gi regler om kommunestyrevalg som avviker fra Grunnlovens bestemmelser. Et eksempel på slike bestemmelser er reglene om stemmerett og valgbarhet for innvandrere.

Tidsmessig kan reglene om kommunestyrevalg deles i to perioder: Før og etter vedtagelsen av kommunevalgloven av 1925.

Perioden 1837–1925

Formannskapslovene av 1837 inneholdt noen bestemmelser om de styrende organer i kommunene og valg av disse organene.

Opprinnelig skulle det velges to forsamlinger: Formannskap og representantskap.

Medlemmene av forsamlingene ble valgt av og blant kommunens stemmeberettigede og manntallsførte innbyggere. Valgperioden var 4 år, men halvpartene av medlemmene skulle tre ut hvert annet år, og nye medlemmer skulle velges. Valgdagen var i landdistriktene første dag på det alminnelige

skatteting (vår eller høst) for formannskapsmedlemmene, og en senere dag på samme ting for representantene. I byene ble formannskapsmedlemmene valgt en dag i desember måned, og representantene 3. januar (eller nærmest påfølgende hverdag) det påfølgende år.

I *1896* ble det bestemt at formannskapets medlemmer skulle velges av og blant medlemmene av herreds-/bystyret. Nå skulle hele kommunestyret velges samtidig, med 3 års funksjonsperiode. Valgdagen skulle være en dag i oktober (for landdistriktene) eller en dag i desember (for byene).

Samtidig ble det åpnet adgang til forholdstallsvalg. Vilkåret for slikt valg var at krav om dette ble satt fram av et visst antall velgere – varierende etter antall manntallsførte velgere i kommunen. Listeforslag måtte underskrives av minst 10 velgere i landkommunene, og minst 20 i byene.

I *1910* ble det innført alminnelig kommunal stemmerett for kvinner.

I *1921* ble det vedtatt nye kommunestyrelover for land- og bykommunene. Disse lovene avløste formannskapslovene av 1837. Valgreglene ble inkorporert i de nye kommunestyrelovene.

Perioden etter 1925

I *1925* ble det vedtatt en lov om kommunestyrevalg. Med endringer gjaldt denne loven fram til 1985, da den nye valgloven som samlet reglene om stortingsvalg og kommunestyrevalg ble vedtatt.

I loven ble det tatt inn bestemmelser om

1. Forslagsstillernes adgang til å kumulere kandidater på listeforslagene. Et kandidatnavn kunne føres opp tre ganger. Forslagsstillerne kunne kumulere så mange kandidater som trengtes for at lista skulle inneholde et antall navn som tilsvarte antall kommunestyremedlemmer. I tillegg kunne det føres opp inntil 10 forskjellige navn («reservekandidater»). (Senere er antall tilleggsnavn fastsatt til 10, 20 eller 40, avhengig av antall kommunestyrerepresentanter)
2. Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene. Velgerne kunne gi kandidatene en tilleggsstemme ved å kumulere, føre opp navn fra andre lister («slengere»), føre opp navn på personer som ikke sto på noen liste («ville kandidater»). Kandidater på vedkommende liste kunne føres opp én gang til. Loven hadde ikke regler om hvordan kumulering skulle gjennomføres for å være gyldig. «Slengere» kunne føres opp en gang mer enn det antall ganger vedkommende var oppført på lista. Velgeren kunne altså føre opp en slenger maksimalt 4 ganger. «Ville kandidater» kunne føres opp én eller to ganger. En stemmeseddel kunne maksimalt inneholde et antall navn tilsvarende antall kommunestyrerepresentanter + 10.
3. Valgoppgjøret. Valgoppgjøret ble gjennomført på følgende måte: Først telte man opp hvor mange stemmer hver enkelt kandidat hadde fått. Man skulle bare ta med det antall navn som tilsvarte antall kommunestyrerepresentanter, og se bort fra reservekandidatene. Summen av kandidatenes stemmetall ble listens stemmetall. For de ville kandidatene ble kandidatens stemmetall også listens stemmetall. Summen av listenes stemmetall skulle divideres med antall kommunestyrerepresentanter + 1. Kvotientens hele tall ble økt med 1. Deretter ble hver listes stemmetall dividert med den forøkte kvotienten, og hver liste fikk så mange representanter som de

nye kvotienters hele tall anga. Viste det seg at ikke alle representantplassene var fordelt ved denne beregningen, måtte man foreta nye beregninger, der hver listes stemmetall ble dividert med antall representanter lista hadde fått + 1, deretter – hvis det var nødvendig – med antall representanter + 2 osv. Kvotientene ble nummerert etter størrelse og de gjenværende representantplassene ble fordelt fortløpende på grunnlag av kvotientenes størrelse. Representantplassene ble fordelt til kandidatene på grunnlag av det stemmetall kandidatene hadde fått. Velgernes endringer på stemmesedlene var avgjørende for rangeringen av kandidatene. Bare ved stemmelikhet mellom to eller flere kandidater hadde plasseringen på den opprinnelige lista betydning. Dette systemet regulerer fortsatt valgoppgjøret ved kommunestyrevalg.

I *1932* ble det bestemt av kommunestyrevalgene skulle avholde på en og samme dag i hele landet, på en dag som ble fastsatt av Kongen.

I *1939* ble valgperioden forlenget fra 3 til 4 år. Endringen trådte i kraft ved valget i 1947, som var det første ordinære kommunevalget etter krigen.

I *1967* ble stemmerettsalderen senket til 20 år.

I *1974* ble lovens tittel endret til lov om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Dette som følge av at det ble innført direkte valg av fylkesting, og reglene om dette valget ble tatt inn i kommunevalgloven. Samtidig ble reglene om valglistenes innhold og velgernes adgang til å endre på stemmesedlene ved kommunestyrevalg endret i vesentlig grad:

Partienes adgang til forhåndskumulering av kandidater ble regulert slik at de forhåndskumulerte navnene måtte trykkes med uthevet skrift, og stå først, på sedlene. Dette medførte at velgerne ikke lenger kunne gi en forhåndskumulert kandidat én stemme. Strykninger medførte at kandidaten mistet begge kandidatstemmene partiet ønsket å gi vedkommende.

Adgangen til å føre opp «slengere» og «ville kandidater» ble opphevet.

Velgernes mulighet til å kumulere ble innskrenket slik at bare avkryssing ved kandidatnavnet ble godtatt.

Begrensningene oppad i antall kandidatnavn som skulle telles med ble opphevet, slik at alle kandidater som ikke var strøket av velgeren fikk kandidatstemmer. Samtidig ble det bestemt at stemmesedler som inneholdt færre kandidatnavn enn en tredjedel av antallet kommunestyrerepresentanter ikke skulle telle med ved *kandidatkåringen* (men derimot ved mandatfordelingen).

I *1978* ble stemmerettsalderen senket til 18 år. Samtidig fikk nordiske statsborgere med minst 3 års registrert botid i Norge stemmerett og kunne velges som medlemmer av kommunestyret.

I *1979* ble loven endret slik at forhåndskumulerte kandidater skulle føres opp to ganger på lista. Samtidig ble det åpnet (ubegrenset) adgang for velgerne til å føre opp «slengere». Velgerne fikk 3 muligheter til å kumulere:

1. Skrive navnet en gang til
2. Skrive «kum» ved navnet
3. Sette kryss ved navnet

Det ble ikke lenger stilt noe krav om antall navn som stemmeseddelen måtte inneholde for å telle med ved valgoppgjøret.

I *1983* ble stemmeretten og valgbarheten utvidet til å gjelde alle utenlandske statsborgere med minst 3 års registrert botid i riket.

I *1983* ble velgernes adgang til å føre opp «slengere» begrenset til en fjerdedel av kommunestyrets medlemstall (i kommuner med 19 eller færre representanter kan det imidlertid føres opp høyst 5 «slengere»).

I *1999* ble loven endret slik at nordiske statsborgere har stemmerett og er valgbare fra den dagen de er innført i norsk folkeregister som bosatt i riket. Dette på grunn av at Danmark, Finland og Sverige har innført tilsvarende regler for norske borgere i sine land Samtidig ble det bestemt at velgernes endringer på stemmeseddelen «gjøres i samsvar med den anvisning som skal trykkes på stemmeseddelen.»

3.5 Fylkestingsvalg

Valglovens § 24 første ledd fastsetter at valg av fylkesting skal holdes samme dag som valg av kommunestyre, i hele landet.

Kommunelovens § 7 nr. 1 bestemmer:

> «Fylkestingets medlemmer velges av de stemmeberettigede innbyggere i fylket etter regler fastsatt i lov»

Fylkestingets medlemstall fastsettes av fylkestinget selv, jf. kommunelovens § 7 nr. 2. Loven setter minimumskrav til antall medlemmer i fylkestinget, basert på fylkets innbyggertall.

Direkte valg av fylkestingene ble vedtatt i *1974* , og avholdt første gang i *1975* . Fylkestingene ble etablert ved vedtagelsen av formannskapslovene i 1837, men de ble tidligere valgt indirekte – av kommunestyrene.

Hovedprinsippene i ordningen med fylkestingsvalg er:

- Hvert fylke utgjør et valgdistrikt
- Vilkårene for stemmerett er de samme som for kommunestyrevalg.
- Valglistene må inneholde minst så mange forskjellige kandidatnavn som det skal velges representanter. Kumulering er ikke tillatt.
- Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene følger reglene for stortingsvalg. Det er tillatt å stryke kandidatnavn og å forandre rekkefølgen, men ikke å kumulere eller å føre opp «slengere».
- Valgoppgjøret foretas i store trekk på samme måte som stortingsvalget. Representantplassene i fylkestinget fordeles ved at valglistenes stemmetall for hele fylket divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 osv. Et særtrekk ved fylkestingsvalget er at inntil en sjettedel av fylkestingets medlemstall fordeles som *utjevningsrepresentantplasser* , for – om mulig – å sikre alle kommuner i fylket plass i fylkestinget.

3.6 Sametingsvalg

Sameloven (lov av 12. juni 1987) § 1–2 fastsetter:

> «Den samiske folkegruppe skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene».

Bakgrunnen for opprettelse av Sametinget er bl.a. Samerettsutvalgets innstilling fra 1984, som konkluderte med at den samiske befolkningen bør få sitt eget folkevalgte organ, som dels kan treffe avgjørelser i saker som gjelder den samiske befolkningen, dels være et talerør for samene vis a vis sentrale norske myndigheter.

Sameloven har i §§ 2–3 – 2–11 enkelte bestemmelser om valget, bl.a. om stemmerett, samemanntall, valgbarhet og fritak. For øvrig er det ved kgl.res. (senest 28. februar 1997) gitt utfyllende bestemmelser om valget, med hjemmel i samelovens § 2–11.

Det første sametingsvalget ble holdt i *1989* .

Hovedtrekkene i regelverket om sametingsvalget er følgende:

1. Valget holdes hvert fjerde år, samtidig med stortingsvalg.
2. Det velges tre medlemmer med varamedlemmer fra hver av 13 valgkretser. Valgkretsene varierer fra én kommune (valgkretsene Karasjok, Kautokeino) til å omfatte flere fylker (valgkretsen Sør-Norge).
3. Stemmerettsalderen er 18 år. Stemmerettsreglene følger reglene for kommunestyrevalg/fylkestingsvalg, dvs. at utenlandske samer har stemmerett dersom de har tre års registrert botid i Norge og ellers fyller de vilkår som gjelder for norske samer.
4. Det føres et særskilt manntall, på grunnlag av innmelding fra den enkelte. Manntallsføringen er basert på et subjektivt vilkår – at vedkommende oppfatter seg selv som same – og ett av følgende objektive vilkår:
   a) Vedkommende har samisk som morsmål
   b) Vedkommendes foreldre/besteforeldre/oldeforeldre hadde samisk som morsmål
   c) Minst en av vedkommendes foreldre står/har stått innført i samemanntall. Registrering i samemanntallet er ikke tidsavgrenset. Den gjelder inntil vedkommende melder seg ut, blir strøket som utflyttet fra kommunen (i så fall vil vedkommende f.o.m. valget i 2001 bli registrert i samemanntallet i innflyttingskommunen) eller dør.

5. Listeforslag til sametingsvalget skal inneholde minst ni navn, og være undertegnet av minst femten personer med stemmerett ved sametingsvalg. Personalet ved Sametingets administrasjon er utelukket fra valg.
6. I hver kommune skal et samevalgstyre (valgstyret eller et særskilt organ valgt av kommunestyret) administrere valget (utarbeide samemanntall, gjennomføre stemmegivning, foreta kontroll og opptelling av stemmesedler).
7. På valgkretsnivå skal et kretssamevalgstyre valgt av Sametinget administrere valget (godkjenne valglister, trykke stemmesedler) og foreta valgoppgjør (opptelling på kretsnivå, mandatfordeling og kandidatkåring). (Regjeringen fremmet 17. november 2000 Ot.prp. nr 17 (2000–2001) med forslag om at det opprettes et nytt sentralt organ – Sametingets valgnemnd – som skal overta de fleste av de oppgavene kretssamevalgstyrene har)
8. Dersom det er registrert færre enn femten samer i samemanntallet i en kommune, skal de avgitte stemmene telles opp utenfor kommunen (enten i en annen kommune eller hos kretssamevalgstyret).
9. Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene er den samme som ved

stortingsvalg.

10. Valgoppgjøret gjennomføres etter samme regler som for stortingsvalget (med den forskjell at det ikke velges utjevningsrepresentanter).

Sametinget er øverste valgmyndighet ved sametingsvalget, jf. samelovens § 2–10. Dette innebærer at Sametinget kontrollerer valgets gyldighet, behandler klager osv. Sametinget har samme myndighet som den Stortinget har når det gjelder stortingsvalg.

3.7 Forsøk i tilknytning til valg

3.7.1 Direkte valg av bydelsutvalg

I forbindelse med kommunestyrevalgene i 1995 og 1999 er det i Oslo gjort forsøk med direkte valg av bydelsutvalg (BU) i 4 av byens 22 bydeler (bydelene Sagene – Torshov, Bøler, Stovner og Røa). BU oppnevnes ellers av bystyret.

Formålet med forsøkene har vært å videreutvikle lokaldemokratiet gjennom å skape økt engasjement og deltakelse og økte muligheter for påvirkning av lokale prioriteringer.

BU velges på grunnlag av valglister, og etter St. Lagües metode (stortingsvalgmetoden).

Erfaringene fra de to første BU – valgene synes å være:

– Det er ikke nødvendigvis de samme partiene som stiller liste ved BU – valgene som kommunestyrevalget
– Det har ikke skjedd noen oppblomstring av lokale lister ved BU – valgene
– Valgdeltakelsen er noe lavere enn oppslutningen om kommunestyrevalget i de samme bydelene
– Det er liten interesse for BU – valgene i media
– Valgordningen har betydning når det gjelder mandatfordelingen i BU. Det viser seg at stortingsvalgmetoden gjør det noe lettere for de minste partiene å bli representert i BU enn hva som er tilfelle med kommunevalgmetoden. Dette er for øvrig i samsvar med intensjonene da avgjørelsen om oppgjørsmetode ble truffet.

3.7.2 Direkte valg av ordfører

I forbindelse med kommunestyrevalget og fylkestingsvalget 1999 ble det gjennomført forsøk med direkte valg av ordfører i 20 kommuner. Forsøkskommunene utarbeidet selv forslag til gjennomføring av ordningen, med vedtekter som ble godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet. Som begrunnelse for å gjennomføre slike forsøk ble anført

– fokus kan settes på lokalpolitiske saker, og de politiske alternativene kan bli skarpere profilert
– det lokalpolitiske engasjementet kan bli styrket, også utenom valgkampen
– innbyggerne kan vise større oppmerksomhet om ordføreren og hans/hennes gjøremål.

I forbindelse med godkjenningen av forsøkene la departementet vekt på at direkte valg av ordfører kunne være et godt tiltak for økt valgdeltakelse.

Et fellestrekk ved de 20 forsøkskommunene var at det dreide seg om kommuner med forholdsvis få innbyggere. Innbyggertallet varierte fra 771 til 7098.

Alle partier og grupper som stilte liste ved kommunestyrevalget fikk anledning til å stille en eller flere ordførerkandidater. Velgerne avga stemme til ordførervalget ved å krysse av på en egen stemmeseddel ved navnet til den kandidaten de ønsket som ordfører.

Forsøket vil bli nærmere omtalt i kapittel 8.

3.8 Folkeavstemninger

3.8.1 Landsomfattende folkeavstemninger

Landsomfattende folkeavstemninger – der hele den stemmeberettigede del av befolkningen kan delta – er blitt holdt 6 ganger i Norge. Det gjelder:

- 1905: Spørsmålet om oppløsning av unionen med Sverige
- 1905: Spørsmålet om landets styreform skulle være monarki eller republikk
- 1919: Spørsmålet om å innføre forbud mot omsetning av alkohol i Norge
- 1926: Spørsmålet om å oppheve forbudet mot omsetning av alkohol i Norge (et forbud som var innført etter folkeavstemningen i 1919)
- 1972: Spørsmålet om Norge burde bli medlem av De Europeiske Fellesskap (EF)
- 1994: Spørsmålet om Norge burde bli medlem av Den europeiske union (EU)

Det er to fellestrekk ved disse folkeavstemningene:

1. De er initiert av Stortinget
2. Formelt er de rådgivende. Stortinget tar den endelige avgjørelsen når det gjelder de spørsmål som er forelagt folket, idet vår konstitusjon ikke hjemler adgang for Stortinget til å fraskrive seg den myndighet det er tillagt i Grunnloven. Stortinget har i praksis valgt å legge folkeflertallets votum til grunn, selv om resultatet av folkeavstemningen går imot det syn et flertall av stortingsrepresentantene har gitt uttrykk for før avstemningen. Dette skjedde for eksempel ved de to avstemningene i 1972 og 1994 om Norges forhold til Europa.

3.8.2 Lokale folkeavstemninger

Kommuneloven har ingen regler om lokale folkeavstemninger. Det finnes heller ingen andre lovbestemmelser om slike folkeavstemninger i dag.

Tidligere fastsatte lovgivningen at kommunene skulle avholde folkeavstemning når nærmere fastsatte vilkår forelå. Det gjaldt

- salg og skjenking av alkohol
- opplæringsspråk i grunnskolen

Disse bestemmelsene er nå opphevet.

Det er antatt at kommunestyret står fritt til å avholde en rådgivende folkeavstemning i et hvilket som helst spørsmål kommunestyret har til behandling. Kommunestyret kan imidlertid ikke fraskrive seg den lovpålagte plikten til å treffe en beslutning på kommunens vegne. Hvorvidt kommunestyret skal

anse seg bundet av avstemningsresultatet er et politisk spørsmål kommunestyret selv må avgjøre.

Spørsmål om kommunesammenslutninger er et tema som tradisjonelt har vært forelagt befolkningen i avstemning. Et annet slikt tema er plassering av kommunens administrasjonsbygg.

Spørsmålet om folkeavstemninger vil bli nærmere drøftet i kapittel 9.

Kapittel 4
Hovedtyper av valgordninger [1]

Mandatet understreker at utvalget, i sin gjennomgang av den norske valgordningen, bør innhente internasjonale erfaringer. Dette kapitlet gjør rede for den variasjonen som finnes med hensyn til ulike typer valgordninger. Det fokuseres på tre forhold; Først, gis det en generell oversikt over ulike hovedtyper av valgordninger, deretter gjøres det spesielt rede for hvordan valgordninger basert på forholdstallsvalg løser sentrale prinsipielle spørsmål, og endelig drøftes forholdet mellom valgsystemer og de politiske styringsforholdene. [1]

Valgsystemet har stått på dagsorden i en rekke land på 1990-tallet. Omfattende endringer er gjennomførte i etablerte demokratier som Japan, Italia, og New Zealand. Samtidig pågår det en sterk debatt i England. Gjennomgangen er således spesielt interessant.

Demokrati, i vid forstand, kan ikke knyttes til spesifikke valgsystemer. Tverrnasjonalt er det store variasjoner når det gjelder detaljene i det enkelte valgsystem. Ingen land har helt identiske valgordninger. En grunn til dette er at valgsystemets utforming gjerne er et resultat av en nasjonal politisk kamp. Valgordninger skal gjerne ivareta målsettinger som ofte kan sies å stå i motsetning til hverandre. Ulike valgsystemer legger videre ulik vekt på hva som oppfattes som rettferdig eller ikke. Følgende prinsipper kan i varierende grad sies å ligge til grunn for enhver valgordning (Urwin 1977, Valen 1985, Laver 1996);

- Prinsippet om at valgordningen skal produsere et parlament som avspeiler folkemeningen på en likeverdig måte. Få vil argumentere mot at det viktigste en valgordning skal gjøre er å representere velgernes ønsker. Den normative debatten handler om hva som egentlig er velgernes ønsker, en sterk regjering eller proporsjonal representasjon.
- Prinsippet om at valgordningen skal produsere sterke regjeringer som samsvarer med velgernes dom. Valgresultatet skal ikke bare legge fundamentet for hvilken regjering en ender opp med, den skal, i tillegg, produsere sterke og stabile regjeringer.
- Prinsippet om at valgordningen skal bidra til at det velges representanter som har de personlige egenskapene som skal til for å utforme lovverk og styre det politiske systemet.

Hvor stor tyngde legger så ulike valgsystemer på slike prinsipper? Før slike effekter og prinsipper drøftes, er det behov for en oversikt over hvordan ulike valgsystemer rent faktisk er utformet.

4.1 Hovedtyper av valgsystemer

Det er vanlig å skille mellom to grove kategorier av valgsystemer; de som søker å oppnå proporsjonal representasjon, og de som ikke gjør det. Det går således et skarpt skille mellom *flertallsvalg* og *forholdstallsvalg* (Valen 1985,

1. Takk til Ellen Mette Finsveen, hovedfagsstudent ved Institutt for Statsvitenskap UIO, for hjelp med oppdatering av enkelte tabeller i dette kapitlet.

Urwin 1977, Gallagher 1996, Zimmerman 1994). Innenfor hver av disse hovedkategoriene finner en igjen ulike varianter.

Flertallsvalg betyr som regel at ett mandatet fordeles fra hver enkelt valgkrets. Mandatet går til det partiet, eller den kandidaten, som får flest stemmer. Forholdstallsvalg innebærer at flere mandater fordeles fra en og samme valgkrets. Mandatene fordeles på partiene i forhold til deres andel av stemmene. Det er tre typer av forholdstallsvalg; *listevalg, preferansevalg* og *«Single Transferable Vote» (overførbare stemmer).* Nedenfor gis det en oversikt over ulike variantar av de to hovedtypene.

4.2 Flertallsvalg: Simpelt flertall

Den mest kjente varianten av flertallsvalg er den britiske. Ordningen er svært enkel; Den kandidaten som får flest stemmer blir valgt uavhengig av hvor mange kandidater/partier som deltar i valget (*simpelt flertall*). En kandidat kan således vinne med alt fra 20 til 90 prosent av stemmene. Ordningen blir, foruten i Storbritannia, benyttet i USA, Canada og New Zealand (til 1994). Kritikken mot ordningen er at den ikke ivaretar prinsippet om at en valgordning skal være representativ. Flertallsvalg kan dermed vanskelig fungere i land med mer enn to store partier. Det er således ikke overraskende at det har vært, og er, en sterk debatt om valgsystemet i britisk politikk.

I en offentlig utredning om valgsystemet, publisert i oktober 1998, pekes det på tre forhold som spesielt kritiske (Jenkins Report 1998);

– Valgsystemet gjør det svært vanskelig for et eventuelt tredje parti å uttrykke seg. Ordningen har over tid, i stadig større grad, virket diskriminerende for det tredje største partiet, Liberal Demokratene. I februar 1974 fikk for eksempel de Liberale 2,2 prosent av mandatene, men hele 19,3 prosent av stemmene. I 1983 fikk en allianse av liberale og sosialdemokrater 25,4 prosent av stemmene, men bare 3,5 prosent av mandatene.
– Valgsystemet kan videre gi det paradoksale resultat at det partiet som får minst stemmer, får flertall i parlamentet. Dette har skjedd to ganger; I 1951 da de konservative fikk 250 000 stemmer mindre enn Labour, men et flertall på 17 mandater i parlament. I 1974 fikk de konservative 226 000 stemmer mer enn Labour, men færre mandater i parlamentet. I tillegg er det vanlig at relativt store parlamentariske flertall sikres med bakgrunn i svært marginale valgresultat. I 1987 fikk, for eksempel, de konservative et stort flertall i parlamentet med 42,3 prosent av stemmene. I 1997 fikk Labour det samme med 43,2 prosent av stemmene.
– Valgsystemet har videre utviklet seg i retning av et «flertalls-» heller enn et «majoritetssystem». I de fire valgene på 1950-tallet ble i snitt 13,5 prosent (eller 86) av parlamentsmedlemmene valgt uten støtte fra majoriteten av velgerne i de enkelte valgkretsene (altså med mindre enn 50 prosent av stemmene). I de to valgene på 1990-tallet var tilsvarende tall hele 44 prosent (eller 286). Fenomenet henger sammen med den økende

oppslutning om det tredje største partiet.

Hovedkonklusjonen er at den britiske varianten av flertallsvalg kan fungere relativt proporsjonalt i et topartisystem. Ordningen er derimot svært sårbar ovenfor en fragmentering i mindre partier. Dette var også hovedgrunnen til at New Zealand gikk bort fra ordningen i 1994.

4.3 Majoritetsvalg: Absolutt flertall

En rekke varianter av flertallsvalg prøver, i motsetning til den britiske, å sikre at den kandidaten som velges har et *absolutt flertall* av velgerne bak seg (majoritetsvalg). Dette innebærer at en kandidat må ha mer enn halvparten av stemmene for å vinne, 50 prosent er dermed en form for sperregrense. For å få dette til benyttes en rekke ulike metoder:

Alternativ stemmegivning innebærer at velgerne kan rangere alle kandidater i den rekkefølgen de ønsker at kandidatene skal velges. Opptellingen skjer som følger; Først telles bare de kandidatene som er velgernes førstepreferanser. Får en kandidat et absolutt flertall av stemmene i første opptelling er han valgt. Hvis så ikke skjer blir den kandidaten som har minst førstepreferanser eliminert. Disse stemmene fordeles så på de andre kandidatene i forhold til andrepreferansene. En ny runde med opptelling starter, den som nå får 50 prosent av stemmene er valgt (førstepreferansene pluss de refordelte andrepreferansene). Prosessen repeteres helt til en kandidat oppnår absolutt flertall. En effekt av metoden kan være at mandatet ikke nødvendigvis går til den kandidaten som hadde flest stemmer i første opptelling. Fordelen med metoden, sammenliknet med den britiske, er at den gir mer informasjon om velgernes preferanser (gitt at de kan rangere alle kandidatene). Alternativ stemmegivning benyttes i Australia, og i irske presidentvalg.

Supplerende stemmegivning er ytterligere en metode for å oppnå absolutte flertall. Forskjellen fra alternativ stemmegivning er at velgerne bare får indikere en førstepreferanse og en andrepreferanse. Får en kandidat mer enn halvparten av førstepreferansene er han valgt. Andrepreferansen benyttes bare om så ikke skjer. I så fall blir alle, med unntak av de to toppkandidatene, eliminert. Disse kandidatenes andrestemmer fordeles så på de to kandidatene som står igjen. Den kandidaten som nå får flest stemmer, velges. Som regel, men ikke alltid, vil dette være med mer enn halvparten av stemmene. Supplerende stemmegivning ble benyttet for å velge den første direkte valgte ordføreren i London i mai 2000. Resultatet og prosedyren er vist i tabell 4.1. Ken Livingstone ble valgt med 51,6 prosent av stemmene (39 prosent av førstestemmene).

Tabell 4.1: Ordførervalget i London mai 2000

Kandidat	Parti	Førstestemmer	Andrestemmer	Total
Ken Livingstone	Uavhengig	667 877	178 809	776 427
Steve Norris	Konservativ	464 434	188 041	564 137
Frank Dobson	Labour	223 884	228 095	

Tabell 4.1: Ordførervalget i London mai 2000

Kandidat	Parti	Førstestemmer	Andrestemmer	Total
Susan Kramer	Liberal	203 452	404 815	
Ram Gidoomal	Kristelig Allianse	42 060	56 489	
Darren Johnson	Grønne	38 121	192 764	
Michael Newland	Nasjonale Partiet	33 569	45 337	
Damian Hockney	Uavhengige Partiet	16 234	43 672	
Geoffrey NenNathan	Pro- Motorister	9 956	23 021	
Ashwin Kumar Tanna	Uavhengig	9 015	41 766	
Geoffrey Clements	Naturlov Partiet	5 470	18 185	

Valg i flere omganger er en tredje metode for å oppnå absolutte flertall. Til forskjell fra metodene ovenfor har velgerne her bare en stemme. Får ingen 50 prosent av stemmene i første valgomgang holdes det omvalg. Prosedyrene for andre valgomgang varierer mellom ulike land (Urwin 1977): En variant er at bare de to kandidatene som leder etter første valgomgang får stille opp (franske presidentvalg) – En andre er at kandidater fra første valgomgang kan trekke seg ut, eller alle kan stille på nytt – En tredje er at kandidater som ikke oppnår en viss andel av stemmene elimineres i andre valgomgang (i franske parlamentsvalg kan kun kandidater med minst 12,5 prosent oppslutning i første valgomgang konkurrere i andre runde) – En fjerde er at alle, til og med nykommere, kan stille i andre valgomgang. En ordning med to valgomganger i enmannskretser ble benyttet i Norge i perioden 1906–1918 (Rasch 1997). Den ble også benyttet av to kommuner i forsøket med direktevalg av ordfører i 1999 (se vedlegg 4). Argumentet for metoden er at velgerne gis anledning til å sammenlikne mer «seriøst» de to, eller tre, kandidatene som står igjen i andre valgomgang. Metoden benyttes vanligvis i presidentvalg og blir, foruten i Frankrike, benyttet i Østerrike, Portugal, og fra 1994 i Colombia og Finland.

4.4 Forholdstallsvalg

Forholdstallsvalg har proporsjonal representasjon som sentralt hovedprinsipp. Formålet er å sikre et vist samsvar mellom et partis stemmetall og det samme partiets andel av mandatene. Hovedregelen er at et parti skal representeres i parlamentet i forhold til den eksakte (eller nesten eksakte) andelen stemmer som partiet har fått. De fleste land i Europa benytter seg av proporsjonale valgordninger, unntakene er Storbritannia og Frankrike. Dette betyr ikke at en har å gjøre med identiske valgsystemer, variasjonen er stor.

Proporsjonale valgsystemer varierer først og fremst langs to dimensjoner; Først i måten en prøver å finne et best mulig samsvar mellom stemmetall og mandattall, og deretter med hensyn til om velgerne, i tillegg til å velge mellom ulike partier eller lister, kan velge mellom individuelle kandidatar. Det siste danner grunnlaget for to undergrupper av valgordninger: *listevalg* og *preferansevalg* . De fleste land prioriterer det første, listesystemet (Urwin 1977 s. 19–20). I et rent listesystem er det partiet, og ikke velgerne som har kontroll med

rangeringen av kandidatene. Nedenfor gis det en bred oversikt over ulike proporsjonale valgsystemer.

4.5 Blandede systemer: Den tyske ordningen

Den tyske ordningen kombinerer flertallsvalg i enmannskretser med forholdstallsvalg og partilister. Spørsmålet om i hvilken grad slike blandingsformer oppnår proporsjonale valgresultater, er avhengig av hvordan de to komponentene ses i forhold til hverandre. Den tyske ordningen gir, som vi skal se, et svært proporsjonalt resultat.

Et felles kjennetegn ved blandede systemer er at velgerne har to stemmer: En stemme benyttes for å velge et parlamentsmedlem fra en enkeltkrets (kretsmandat), og en stemme benyttes for å velge parti (listemandat) (Farrell 1997). Velgerne kan dermed stemme både på en distriktsrepresentant og en partirepresentant, samtidig som de kan splitte sine to stemmer.

11 land (inkludert Tyskland, Japan, Italia og Russland) benytter ulike blandingsformer. Den enkleste kombinasjonen er å benytte forholdstallsvalg i noen deler av landet, og enten flertallsvalg, eller den absolutte flertallsmetoden, alle andre steder. En annen blandingsform er å velge to sett av medlemmer for det samme nasjonale territoriet, Japan har, etter valgreformen i 1994, et slikt system.

Blandede valgsystemer skiller seg fra hverandre langs fire dimensjoner:

1. For det første med hensyn til hvor mange mandater som velges med forholdstallsvalg. Til den tyske Forbundsdagen velges halvparten av representantene med forholdstallsvalg og partilister i en nasjonal valgkrets, den andre halvparten med flertallsvalg i enmannskretser (altså 328+328). Det samme er tilfelle på New Zealand og i Venezuela. I Italia velges tre fjerdedeler med flertallsvalg, de resterende med forholdstallsvalg.
2. For det andre hvorvidt listemandatene fungerer som utjevningsmandater eller ikke. Noen land, som Tyskland, fordeler listemandatene som rene nasjonale utjevningsmandater, andre gjør det ikke. I det siste tilfelle vil valgresultatet bli betydelig mindre proporsjonalt. Et eksempel; Som i England, er det i Tyskland en klar topartitendens i enmannskretsene. Forskjellen er at en i Tyskland lar partistemmene danne grunnlaget for sammensettingen av Forbundsdagen, de 328 listemandatene fordeles altså som rene utjevningsmandater. Hvert enkelt parti vil få like mange mandater som det har krav på utfra oppslutningen på landsbasis. Får et parti 10 prosent av stemmene nasjonalt, men ingen distriktsmandater, vil partiet få 10 prosent av de 328 utjevningsmandatene. Den tyske ordningen er således en ren proporsjonal valgordning (Elklit 1994). Motsatsen er Russland der de to komponentene ikke sees i sammenheng, i realiteten er det snakk om to adskilte valg. Mandatene som de største partiene vinner i enmannskretsene, trekkes ikke fra de mandatene som de samme partiene vinner nasjonalt. En kan således ikke si at Tyskland og Russland har like valgordninger. Resultatet i Russland blir betydelig mindre proporsjonalt. New Zealand og Italia ligger nærmere den tyske varianten, mens Japan ligger nærmere den russiske [2] .
3. En tredje forskjell går på om listemandatene fordeles fra en nasjonal val-

gkrets, eller fra flere kretser. Tyskland fordeler mandatene, som vist, fra en nasjonal valgkrets, mens en i England tenker seg å fordele listemandatene fra i alt 80 ulike valgkretser. Resultatet i England vil dermed bli mindre proporsjonalt enn i Tyskland.

4. En fjerde, og mindre viktig, forskjell går på hvilken metode som benyttes for å velge kretsmandatene. Tyskland og New Zealand bruker den britiske varianten med simpelt flertall, mens det engelske forslaget går på å bruke alternativ stemmegivning (absolutt flertall).

Den tyske ordningen har fungert som en inspirasjonskilde for de land som har justert sine valgordninger på 1990-tallet. Omfattende reformer som dette er sjeldne, og årsakene til at land som Italia, og New Zealand, har gjennomført denne typen reformer er spesielle. På New Zealand, og i den britiske debatten, er det disproporsjonale valgresultater som presser frem krav om reformer. I Italia var det politisk korrupsjon, omfattende skandaler og hyppige regjeringsskifter som lå bak overgangen fra forholdstallsvalg til en variant av den tyske ordningen i 1993.

4.6 Preferansevalg: Det irske systemet

Den irske valgordningen er en spesiell variant av forholdstallsvalg som benyttes i kretser der det fordeles flere mandater. Forskjellen fra den typen forholdstallsvalg som brukes i de fleste land, er at velgerne stemmer på individuelle kandidatar, ikke partilister. Stemmesedlene er tilnærmet identisk med de som brukes ved flertallsvalg/alternativ stemmegivning; de inneholder navnene på de enkelte kandidatene, og velgernes oppgave er å rangere disse.

Det irske systemet trekkes gjerne frem som et eksempel på en valgordning som gir velgerne stor handlingsfrihet (Urwin 1977). Gitt at velgerne stemmer på individuelle kandidater, kjennetegnes metoden ved at partienes rolle ikke er like fremtredende. Den irske ordningen har tre spesifikke kjennetegn; 1) Den britiske tradisjonen med sterk territorial representasjon understrekes. Ordningen skal sikre at det knyttes sterke bånd mellom den folkevalgte og valgkretsen. 2) Den individuelle velgeren skal ha stor handlingsfrihet, noe som sikres ved muligheten for å rangere kandidatene. 3) I motsetning til den britiske varianten av flertallsvalg, skal den irske ordningen minimalisere problemet med såkalte «bortkastede» stemmer. Velgernes andre, og tredjepreferanser skal få reell innvirkning.

Den enkelte velger rangerer kandidatene i den rekkefølgen han ønsker at de skal velges. Både velgerens første-, andre og tredjepreferanse kan spille en rolle i den endelige mandatfordelingen. Preferansene forblir personlige: dvs. stemmer blir ikke gitt eller overført til et parti, men til en individuell kandidat. Det innebærer at uavhengige kandidater kan stille til valg og ha en reell sjanse til å bli valgt. Opptellingen er komplisert, overføringen av stemmer skjer på to måter; 1) overflødige stemmer, stemmer som kandidater som når kvoten ikke

2. I Storbritannia ønsker en ikke å gå like langt i proporsjonal retning som i Tyskland. Jenkins utvalgets forslag går ut på å velge omtrent 80–85 prosent av mandatene etter den tradisjonelle flertallsmetoden (men, med absolutt flertall), mens de resterende 15–20 prosent skal velges med forholdstallsvalg og således fungere som utjevningsmandater.

trenger for å bli valgt, overføres til andrepreferansen på den aktuelle stemmeseddelen, 2) den svakeste kandidaten elimineres og hans/hennes stemmesedler overføres på samme måte. Om nødvending blir disse etappene utført helt til alle ledige mandater er besatt.

Den irske ordningen stiller partiene ovenfor spesielle utfordringer. Det å nominere for mange kandidater kan medvirke til å splitte opp stemmene til et parti, noe som kan resultere i tap av mandater. På den andre siden, kan det å nominere for få kandidater også føre til et unødvendig tap av mandater.

Det kan være problematisk å overføre den irske ordningen til systemer der det skal velges mange mandater fra hver enkelt valgkrets. Dette vil i høy grad være tilfelle i norske lokalvalg (se kapittel 8). Stemmesedlene vil bli svært lange, rekkevidden og handlingsfriheten til velgerne kan bli så stor at en mister oversikten. Irland har nylig gjennomført en evaluering av valgordningen, uten å foreslå justeringer (Constitution Review Group 1996). Foruten Irland, som er alene om benytte ordningen til valg i Underhuset (Dail Eireann), benyttes ordningen på Malta og i australske senatsvalg (Urwin 1977, Zimmerman 1994) [3] .

4.7 Forholdstallsvalg: Alternative metoder og veivalg

Temaet i dette avsnittet er variasjonen mellom ulike proporsjonale valgsystemer. Hensikten er å sortere ut alternative veivalg, og eventuelle konsekvenser av slike valg. Spørsmålet er på hvilken måte den norske valgordningen kan sies å skille seg fra andre systemer basert på forholdstallsvalg.

Forskjellene mellom ulike proporsjonale valgsystemer fås effektivt frem ved å ta utgangspunkt i fem komponenter, som ethvert valgsystem må finne en løsning på. Disse komponentene reiser viktige, og ulike, prinsipielle spørsmål (Blais og Massicotte 1996):

1. Valgkrets og mandatfordeling
2. Utjevningsmandater
3. Fordelingsmetoder
4. Sperregrenser
5. Personvalg.

Hvilke prinsipielle hensyn tas så når en valgordning skal utformes med bakgrunn i disse fem komponentene?

4.7.1 Valgkrets og mandatfordeling

To spørsmål skiller seg ut; 1) Hvor mange valgkretser skal det være? 2) Hvor mange mandater skal det fordeles fra hver enkelt valgkrets, og hvordan skal dette skje?

Antallet valgkretser

Antallet valgkretser varierer mellom land. Det er to grunner til at valgkretsene er viktige: For det første er velgerne ikke bare opptatt av å velge en ny regjer-

3. STV benyttes også i USA, blant annet i valg til byråd og skolestyrer i Cambridge, Massaschusetts, og New York (Zimmermann 1994).

ing, men også av å peke ut representanter som skal ivareta lokale interesser. For det andre har antallet valgkretser innvirkning på hvor politisk proporsjonalt valgresultatet blir. Øker antallet representanter som skal velges i en gitt valgkrets, minsker antallet stemmer som et parti trenger for å bli representert. Det er lettere å fordele mandatene på partiene «rettferdig» når valgkretsene er få og store (Rasch 1997). Det er ikke overraskende at det beste samsvaret mellom stemmer og mandater finner en i de land der hele landet er en valgkrets. Israel og Nederland er eksempler på dette. I Israel velges de 120 medlemmene av Knesset (parlamentet) fra en nasjonal valgkrets. Teoretisk må en kandidat ha 1/120 del av stemmene, eller 0,83 prosent for å bli valgt (Farrell 1997). Reelt er kravet høyere fordi det er introdusert en formell sperregrense på 1,5 prosent av stemmene nasjonalt for å kvalifisere for ett mandat. Nederland kommer nærmere et eksakt politisk proporsjonalt resultat. Her må en kandidat ha 1/150 del av stemmene, eller 0,67 prosent, for å oppnå representasjon (i Norge ville resultatet blitt 1/165, altså 0,60 prosent). Ulempen med bare å ha en nasjonal valgkrets er at ethvert element av geografisk representasjon forsvinner. Israel og Nederland er også ekstreme eksempler [4] . Det vanlige er, til tross for et mindre proporsjonalt resultat, at landet deles inn i regioner eller valgkretser. De fleste land med forholdstallsvalg benytter seg av mindre valgkretser der grensene vanligvis går mellom ulike administrative nivåer. Danmark har for eksempel 17 valgkretser, Finland 15, Sverige 29 og Norge altså 19.

Antallet mandater fra hver valgkrets

Hvor mange mandater skal en så velge fra hver enkelt valgkrets, og hvordan skal de fordeles på kretsene? Spørsmålet er prinsipielt, og handler om hvor geografisk proporsjonal valgordningen skal være. Altså, skal en stemme telle det samme uavhengig av hvor den er avgitt rent geografisk?

Sammenliknet med andre proporsjonale valgsystemer skiller den norske valgordningen seg ut i så måte. Et sentralt prinsipp i norsk valglovgivning har vært, at utkantstrøkene skal være forholdsvis sterkere representert enn sentrale deler av landet (Valen 1985). En stemme skal altså telle mer i utkantene enn i sentrale deler av landet. Valen (1994) mener dette har virket som en bremse mot nødvendige justeringer som følge av et mer konsentrert bosettingsmønster. Overrepresentasjonen av utkantstrøkene har vært betydelig, og gjennomgående politisk akseptert [5] . Noen justeringer er gjort; en grunnlovsendring i 1972 økte antallet representanter i Stortinget fra 150 til 155, og plasserte de 5 nye mandatene i distrikter som på bakgrunn av befolkningsveksten var blitt sterkt underrepresentert (Akershus og Oslo) (Valen 1985). Likevel er stemmetallet bak hvert mandat dobbelt så stort i Oslo, Østfold og Buskerud som i Finmark. I Akershus er det mer enn dobbelt så stort.

4. Argumentet mot en slik ordning er at kontakten mellom de folkevalgte og velgerne svekkes (Farrell 1997, Lijphart 1986). Politikerne knyttes ikke til bestemte valgkretser, og det er således en fare for at representantene konsentreres til de folkerike områdene.
5. Overrepresentasjonen av utkantstrøkene har, i tillegg, effekt på partirepresentasjonen. Et parti som står sterkt i slike fylker høster klare gevinster i mandatfordelingen (Valen 1994). Arbeiderpartiet har, siden 1927, fått flere mandater enn det antallet stemmer skulle tilsi. En forklaring på dette er partiets sterke stilling i Nord Norge.

Det er argumentert med at dette står i sterk konflikt med prinsippet om at stemmene skal telle likt uavhengig av hvor de avgis (se kapittel 6). Det spesielle med Norge er ikke først og fremst at utkantstrøkene tilgodeses i fordelingen av distriktsmandatene, men at fordelingen av fylkesmandatene på de enkelte valgkretsene er spesifisert i grunnloven. Dette gjør det vanskelig, om ikke umulig, å foreta nødvendige justeringer. Andre nordiske land benytter seg av andre, og mer fleksible, metoder for å fordele distriktsmandatene.

Sverige

Sverige tar ikke spesielle hensyn til distriktene når mandatene fordeles på valgkretsene. Utgangspunktet for fordelingen er antallet stemmeberettigede i hver enkelt valgkrets. Det gjennomføres en utregning før hvert valg som så legges til grunn for hvor mange mandater som skal velges fra den enkelte valgkrets.

Finland

Finland legger innbyggertallet til grunn, ikke bare de stemmeberettigede teller med, også barn. Også her fattes det et særlig vedtak før hvert valg med hensyn til hvor mange mandater den enkelte valgkrets skal ha.

Danmark

Den danske ordningen er interessant med hensyn til det sterke innslaget av lokal representasjon som en har i Norge. I fordelingen av de 135 distriktsmandatene tas det i Danmark hensyn til tre faktorer: folketall, antallet stemmeberettigede, og befolkningstettheten i valgkretsene (Elklit og Pade 1996). Mandatfordelingen fastsettes og offentliggjøres etter at folketallene blir offentlige den 1 januar 1985, 1990, 1995 osv., fordelingen gjelder så for de følgende valg. Den danske ordningen tar altså hensyn til utkantstrøkene når mandatene fordeles på de enkelte kretsene. En spesiell ordning finner en for Bornholm som er garantert 2 mandater selv om øya bare har krav på ett mandat på grunnlag av utrekningene.

4.7.2 Utjevningsmandater

Hvorfor er utjevningsmandatene viktige? Hvor mange skal en eventuelt ha, og hvordan skal de fordeles?

Hensikten med utjevningsmandatene er å skape et bedre samsvar mellom mandatfordelingen og stemmefordelingen. Utjevningsmandatene skal altså bidra til å utjevne mandatene på de politiske partier. Måten utjevningsmandatene fordeles på har, i tillegg, en viss effekt på den geografiske mandatfordelingen.

De fleste land nøyer seg med å fordele mandatene i en omgang. Noen gjør det i flere omganger, med den begrunnelsen at en ønsker å korrigere for skjeve fordelinger som oppstår i første valgomgang. Dette gjøres på ulike måter; En variant er å fordele mandatene på ulike «distriktsnivåer» [6] – en

6. Hellas benytter seg, for eksempel, av en slik rekkevis fordeling av mandatene. Landet inndeles i 56 lokale valdistrikter, 13 regionale -, og ett nasjonalt.

annen, som brukes i Norge, er å benytte seg av et nasjonalt korrektiv. Norge reserverer 8 mandater for å rette opp de politiske skjevheter som oppstår etter at distriktsmandatene er fordelt på de politiske partiene. I våre naboland har en også her valgt ulike løsninger, primært gjelder dette antallet utjevningsmandater.

Sverige

Sverige velger 310 medlemmer av Riksdagen fra 29 valgkretser. I tillegg kommer 39 utjevningsmandater som fordeles nasjonalt. Utjevningsmandatene utgjør 11 prosent av det totale antallet riksdagsrepresentanter. Det totale mandattallet 349 (310 + 39) fordeles på partiene som om hele Sverige var en valgkrets. Mandatfordelingen sammenliknes så med den faktiske fordelingen av de 310 distriktsmandatene. Når det så viser seg at et parti får færre mandater i distriktene enn det har rett på i det nasjonale overslaget, får partiet differansen som nasjonale mandater. Manglende balanse på distriktsnivå korrigeres altså på nasjonalt nivå [7] . Ordningen har, i tillegg, en geografisk effekt, i og med at utjevningsmandatene, som i Norge, går til de valgkretsene der partiene har flest «ubrukte» stemmer igjen, altså de mest folkerike områdene.

Danmark

Danmark reserverer 23 prosent av mandatene i Folketinget, som nasjonale utjevningsmandater. Hensikten er igjen å sikre en best mulig politisk proporsjonal fordeling på landsplan. 40 av 175 mandat fordeles som nasjonale korrektiver. Danmark benytter seg av en relativt kompleks metode for å fordele utjevningsmandatene geografisk (se kapittel. 6). Hensikten er å sikre en viss geografisk spredning av mandatene.

Norge reserverer 5 prosent av stortingsmandatene som nasjonale korrektiver, Danmark 23 prosent, og Sverige 11 prosent. I Norge, og Sverige, fordeles utjevningsmandatene på partiene fra de mest folkerike valgkretsene. Finland har ingen utjevningsmandater.

4.7.3 Fordelingsmetoder: Fra stemmer til mandater

Hvordan skal en så gjøre de enkelte partienes stemmer om til konkrete mandater? I enhver valgordning er det et minimumskrav med hensyn til hvor mange stemmer et parti må ha for å bli representert. Det er således innebygget uformelle sperregrenser i de metoder som benyttes for å regne stemmer om til mandater. Spørsmålet er hvilke fordelingsmetoder som gir et mer, eller mindre, politisk proporsjonalt resultat.

Det er vanlig å skille mellom to fordelingsmetoder: *forholdstallsmetoder* og *deletallsmetoder* .

Forholdstallsmetoder

Den *største brøks metode (Hare)* hører hjemme her . Det første steget består i å finne ut hvor mange mandater hver liste minst skal ha, en såkalt *valgkvote*

7. Ordningen har en klar politisk utjevnende effekt: Hadde ordningen ikke eksistert i 1994 ville Miljöpartiet de Gröna endt opp med 6 mandater, i steden for 18.

. Er fordelingsprinsippet Hares kvote, blir det totale stemmetallet i en valgkrets dividert på antallet mandater som skal velges i vedkommende krets. Dette utgjør «prisen» i antallet stemmer som hver enkelt liste må betale for ett mandat (Rasch 1997). Er det avgitt 30 000 stemmer i en valgkrets der det skal velges 6 mandater, vil 1 mandat med Hares forholdstall «koste»:

30 000/6 = 5 000 stemmer

En liste med 14 000 stemmer får 2 mandater, og «bruker» dermed 10 000 av de 14 000 stemmene. Listen står igjen med en ubrukt rest på 4 000 stemmer. Som regel fordeles ikke samtlige mandater direkte utfra Hares forholdstall. De gjenstående mandatene tildeles de listene som har flest ubrukte stemmer igjen (reststemmene). Foruten Hare eksisterer det en rekke forholdstall metoder. Det typiske er at man, sammenliknet med Hare, benytter større nevner. Dette innebærer at flere mandater fordeles direkte, altså før de ubrukte stemmene får effekt. LR-Hare benyttes i Colombia, Danmark, Costa Rica og Madagaskar, og LR-Droop i Sør-Afrika, Tjekkia og Hellas. De viktigste forholdstallmetodene er vist i tabell 4.2.

Tabell 4.2: Forholdstallmetoder

Metode	Formel
Hares forholdstsall	V / M
Droops forholdstall	$(V /(M +1))+1$
Imperiali forholdstall	$V /(M +2)$

V = totalt avgitte stemmer, M = Antallet mandater til fordeling i kretsen.

Kilde: Basert på Rasch 1997.

Deletallsmetoder

Benyttes det en *deletallsmetode* er det i prinsippet bare fremgangsmåten som er annerledes. Her legges en serie deletall til grunn, for eksempel rekken 1, 2, 3, 4, … osv. Stemmetallene for hvert parti-, eller kandidatliste, divideres med de aktuelle deletallene så langt i rekken av delingstall en må gå. Dette gir så en rekke *kvoter* (hvert partis stemmetall dividert med første delingstall, andre delingstall, osv) (Rasch 1997). I neste omgang fordeles mandatene suksessivt etter størrelsen på kvotientene (første mandat går til partiet med den største kvotienten, andre mandat til partiet med den neste kvotienten (kan være samme parti), osv). Det finnes flere varianter av deletallsmetoder, de mest vanlige er vist i tabell 4.3.

Tabell 4.3: Deletallsmetoder

Metode	Deletall
Oddetallsmetoden (Sainte-Laguë)	1 - 3 - 5 - 7 - 9 - …
Modifisert Sainte-Laguë	1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 - …
Imperiali	1 - 1,5 - 2 - 2,5 - 3 - …
Heletallsmetoden (d'Hondt)	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - …

Kilde: Rasch 1997, Urwin 1977.

«*D'Hondt* er den mest brukte deletallsmetoden. I en oversikt over 22 land med forholdstallsvalg benyttes d'Hondt i 15 land (Blais og Massicotte 1996). Ren Sainte-laguë, med delingstallene 1,3,5,7 osv, brukes lite, og gir en svært proporsjonal fordeling av mandatene. Dette var også flertallets argument for å innføre en modifisert utgave av Sainte-Laguë i den norske valgloven i 1953 (Sverige i 1952). Den er modifisert ved at 1,4 benyttes som første delingstall, ikke 1,0. I praksis er dette en form for sperregrense, metoden er fordelaktig for store og mellomstore partier (Valen 1985).

Tabell 4.4 viser effekten av d'Hondt, Sainte-Laguë, og modifisert Sainte-Laguë i en valgkrets der tre partilister konkurrerer om 2 mandater. De tre partiene har fått henholdsvis 60 000, 22 000 og 18 000 stemmer. Det går frem at med d'Hondt og modifisert Sainte-Laguë vil begge mandatene gå til det største partiet (parti A), mens ren Sainte-Laguë gir de to største partiene ett mandat hver (parti A og B).

Tabell 4.4: Effekten av tre fordelingsmetoder i en valgkrets med 2 mandater til fordeling

Parti	D'Hondt	Ren Sainte-Laguë	Modifisert Sainte-Laguë
Parti A	60 000 : 1 = 60 000 60 000 : 2 = 30 000	60 000 : 1 = 60 000 60 000 : 3 = 20 000	60 000 : 1,4 = 42 858 60 000 : 3 = 20 000
Parti B	22 000 : 1 = 22 000	22 000 : 1 = 22 000	22 000 : 1,4 = 14 286
Parti C	18 000 : 1 = 18 000	18 000 : 1 = 18 000	18 000 : 1,4 = 12 857

Valg av fordelingsmetode har altså betydning for hvor matematisk rettferdig, eller politisk proporsjonalt, valgresultatet blir. I litteraturen rangeres de ulike metodene etter grad av proporsjonalitet slik (Lijphart 1986, Farrell 1997); 1) Største brøk Hare, 2) Den irske valgordningen 3) Sainte-Laguë, 4) Største brøk Imperiali, 5) d'Hondt, og 6) Imperiali høgste gjennomsnitt. Eksempelet ovenfor viser at d'Hondt gir et mindre proporsjonalt resultat fordi de ubrukte stemmene utgjør en liten del av de store partienes stemmer, men en større del av de små partienes stemmer. Større partier vil dermed få systematisk flere mandater enn det deres andel av stemmene skulle tilsi – små partier får systematisk færre mandater. Hare's metode gir et nærmest eksakt proporsjonalt resultat, små og store partier konkurrerer altså om mandatene på et likt grunnlag.

Det er umulig å få frem en parlamentarisk forsamling der forholdet mellom stemmer og mandater er eksakt det samme. Noen valgsystemer klarer likevel dette bedre enn andre. Enhver metode vil produserer en eller annen form for skjev fordeling som har sammenheng med partienes størrelse (Urwin 1977 s. 28). D'Hondt favoriserer, som vist, større partier. Den rene Sainte-Laguë's metode, og Hare's kvote gjør det ikke. Det er verd å merke seg at fordelingsmetodene ikke fungerer isolert fra naturlige politiske endringer. Gitt samme valgordning er spørsmålet om hvor proporsjonalt valgresultatet blir, sterkt påvirket av oppslutningen om de politiske partiene. Fremgang og tilbakegang i valg har utvilsomt effekt på den politiske utjevningen av mandatene (se kapittel 6 for en analyse av norske valg).

4.7.4 Sperregrenser

Bør det være sperregrenser for representasjon eller ikke? Formålet med sperregrenser er at partier som ikke får en viss prosentandel av stemmene, enten på distriktsnivå eller nasjonalt, ikke skal oppnå representasjon i parlamentet. Prinsipielt sett er dette en måte å premiere større partier på bekostning av de mindre.

På tvers av land opereres det med to ulike former for sperregrenser; 1) sperregrenser som avgjør om et parti blir representert i parlamentet, og 2) sperregrenser som bestemmer om et parti får delta i kampen om utjevningsmandatene. Internasjonalt er slike sperrer vanlige, i en oversikt av 22 land med forholdstallsvalg mangler 9 land slike formelle sperregrenser (Blais og Massicotte 1996) [8] . I en nordisk kontekst har en også her valgt ulike løsninger (Finland har ingen sperregrenser).

Sverige

Sverige har størst barriere for representasjon i Riksdagen. Sperregrensen nasjonalt ligger på 4 prosent, men med ett unntak: Partier som får minst 12 prosent av stemmene i en valgkrets, men ikke 4 prosent av stemmene nasjonalt, har krav på å bli representert. Skjer dette vil partiet få de mandatene det har vunnet i valgkretsene, men får ikke delta i kampen om de 39 utjevningsmandatene. Til tross for relativt høye formelle sperregrenser, er Sverige et eksempel på at slike krav ikke nødvendigvis fungerer som en effektiv sperre mot småpartier. Både Ny Demokrati, Miljöpartiet de Gröna og Kristdemokraterna har oppnådd å bli representert i Riksdagen på 1980-tallet.

Danmark

I Danmark legges tre kriterier til grunn (Lov om valg til Folketinget nr. 488, 1997 s. 14): «1. Opnået midst et kretsmandat, eller 2. Inden for hver af de to af tre landsdele, har opnået mindst lige så mange stemmer som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer, der i landsdelen er afgivet pr. kredsmandat, eller 3. I hele landet har opnået mindst 2 pct. Af de afgivne gyldige stemmer». Erfaringene viser at 2 prosents regelen er den klart viktigste (Elklit 1994).

8. Mest kjent er den tyske regelen, der partier som ikke får 5 prosent av stemmene nasjonalt, eller ikke får valgt tre medlemmer fra en valgkrets, utelukkes fra å bli representert i Forbundsdagen.

Diskusjonen om formelle sperregrenser er uløselig knyttet til spørsmålet om valgkretsenes størrelse (Lijphart 1999). Hvis det velges få mandater fra en valgkrets, samtidig som det er mange partier som konkurrerer om disse mandatene, vil det være vanskelig å vinne ett mandat. I slike tilfeller vil de uformelle sperrene gjerne være relativt høye. Før en diskuterer å introdusere formelle sperregrenser for distriktsmandatene, må en altså ta hensyn til de «uformelle» sperrene som finnes i de enkelte valgkretsene. Disse er relativt høye i Norge (se kapittel 6).

4.7.5 Personvalg

Skal så velgerne, i tillegg til å kunne stemme på et politisk parti, få anledning til å stemme på individuelle kandidater?

Innslaget av personvalg står sentralt i utvalgets mandat, og drøftes derfor grundig i kapittel 8. Internasjonalt er det et skille mellom systemer der listene er *åpne, delvis åpne,* eller *lukkede.*

Er *listene lukket* kan velgerne bare stemme på listen som sådan, og ikke uttrykke preferanser for konkrete kandidater. Kandidatene velges i den rekkefølgen som partiet har nominert dem. Eksempel på land som bruker denne typen lister er Costa Rica, Israel og Spania.

Delvis åpne lister finner en i Nederland, Belgia, Sverige og Norge. Her kan velgerne uttrykke preferanser for individuelle kandidater, men rangordningen på listene bestemmer generelt valget av kandidater.

I *komplett åpne systemer* stemmer velgerne på individuelle kandidater. Kandidatvalget bestemmes av den enkelte kandidats andel av de personlige stemmene. Finland er det beste eksempelet på et åpent system, men visse typer av danske lister har tilnærmet samme effekt.

Med hensyn til personvalget er det viktig å skille *mellom parti-baserte* og *kandidat-baserte* valgordninger. I kandidat-baserte systemer stemmer en på et parti ved å stemme på en eller flere av partiets kandidatar. Å avgi en stemme for en kandidat er en nødvendig forutsetning for å få stemt. Handlingsrommet for velgerne, med hensyn til personvalget, kan dermed ikke sies å være større med den britiske varianten av flertallsvalg enn med forholdstallsvalg og lukkede lister. I begge tilfellene har velgerne bare en mulighet, å stemme på en enkelt kandidat (flertallsvalg), eller et parti (forholdstallsvalg med lukkede lister). I England må velgere som støtter et parti enten akseptere den personen som partiet har pekt ut, eller stemme på et annet parti. Det samme gjelder med forholdstallsvalg basert på lukkede lister. Velgerne må enten akseptere partiets rangering av kandidatene, eller stemme på et annet parti. Begge systemene er derimot enkle, en stemmer enten på en kandidat eller et parti. Det unike med systemer basert på et større innslag av personvalg er, som det fremgår av kapittel 8, at de legger forholdene til rette for at velgerne kan få gitt uttrykk for mer komplekse, og nyanserte, preferanser.

4.8 Proporsjonal representasjon og politisk styring

Dette kapitlet innledet med å slå fast at et viktig prinsipp med en valgordning er at den skal produsere sterke og stabile regjeringer. Dette temaet har stått sentralt i den normative debatten om ulike typer valgordninger. Frontene går

mellom talsmenn for flertallsvalg på den ene siden, og talsmenn for proporsjonale ordninger på den annen. Et vanlig argument er at svært proporsjonale valgordninger gir svakere politisk styring, kort sagt et mindre effektivt politisk system. Utgangspunktet er gjerne formulert i tre påstander:

1. Den første påstanden er at en svært proporsjonal valgordning medvirker til fragmentering i mindre partier, noe som sin tur resulterer i et mindre effektivt politisk system.
2. Den andre påstanden er at flertallsvalg sikrer et bedre grep om den økonomiske politikken enn tilfelle er med forholdstallsvalg. Forholdstallsvalg produserer koalisjonsregjeringer, som har problemer med å håndtere viktige utfordringer i den økonomiske politikken.
3. Den tredje påstanden er at forholdstallsvalg ikke bare produserer koalisjonsregjeringer, men svake mindretallsregjeringer. Resultatet er politisk kaos og lite effektiv politisk styring.

4.9 Proporsjonal representasjon og antallet partier

Tabell 4.5 skal dokumentere to forhold; 1) de ulike valgsystemers grad av (dis)proporsjonalitet, og 2) antallet partier i de respektive lands parlament. For å måle proporsjonaliteten benyttes Gallaghers indeks eller minste kvadraters indeks (se kapittel 6 for en bred diskusjon). Jo lavere verdi på denne indeksen, jo mer partipolitisk proporsjonal (mindre disproporsjonal) er valgordningen. «Det effektive antallet partier» brukes som mål på hvor fragmentert partisystemene er i de respektive lands parlament [9] . Dette er et uttrykk for hvor konsentrert en gruppering er, dvs. hvor mange partier det er, og hvor store de er. Gitt en fordeling av partier med ulike størrelse er det hensiktsmessig å finne et uttrykk for grad av oppsplitting (eller konsentrasjon), som kjennetegner gruppen av partier. Antallet partier er sjelden et tilstrekkelig mål, en må i tillegg ta hensyn til partienes relative størrelse for å få et nyttig uttrykk for fordelingens indre struktur (Elklit 1998). At samme land går igjen flere ganger i tabellen viser effekten av de justeringer som er blitt gjort i de respektive lands valgordninger. Norge plasseres på plass nr. 29, 24 og 19, utviklingen har således gått i retning av en mer politisk proporsjonal valgordning.

Påstand 1 er at et svært proporsjonal valgsystem gir et fragmentert partisystem. Det går frem av tabell 4.5 at det er et klart skille mellom land med flertallsvalg og land med forholdstallsvalg. Land med forholdstallsvalg har utvilsomt flere partier enn land med flertallsvalg. Det kan derimot diskuteres hvorvidt et flerpartisystem er en konsekvens av, eller en årsak til, proporsjonaliteten. Det er en rekke historiske eksempler på at flerpartisystem

9. Gallaghers indeks lar store avvik telle mer enn de små, noe som en oppnår ved å kvadrere avvikene mellom hvert partis andel av stemmene og deres andel av mandatene, for så å ta kvadratroten av summen (se også kapittel 6). «Det effektive antallet partier» (N) tar utgangspunkt i den såkalte Herfindahl-Hirschman indeksen, som er summen av de enkelte enheters relative størrelse, veiet mot sin egen størrelse (dvs. ganget med seg selv). Større enheter telles således mest, små enheter mindre. Et eksempel: Er to parti like store – dvs. begge partienes andel er 0,5 blir N lik 2 (N=1:NH=1:0,5), er fire partier like store er N lik 4 (altså N=1:0,25). Det effektive antallet partier kan reknes ut både på velgernivå og parlamentsnivå.

kom før overgangen til proporsjonale valgordninger. Både Belgia, Danmark, Tyskland og Norge er klassiske eksempler på dette.

Konsentreres analysen utelukkende om land med forholdstallsvalg finner en ingen klar sammenheng mellom grad av proporsjonalitet og antallet partier. Østerrike er et eksempel: I perioden 1971–1990 plasseres Østerrike som det fjerde mest proporsjonale systemet, mens det effektive antallet partier i parlamentet er 2,42. Likevel bør det understrekes at potensiale for en fragmentering i mindre partier selvsagt er større gitt en svært proporsjonal valgordning. Det er ikke overraskende at det er de konkrete politiske motsetningene som spiller den avgjørende rollen. Valgordningen legger derimot, i større eller mindre grad, forholdene til rette for at slike motsetninger får komme til uttrykk.

Tabell 4.5: Valgsystemer etter grad av proporsjonalitet og antallet parlamentariske partier

Land	Metode	Periode	Antallet valg	Gallagher s indeks	Effektive antallet partier
1. Tyskland	LR-Hare	1987	1	0,67	3,47
2. Israel	LR-Hare	1951–69	6	0,86	4,92
3. Nederland	d'Hondt	1946–89	14	1,31	4,59
4. Østerrike	LR-Hare	1971–90	6	1,43	2,42
5. Italia	LR-Droop/Imperiali	1946	1	1,56	4,39
6. Sverige	Modifisert St.Laguë	1970–88	7	1.67	3,40
7. Danmark	LR-Hare	1945–88	19	1,80	4,52
8. Sverige	Modifisert St.Laguë	1952–1968	6	2,36	3,11
8. Sveits	d'Hondt	1947–1987	11	2,36	5,10
9. Tyskland	d'Hondt	1949–1983	10	2,50	3,19
10. Israel	d'Hondt	1949, 1973–1988	6	2,59	3,97
11. Italia	LR-Imperiali	1958–1987	8	2,71	3,62
12. Finland	d'Hondt	1945–1987	13	2,86	5,03
13. Luxemburg	d'Hondt	1945–1989	10	3,11	3,30
14. Belgia	d'Hondt	1946–1987	15	3,23	4,63
15. Irland	STV	1948–1992	15	3,43	3,52
16. Sverige	d'Hondt	1948	1	3,51	3,06
17. Østerrike	LR-Droop	1945–70	8	3,61	2,25
18. Italia	LR-Imperiali	1948–1953	2	3,64	3,06
19. Norge	Modifisert St.Laguë	1989	1	3,65	4,23
20. Malta	STV	1947–1981	10	3,76	2,47
21. Hellas	LR-Droop	1989–1990	3	4,06	2,36
22. Costa Rika	LR-Hare	1953–1990	10	4,07	2,43
23. Portugal	d'Hondt	1975–1987	7	4,25	3,05
24. Norge	Modifisert St.Laguë	1953–1985	9	4,38	3,26
25. Island	d'Hondt	1946–1987	14	4,52	3,70
26. USA	FPTP	1946–1990	23	5,41	1,92
28. Frankrike	d'Hondt	1986	1	7,23	3,90
29. Norge	d'Hondt	1945–1949	2	8,53	2,93
30. Australia	Flertallsvalg	1946–1993	20	8,84	2,49
31. Spania	d'Hondt	1977–1989	5	8,95	2,72
32. Storbritannia	FPTP	1945–1992	14	10,76	2,51
33. New Zealand	FPTP	1946–1993	17	11,11	1,96
34. Hellas	d'Hondt	1974–1985	4	11,21	2,08
35. Canada	FPTP	1945–1988	15	11,33	2,37
36. Frankrike	Flertallsvalg	1958–1981, 1988	8	13,86	3,45
37. India	FPTP	1952–1984	8	17,76	2,15

Kilde: Farrel 1997 s. 146.

4.10 Proporsjonal representasjon og økonomisk styring

Påstand 2 inneholder argumentet om at flertallsvalg sikrer et bedre grep om den økonomiske politikken enn forholdstallsvalg. Flertallsvalg legger utvilsomt et grunnlag for at regjeringer faktisk kan styre, og dermed også for endringer i den offentlige politikken. Ikke minst de gjennomgripende reformene i britisk politikk under Thatcher perioden på 1980-tallet dokumenterer dette (Steinmo og Thelen 1992). Men påstanden om at land med flertallsvalg skal ha større suksess i den økonomiske politikken er mer problematisk. Statsviteren Arend Lijphart (1994) argumenterer, i en komparativ studie av ulike valgsystemer, for det motsatte; land med forholdstallsvalg har bedre resultater med hensyn til makro-økonomisk styring enn land med flertallsvalg. Hans konklusjon er at forholdstallsvalg er å foretrekke fordi det gir bedre representasjon, og minst like effektive rammer for å utforme den offentlige politikken (Ibid s. 8). Han viser til at de sterkeste og mest stabile politiske systemene i Europa i etterkrigstiden har blitt styrt av koalisjoner valgt med forholdstallsvalg og partilister. Argumentet om at flertallsvalg gir bedre makroøkonomisk styring slår altså ikke til. Midtbø (1995) viser derimot, i en studie av 18 OECD land, at både veksten i arbeidsledighet, inflasjon og pengetilbud ser ut til å være en positiv funksjon av antallet regjeringspartier. Styringen kan altså ha en tendens til å bli svekket med antallet partier som styrer (Ibid s. 236).

En videreføring av dette argumentet er at et svært proporsjonalt system gir større politisk ustabilitet. Det går frem av tabell 4.6 at Storbritannia, uten tvil, ligger i den stabile enden av spekteret. Samtidig er både Østerrike, Island, Irland, Nederland, Tyskland, Sverige og Luxemburg, – alle proporsjonale systemer – kjennetegnet av å ha stabile regjeringer. Konklusjonen er at flertallsvalg gjerne gir regjeringer som sitter lenge, men det er fullt mulig å nå samme resultat med forholdstallsvalg. Igjen, de faktiske politiske motsetningene kommer til uttrykk uavhengig av valgordningen. Italia eksemplifiserer at det å gå fra en svært proporsjonal valgordning til en mindre proporsjonal ikke nødvendigvis gir større politisk stabilitet.

Tabell 4.6: Antallet regjeringer/Ett partiregjeringer/Ett partiregjeringer med flertall i nasjonal-forsamlingen i europeiske demokratier 1945–2000

Land	Regjeringer totalt	Ett parti regjeringer (%)	Ett parti regjeringer utgått fra et flertall i nasjonalforsamlingen (%)
Italia	58	18,9	0,0
Frankrike	57	5,3	1,7
Finland	47	8,5	0,0
Belgia	38	13,2	7,9
Danmark	31	45,2	0,0
Norge	27	70,3	22,2

Tabell 4.6: Antallet regjeringer/Ett partiregjeringer/Ett partiregjeringer med flertall i nasjonal-forsamlingen i europeiske demokratier 1945–2000

Land	Regjeringer totalt	Ett parti regjeringer (%)	Ett parti regjeringer utgått fra et flertall i nasjonalforsamlingen (%)
Tyskland	27	3,7	0,0
Sverige	26	73,1	15,4
Island	23	8,7	0,0
Nederland	23	0,0	0,0
Østerrike	23	17,4	13,1
Irland	20	55,0	35,0
Storbritannia	20	100	95,0
Luxemburg	17	0,0	0,0

Det regnes som ny regjering hvis partisammensetningen endres, hvis det kommer en ny statsminister eller den parlamentariske basis endres (for eksempel som følge av et valg).

Kilde: Farrell 1997 s. 155, Woldendorp et al 1993, Katz and Koole 1998, Heidar og Berntzen 1998, Keesing's Record of World Events.

4.11 Proporsjonal representasjon og mindretallsparlamentarisme

Et kjennetegn ved parlamentarismen er at en regjering skal ha tillit i parlamentet. En snever tolking av parlamentarismen er således at flertallet i parlamentet til enhver tid skal vise at det støtter regjeringen (Petersson 1995 s. 85). Dette kalles *positiv parlamentarisme.* Dette synet betyr at bare flertallsregjeringer oppfattes som parlamentariske. Denne positive parlamentarismen er åpenbart ikke den varianten som kjennetegner norsk, og nordisk, politikk. Her dominerer snarere en *negativ parlamentarisme:* dvs. at en regjering blir sittende så lenge parlamentet ikke uttrykkelig viser at regjeringen ikke har støtte for sin politikk. I et nordisk perspektiv er det dermed relevant å spørre hvem som til enhver tid styrer, parlamentet eller regjeringen? (Damgaard og Svensson 1989).

I Norden er det få eksempler på regjeringer der ett parti har hatt flertall alene. Det har bare skjedd i Sverige og Norge etter at parlamentarismen vokste frem. Regjeringsforholdene i Norden kan heller ikke forklares med bakgrunn i valgordningen alene. En dansk modell, med lave sperregrenser og svært proporsjonale valgresultater, peker i retning av svake og ustabile regjeringer. En svensk modell, med en 4 prosents sperregrense, burde resultere i det motsatte, stabile og sterke regjeringer. Den norske modellen, med en valgordning som har favorisert det største partiet, burde også gi stabile regjeringsforhold. En finsk modell, med d'Hondt som fordelingsmetode og uten utjevningsmandater, burde også gi et visst styringstillegg. Et kort blikk på situasjonen i Sverige, Danmark, Norge og Finland på 1990-tallet, viser at det er for enkelt å bruke valgordningen som forklaringsfaktor på regjeringsforholdene. Tre av fire land har mindretallsregjeringer. Unntaket er Finland med en bred sammensatt flertallsregjering.

Påstand 3 sier altså at mindretallsregjeringer i seg selv er problematiske? Kaare Strøm (1990, 1997) er den som først og fremst har vært opptatt av dette

fenomenet. En mindretalsregjering defineres som en regjering som er sammensatt av representanter for parti(er) som samlet sett kontrollerer mindre enn halvparten av mandatene i nasjonalforsamlingen (Strøm 1997 s. 132). Mindretallsregjeringer har gjerne blitt sett i sammenheng med politiske kriser, manglende stabilitet, fragmenterte partisystemer og sosiale konflikter. Strøm (1990, 1997 s. 132) er kritisk til dette bildet. I en studie av 15 parlamentariske land i perioden 1945–1987, viser han at mindretallsregjeringer er alt annet enn unntakene, 125 av 356 regjeringer hadde ikke flertall i nasjonalforsamlingene. I åtte land utgjorde mindretallsregjeringer mer enn 40 prosent av alle regjeringer, i fire land var de i flertall. Konsentrerer en seg om Norden, viser tabell 4.7 at Danmark skiller seg ut – 87 prosent av alle regjeringer i perioden 1945–2000 har utgått fra et mindretall i Folketinget. Norge har ikke hatt en flertallsregjering siden 1985. Strøm (1997 s. 133) slår fast at dette knapt kan sies å ha påført det norske politiske systemet alvorlige skader. Hovedkonklusjonen er at mindretallsregjeringer ikke er nødløsninger som kommer til etter uendelig lange forhandlingsrunder, men er relativt stabile ett partiregjeringer som søker støtte fra sak til sak.

Tabell 4.7: Typer regjeringer i Danmark, Finland, Norge og Sverige 1945–2000

Land	Regjeringer	Mindretall	Mindretall (%)	Parlamentarisk basis (snitt %)
Finland	47	11	23,4 %	56,9 %
Danmark	31	27	87,1 %	40,3 %
Norge	27	17	62,9 %	44,8 %
Sverige	26	17	65,4 %	47,0 %

Det regnes som ny regjering hvis partisammensetningen endres, hvis det kommer en ny statsminister eller den parlamentariske basis endres (for eksempel som følge av et valg).

Kilde: Strøm 1997 s. 133, Woldendorp et al 1993, Heidar og Berntzen 1998, Keesing's Record of World Events.

Danmark har altså vært kjennetegnet av mindretallsregjeringer helt fra 1970-tallet. Sammenliknet med Norge, og Sverige er Danmark preget av større ustabilitet. Danske sosialdemokrater har aldri, som sine svenske og norske søsterpartier, oppnådd flertall i Folketinget. I Norge ble stabile sosialdemokratiske regjeringer erstattet med mindretallsregjeringer på begynnelsen av 1960-tallet. Fra stortingsvalget i 1961 og frem til høsten 1985 hadde Norge 14 regjeringer, ikke mindre enn 11 var mindretallsregjeringer. Den typiske svenske regjering er en sterk mindretallsregjering (Lewin 1996 s. 116).

To blokkpolitikken har dominert både i norsk og svensk politikk i store deler av etterkrigstiden. Danmark derimot, har tradisjoner for koalisjoner på tvers av grensene mellom sosialistiske og borgerlige partier. Venstresiden i dansk politikk har ikke vært i flertallsposisjon siden 1966. Det har således vært nødvendig for de danske sosialdemokratene å inkludere borgerlige partier som samarbeidspartier i regjering. Norge har ikke hatt tilsvarande koalisjoner etter 1945, mens det bare har skjedd en gang i Sverige, da Sosialdemokratene regjerte sammen med Bondeförbundet (Centerpartiet) fra 1951 til 1957. Matt-

son (1996 s. 176) mener derfor at koalisjonsmønsteret er mindre fleksibelt i Sverige enn i Danmark, de svenske partialliansene har en fastere struktur. Norge plasserer seg nærmere det svenske mønsteret (Strøm og Leiphart 1992). Det norske Arbeiderpartiets parlamentariske strategi har vært preget av en selvpålagt norm om ikke å gå inn i et regjeringssamarbeid med andre partier (Strøm m.fl. 1994, Narud 1996). En annen holdning til dette ville selvsagt lagt grunnlaget for sterkere regjeringer i norsk politikk. Både norske og svenske sosialdemokrater har tradisjonelt vært sterke nok til å kunne skifte allianser fra sak til sak i sine respektive parlament. Arbeiderpartiet har utformet sin politikk i regjering med å stole på SV i velferdspolitikken, sentrumspartiene har samarbeidet om budsjettene, mens Høyre har sluttet opp i utenrikspolitikken (Strøm 1990 s. 225–226). Norske og svenske sosialdemokrater har dermed hatt en mindre kompleks parlamentarisk arena å forholde seg til, sammenliknet med sitt danske søsterparti. I Finland er regjeringssamarbeid mellom sosialistiske og borgerlige partier snarere blitt regelen enn unntaket (Petersson 1995).

Nordisk parlamentarisme har endret seg over tid. Det er en klar tendens til en overgang fra flertallsparlamentarisme til mindretallsparlamentarisme. Det er ingen entydige sammenhenger mellom selve valgsystemet og regjeringsforholdene. Mindretallsregjeringer representerer ikke det samme som politisk kaos og ineffektiv politisk styring. Partiene har et overordnet ansvar med hensyn til det å sikre en effektiv politisk styring av samfunnet. Debatten om regjeringsmaktens styrke er gjerne preget av at en vil ha to ønsker oppfylt på en gang, sterke parlament og sterke regjeringer. Disse ønskene står i direkte motsetning til hverandre, nasjonalforsamlingens styrke er uløselig knyttet til regjeringsmaktens styrke. Nyere studier av nordisk parlamentarisme viser to klare tendenser, svakere regjeringer og sterkere parlament (Damgaard 1992).

4.12 Flertallsvalg/forholdstallsvalg: Noen konklusjoner

Et demokrati kan ikke defineres med utgangspunkt i bestemte valgsystemer, variasjonen er stor. Dette kapitlet har vist at debatten om valgordninger er preget av at det er konkurrerende verdier som skal ivaretas. Det handler om hva en mener tjener demokratiet best.

Den klassiske debatten har gått mellom de som argumenterer for flertallsvalg, og de som foretrekker forholdstallsvalg. Diskusjonen går på hvilke fordeler som kan knyttes til de respektive ordningene. En oppsummering av sentrale argumenter i denne debatten finnes i tabell 4.8.

Tabell 4.8: Flertallsvalg/ forholdstallsvalg: Noen normative argumenter

Demokratiske kriterier	Flertallsvalg	Forholdstallsvalg
Fordeler for systemet	– Lokalt ansvar – Mulig å «straffe» partier – Valgresultat gir klar effekt – Reelle valg	– Proporsjonalt – Få «bortkastede» stemmer – Minoritetstilgang – En rekke valg

Tabell 4.8: Flertallsvalg/ forholdstallsvalg: Noen normative argumenter

Demokratiske kriterier	Flertallsvalg	Forholdstallsvalg
Ufordelaktig for systemet	– Ikke proporsjonalt – «Bortkastede» stemmer	– Hvem har ansvaret?
Politisk styring		
Fordeler for systemet	– Stabilitet – Ett partiregjeringer – Sperregrenser	– Unngår store/raske skifter i politikken – Et flertall står bak politikken – Håndterer etniske konflikter – Sosial konsensus
Ufordelaktig for systemet	– Håndtering av etniske konflikter	

Et argument for flertallsvalg er at det lokale ansvaret maksimeres. Det gir en genuin nærhet mellom den folkevalgte og valgkretsen når hvert distrikt sender sin representant til parlamentet. Den enkelte folkevalgte oppfattes som en delegat for sitt avgrensete, geografiske område (Rasch 1997). Distriktsrepresentantene holdes gjerne personlig ansvarlig for å forsvare valgkretsens interesser. En mener dette ansvarsforholdet blir mer uklart når det skal velges mange representanter fra en og samme valgkrets. Spørsmålet er så om valget står mellom det å ha «ansvarlige» individuelle representanter, kontra et mer proporsjonalt («rettferdig») sammensatt parlament. Gallagher (1996) viser at valgordningen langt fra er den eneste faktoren som har innvirkning på forholdet mellom parlamentarikere og egen valgkrets. Ønsker folket assistanse fra sine folkevalgte, vil de kreve dette uavhengig av type valgsystem. På samme måte vil parlamentarikerne kjenne seg forpliktet til å assistere. I blandingssystem, som det tyske, der en har begge typene av parlamentarikere, kan en ikke dokumentere noen forskjeller med hensyn til hvordan de ulike parlamentarikerne definerer sine roller.

Forholdstallsvalg garanterer et proporsjonalt resultat, og gir få «bortkastede» stemmer. Samtidig tilbys velgerne en rekke alternativer. Det er derfor ikke overraskende at forholdstallsvalg kommer bedre ut når eventuelle minoritetsproblemer skal håndteres. Slike resonnementer er benyttet for å forklare utformingen av valgsystemene i de nye demokratiene i Øst-Europa (Rasch 1997, se også tabell 4.9)

Forholdstallsvalg innebærer videre at det alltid vil være en viss treghet i politikken. Valgordningen fungerer i seg selv som en sperre mot raske og omfattende endringer. Flere interesser ivaretas, det er en klar orientering mot de brede politiske løsningene. Flertallsvalg, på den annen side, tilbyr velgerne færre, men klarere alternativer. Her legges det vekt på at velgerne skal få anledning til å «straffe» partier som ikke ivaretar deres interesser.

Debatten handler om hvilket valgsystem som best sikrer at de folkevalgte virkelig representerer folkemeningen. Forholdstallsvalg gir en bredere representasjon, de faktiske politiske motsetningene i samfunnet «avspeiles» på en bedre måte. Den norske valgordningens formål er nettopp å sikre at Storting, fylkesting, og kommunestyrer får en sammensetting som gir et rimelig bilde av de konfliktene som rører seg i samfunnet. Dette kapitlet har vist at flertallsvalg i liten grad egner seg for et flerpartisystem som det norske. Forholdstallsvalg er også den valgordningen som dominerer i Europa (se tabell 4.9). En

oversikt, av Le Duc m.fl. (1996), over valgordninger i 53 demokratiske land viser at 60 prosent benytter en variant av proporsjonal representasjon. Det er videre ikke belegg for at visse valgsystemer, over tid, kan sies å ha blitt mer «populære» enn andre. Likevel er det en viss tendens til at flere land velger å kombinere ulike valgordninger i ett og samme valg, altså den tyske varianten.

Tabell 4.9: Valgsystemer i ulike europeiske stater

Enmannskretser	Blandede systemer	Flermanns kretser
Frankrike, Storbritannia, Makedonia, Ukraina	Italia, Tyskland, Albania, Kroatia, Litauen, Russland, Ungarn	Belgia, Danmark, Finland, Hellas, Irland, Island, Kypros, Luxembourg, Portugal, Spania, Sveits, Sverige, Østerrike, Norge. Bulgaria, Estland, Latvia, Moldova, Polen, Romania, Slovakia, Tsjekkia

Kilde: Rasch 1997 s. 118.

Flertallsvalg gir utvilsomt en mer umiddelbar effekt på selve regjeringsdannelsen. Utvalget har, dels med bakgrunn i den offentlige debatten, lagt vekt på å diskutere sammenhengen mellom valgsystemets utforming og de politiske styringsforholdene. *Utvalget* har særlig vært opptatt av mindretallsparlamentarismen som fenomen. Mindretallsparlamentarismen har, over tid, fått et sterkere fotfeste i norsk politikk. Men det betyr ikke at det kan påvises entydige sammenhenger mellom valgsystemet og svake/sterke regjeringer. Ansvaret med hensyn til det å sikre en effektiv politisk styring av samfunnet, ligger først og fremst hos de politiske partiene. *Utvalget* finner det problematisk, både empirisk og prinsipielt, at grunnlovsendringer i seg selv skal «tvinge» de politiske partiene til å samarbeide. Utvalget vil understreke at norsk etterkrigshistorie ikke kan sies å ha vært preget av politisk kaos og ineffektiv politisk styring. Utvalget har lagt opp til en bred diskusjon rundt dette temaet, blant annet gjennom to forskningsrapporter utarbeider av professor Bjørn Erik Rasch. En oppsummering av disse forskningsrapportene er lagt ved denne innstillingen (se vedlegg 3). Både forskningsrapportene, og problemstillingen, drøftes videre i kapittel 6.

Hovedtemaet i dette kapitlet har vært å få frem på hvilken måte den norske valgordningen skiller seg fra andre proporsjonale valgsystemer. Den norske valglovgivningen er unik på ett sentralt område: Grunnloven navngir, og regulerer, den fylkesvise fordelingen av distriktsmandatene. Norsk valglovgivning har dermed ikke den fleksibilitet som kjennetegner de fleste andre land, der fordelingen av distriktsmandatene justeres periodevis i takt med endringer i samfunnsstrukturen. Kapittelet dokumenterer i tillegg at den norske valgordningen ikke hører til blant de mest politisk proporsjonale valgsystemer i Europa. Både den geografiske, og partipolitiske, fordelingen av mandatene behandles utførlig i kapittel 6.

Kapittel 5
Det representative demokrati: Utfordringer og utviklingstrekk

Med kampen for allmenn stemmerett og demokrati på slutten av 1800-tallet gjorde de sterke og disiplinerte partiorganisasjonene sin entre i politikken. Det norske folkestyret har siden vært kjennetegnet av sterke politiske partier og brede folkelige bevegelser. Dagens norske representative demokrati er et partidemokrati. Det er partiene, som gjennom sine politiske programmer, konkurrerer om borgernes gunst (Holmberg 1999). Partidemokratiet har vunnet fotfeste overalt. Antallet demokratiske stater øker stadig, og har aldri omfattet så mange land som i dag. Av 192 internasjonalt godkjente stater, oppfyller 120 i dag kravet om frie valg (Petersson m.fl. 2000). Det er således et paradoks at den offentlige debatten om demokratiet er preget av dystre perspektiv, som at partidemokratiet skal være i krise.

Temaet i dette kapitlet er hva empirisk forskning kan fortelle oss om det representative partidemokratiets helsetilstand. To tema er sentrale: 1) Først spørsmålet om hvorvidt det er riktig at borgerne har snudd det representative demokratiet ryggen. Hvor sterk er legitimiteten? Hvordan velger borgerne å uttrykke seg politisk? Hvilke holdninger har borgerne til det politiske systemet, og til ulike politiske institusjoner? 2) Deretter, hvilken rolle spiller partiene i et moderne politisk system? Er det riktig, som noen hevder, at partiene står så svakt at de ikke lenger er i stand til å ivareta sentrale demokratiske funksjoner?

5.1 Velgerne og det representative demokratiet

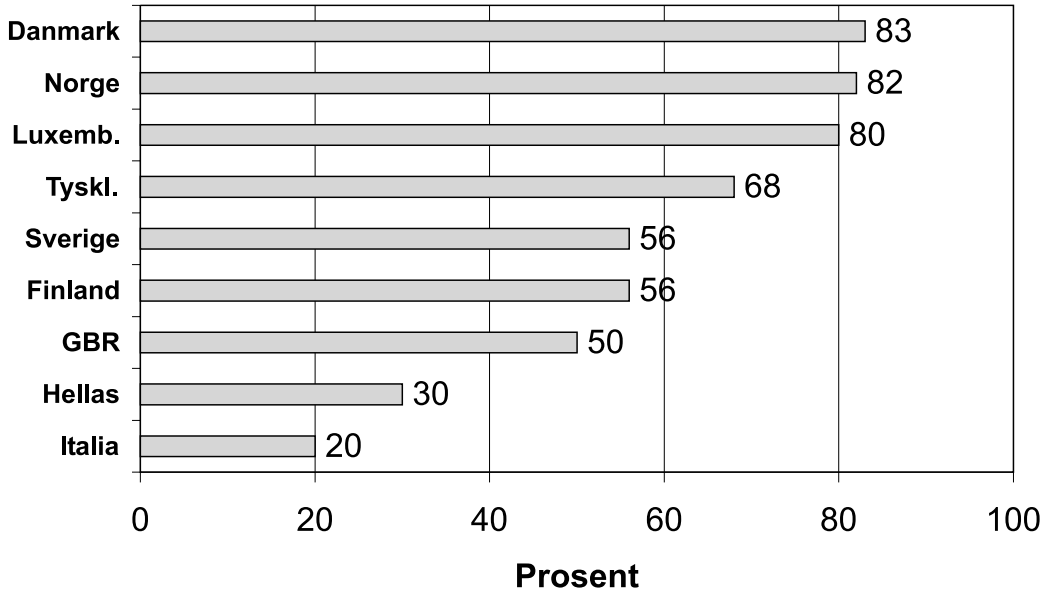
Internasjonal forskning har de to siste tiårene ikke bare vært opptatt av borgernes holdninger til det politiske systemet, men også av å kartlegge det politiske atferdsmønsteret. Noen resultater fra denne forskningen skal oppsummeres her.

5.1.1 Generell oppslutning om det politiske systemet

Hvor sterk er så støtten til det politiske systemet? Spørsmålet er målt gjennom de såkalte «World Values Surveys», som er gjennomført tre ganger (1981–84, 1990–93 og 1995–97). Undersøkelsen inkluderer to påstander som fanger opp slike holdninger. Spørsmål 1 er hvorvidt man er enig i påstanden om at «demokratiet er den beste styreformen», og spørsmål 2 er i hvor stor grad borgerne slutter opp om påstanden om at «demokrati er en god måte å styre på». Det fremgår at i de fleste land er mer enn 80 prosent enig i disse påstandene. Sverige topper listen med 93 prosent, mens Russland, som eneste land, har et snitt på under 70 prosent (51). Prinsippet om demokratiet som den beste styreformen har altså sterk støtte i opinionen i alle land. Oppslutningen er klart størst i land med lange demokratiske tradisjoner.

Mer konkret er spørsmålet om hvorvidt borgerne er fornøyd med måten demokratiet fungerer på. Svar finner en i de såkalte Eurobarometer, gjennomført i EU regi siden 1970-tallet. Snittet for EU-landene samlet ligger på 55 prosent, men tallene varierer sterkt på tvers av land. Det går frem av figur 1 at

Norge og Danmark toppet listen i 1995. I overkant av 80 prosent var fornøyd med måten demokratiet fungerte på. Italia ligger nederst med 20 prosent, Hellas har 30 prosent. Sverige og Finland plasserer seg rundt EU-snittet på 55 prosent. Til sammenlikning var snittet i Øst Europa 34 prosent i 1996, særlig Russland og Polen kom dårlig ut (6–8 prosent) (Holmberg 1999). Igjen ser det ut til at borgere i land med lange demokratiske tradisjoner er mer fornøyde enn tilfelle er i nye demokratier. Den motsatte konklusjonen ville vært urovekkende.



Figur 5.1 Andelen fornøyde med demokratiet (prosent). (Eurobarometer 1995)
Kilde: Aardal 1999 s. 117

Når en ser på velgernes holdninger til demokratiske kjerneinstitusjoner, blir bildet mer uklart. Tverrnasjonale studier av tillit til forsvar, rettsvesen, politi, parlament og offentlig forvaltning, viser en negativ utvikling for perioden 1981–1991. Dette gjelder Norge og Sverige, men ikke Danmark (Holmberg 1999). På 1990 tallet har utviklingen vært negativ for de aller fleste land. I Sverige uttrykker, for eksempel, 45 prosent svært stor, eller ganske stor, tillit til riksdagen. Norge har hatt en positiv utvikling på 1990-tallet. 69 prosent har svært stor, eller ganske stor, tillit til Stortinget. Dette plasserer Norge på toppen av listen, med en positiv trend over tid (+10 prosent). I 1997 mente 80 prosent av norske velgere at valgene spilte en avgjørende rolle, og 89 prosent hadde et positivt syn på de politiske partiene (Aardal 1999 s. 173–174). De fleste samfunnsinstitusjoner ser dermed ut til å ha stor tillit i den norske befolkningen.

5.1.2 Velgerne og partiene

I norsk politikk har de politiske partiene fungert som svært sterke bindeledd mellom folk og stat. Borgernes forhold til partiene har derimot endret seg

radikalt over tid. Konklusjonen er entydig; partiene har et langt svakere grep om velgerne i dag enn for bare to tiår siden. Tre forhold underbygger denne konklusjonen:

For det første registrerer de fleste land en økende velgervandring. Velgerne skifter parti langt oftere enn de gjorde før. Norske data viser at andelen som skiftet parti mellom valgene var lavt i perioden 1965–69 (24 prosent), men økte så markant i 1973-valget (Aardal 1999, kap 2). Kurven flatet så ut, for igjen å stige kraftig i de tre siste valgene. I stortingsvalget i 1993 svarte 44 prosent av velgerne at de hadde skiftet standpunkt i forhold til siste valg. Det kan se ut som om velgervandringene har stabilisert seg på dette høye nivået.

For det andre bestemmer velgerne seg stadig senere for hvilket parti de skal stemme på (Aardal og Valen 1995, Aardal 1999 s. 16–17). Konkurranseelementet i politikken ser ut til å ha fått større innvirkning. Før 1989 bestemte omtrent 20 prosent av velgerne seg for partivalget under selve valgkampen, eller like før valgdagen. I 1989 og 1993 bestemte i overkant av 40 prosent seg under valgkampen. Tilsvarende tall i 1997 var hele 51 prosent. Mens valgene frem til 1989 handlet om omtrent 20 prosent av velgerne, utgjør så mye som halvparten av velgerne i dag potensielt nye stemmer for partiene. Det kan dermed se ut som om selve valgkampen har fått større innvirkning for velgernes partivalg.

For det tredje er det stadig færre som ser på seg selv som sterke tilhengere av et politisk parti. Fenomenet er internasjonalt, men mest markant har nedgangen vært i Sverige. Antallet overbeviste partitilhengere har her blitt redusert fra 65 prosent i 1968 til 42 prosent i 1998. I Norge har partiidentifikasjonen svinget over tid, men den langsiktige trenden er negativ (Berglund 1999 kap7). Holmberg (1999 s. 23) mener en forklaring kan være at partidemokratiet fungerer best i de land der partiene presenterer klare alternativ for velgerne. I tillegg finner en et klart syklisk mønster, slik at partiidentifikasjonen er klart større i valgår enn mellom valgene. Et valg utløser dermed positive følelser hos velgerne. Norske studier viser at årsakene til svingninger i partiidentifikasjonen ser ut til å være av politisk art. Partiidentifikasjonen er rettet mot et partis politikk, ikke partiet som sådan (Berglund 1999).

At velgerne skifter parti ofte, skaper et bilde av en velgermasse som lett lar seg lede, og som på valgdagen lar seg styre av mer eller mindre tilfeldige stemninger. Den danske statsviteren Jørgen Goul Andersen (1999) mener dette er en myte. Han finner at velgernes politiske holdninger på de fleste områder er forbløffende stabile. I norsk politikk er velgernes syn på velferdsstaten (Hatland m.fl. 1994), og ikke minst holdningene til norsk EU-medlemskap gode eksempler på dette. Goul Andersen slår fast at en ikke kan si det samme om det danske Folketinget, der et flertall stemte mot det indre marked i 1986, mens den langt mer vidtgående Maastricht-traktaten, om den Europeiske Union, samlet nesten 5/6 flertall seks år senere. Det er verd å merke seg at selv om velgerne er blitt mer usikre på sitt partivalg, er ikke dette ensbetydende med at deres politiske holdninger følger samme mønster.

De klassestrukturer som dagens partivesen bygger på, og som satte rammene for sentrale konfliktlinjer i norsk politikk, er langt mer diffuse i dag. Når borgerne identifiserer seg mindre med bestemte sosiale klasser, oppstår det en større avstand mellom borgerne og partiene. Den klasse- eller gruppe-

orienterte velgeren ser ut til å ha blitt erstattet av «partiskifteren» (Karvonen 1999). Partienes svekkede sosiale og ideologiske forankring kan bety at politikkens taktiske momenter kan komme til å overskygge det saklige innholdet. I konkurransemekanismen ligger det en drift i retning av «galluppolitikk», en fare for at dyder som oppriktighet og troverdighet svekkes (Loftager 1999). Dette kan øke faren for at meningsdannelsen på elite- og masseplan beveger seg i hver sin retning.

Hva har så erstattet de tradisjonelle motsetningene i politikken? Spiller de konkrete politiske sakene en større rolle, eller, er gamle konflikter blitt erstattet av nye? Forskningen har særlig rettet fokus mot det siste spørsmålet.

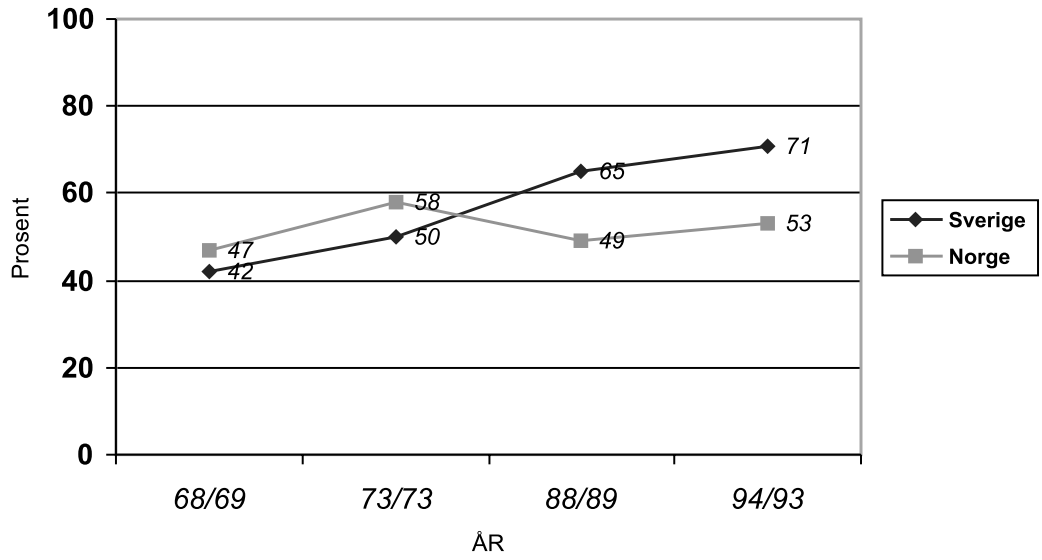
I faglitteraturen har den såkalte «postmaterialisme – tesen», eller tesen om den «nye politikken» fått særlig stor oppmerksomhet (Inglehart 1988). Merkelappen «ny politikk» oppfattes som en fundamental ny måte å tilnærme seg politikken på; et nytt politisk atferdsmønster basert på en ny politisk dagsorden, nye former for politisk deltakelse og nye typer politiske organisasjoner. Industrisamfunnets materielle verdier skal stå for fall. Partier, interesseorganisasjoner og det representative systemet taper terreng til aksjonsgrupper og demonstrasjoner. Her er det ikke det representative demokratiet som sådan som er i krise, men de gamle etablerte institusjonene. Nye partier og nye sosiale bevegelser er på frammarsj. De tradisjonelle partiene er for svake, og er ikke i stand til å fange opp og kanalisere nye krav inn i politikken. Resultatet er at velgerne går til enkeltorganisasjoner, og gir seg ut på en ørkenvandring mellom partiene. Tesen om den «nye politikken» er likevel empirisk problematisk. Det er ikke snakk om nye stabile motsetninger, tvert imot svinger de sterkt i intensitet (Aardal 1993, Knutsen 1997). Det etablerte partisystemet har, i overraskende stor grad, maktet å fange opp nye krav og trender.

En annen tilnærming er også ideologisk, men med motsatt fortegn. Her er partisystemets krise mer et uttrykk for velferdsstatens krise. Det er ikke en «ny politikk» som skal avløse det gamle, men det «nye høyre». Effektivisering av velferdsstaten, mer marked og privatisering er virkemiddelet. Fremskrittspartiets fremgang blir, for eksempel, nettopp knyttet til mistillit til politikere og byråkrater. Tesen er at partiene er blitt for sterke for demokratiet. Begrepet «politikerstyre» gir et bilde av at partiene har trengt seg inn over alt, og at krisen er en reaksjon mot overstyring. Partivesenets krise kan altså bli drøftet enten som et resultat av en postmateriell ny politikk, eller den nye høyresidens fokus på overstyring.

5.1.3 Politisk tillit

Et annet sentralt tema i den internasjonale debatten har vært borgernes tillit til politikerne. Denne typen studier er utført i Norge og Sverige så langt tilbake som til 1960, mens de fleste andre land startet med målinger først på 1970-tallet. Den langsiktige trenden er negativ for de aller fleste land. Den er entydig negativ i land som Tyskland og Sverige, men mindre tydelig i Norge, Danmark og Nederland (Holmberg 1999 s. 25, Aardal 1999). Nederland har hatt en positiv utvikling; tilliten til politikerne økte på 1970- og 80-tallet. Markert negativ er utviklingen i Sverige, hvor 47 prosent i 1968 var enig i påstanden om

at «de som sitter i riksdagen tar ikke mye hensyn til hva vanlige folk tenker og mener». Tilsvarende tall i 1998 var hele 75 prosent (71 prosent i 1994). Figur 5.2 viser at utviklingen ikke har vært den samme i Norge. Tilliten ligger i dag litt over nivået på slutten av 1960-tallet. Holmberg har, med bakgrunn i svenske data, konkludert relativt dramatisk (1999 s. 26); «resultaten tyder på att politiker har blivit ett nedsättande ord, ett slags skällsord, i svensk debatt. En gång i tiden var det hedrande att vara förtroendevald».



Figur 5.2 Andel som uttrykker mistillit til partier og folkevalgte i Sverige og Norge. 1968–1994
Kilde: Aardal 1999 s. 176

Hva er så denne mistilliten uttrykk for? Før en ser på mulige forklaringer, bør det understrekes at det knytter seg visse metodiske problemer til slike målinger. Tillit er vanskelig og komplisert å måle (Möller 1999). Det er grunn til å tro at det er lett å få folk til å uttrykke seg negativt om politikere. Et moderne samfunn ønsker seg kritiske borgere, og det eksisterer nærmest en norm om at borgerne skal forholde seg skeptisk til politikerne. Kritikk oppfattes som politisk korrekt, stor tillit som naivt. At borgerne markerer en viss avstand til politikerne kan således ikke tas til inntekt for at politisk håpløshet og apati har tatt over. Borgerne er interessert i politikk, og deltar mer enn noen gang før. Utdanningsnivået er høyt, og velgerne har større tro på egen kompetanse. Skepsisen er ikke grunnet i manglende kunnskap, tolkingen er snarere at borgerne stiller langt strengere krav til politikk og politikere. Mistillit og kritikk kan dermed bli sett på som naturtilstanden i et moderne demokrati.

Hvilke forklaringer har så vært sentrale i analyser av politisk tillit / mistillit?

En forklaring tar utgangspunkt i begrepet sosial kapital (Putnam 1993). Tesen er at det har gått for seg en utvikling i retning av manglende generell sosial tillit i samfunnet, noe som så har gitt seg utslag i økende mistillit mot politikk og politikere. Tesen om et svakere sivilsamfunn ser ikke ut til å få sær-

lig støtte i empirisk forskning. I de fleste land har den generelle mellommenneskelige tilliten enten vært stabil eller økt over tid (Holmberg 1999). Generell sosial tillit ser altså ikke ut til å være en faktor som kan forklare variasjoner i politisk tillit.

En annen forklaring legger vekt på det politiske systemets kapasitet til å svare på de stadig stigende forventninger fra velgernes side. Politikerne makter ikke å levere det velgerne krever. Heller ikke denne tesen får særlig støtte i internasjonal forskning. Det eksisterer derimot studier som dokumenterer en viss sammenheng mellom økonomiske indikatorer og tillit. Holmberg (1999) viser at det er en sammenheng mellom velgernes syn på utviklingen i svensk økonomi og tilliten til riksdagen. Aardal (1999) finner at arbeidsledigheten på begynnelsen på 1990-tallet førte til økende politisk mistillit i Norge. Holmbergs (1999 s. 28) konklusjon er at «ekonomien spelar nog en roll, om än inte så viktig som många ekonomer tror».

En tredje type forklaring relaterer politisk tillit til rene politiske årsaksforhold. En variant er at mistillit til eget parti smitter over på den generelle tilliten til politikerne. Økt individualisering fører så til at flere blir misfornøyd med partienes samlede innsats. En annen variant er studier som viser at de som er tilhengere av regjeringspartiene har større tillit til politikere generelt, enn tilhengere av opposisjonspartiene. Tilliten kan se ut til å stige når velgerne får det som de vil, og minske når det går imot. Svenske studier viser at sosialdemokratiske velgere har større tillit til politikere enn borgerlige velgere. Regjeringsfaktoren kan likevel ikke forklare at tilliten generelt har dalt kontinuerlig i Sverige fra 1960-tallet. Norske studier finner en sammenheng mellom holdninger til konkrete politiske saker og politisk tillit. Tilliten gikk, for eksempel, ned under EF-debatten i 1972, men steg igjen på 1980-tallet. Aardal og Valen (1995) konkluderer med at manglende tillit er et uttrykk for politisk uenighet. Analysen av data fra 1997-valget viser, for eksempel, at det er en sammenheng mellom tillit og skepsis til innvandring. Det ser dermed ut til at misnøye, eller mistillit, først og fremst har politiske årsaker. Holmberg (1999 s. 29–30) har vist at i den perioden da mistilliten økte mest i Sverige (1968–1973), gikk samtidig andelen som mente politikken var til egen fordel, ned fra 63 prosent til 48 prosent. Mistillit til den en hver tid førte politikken, går altså hånd i hånd med økende politisk mistillit.

En fjerde type analyser relaterer politisk tillit / mistillit til spillereglene i det politiske systemet. Tverrnasjonale studier har vist at mistillit til politikerne har en tendens til å være noe høyere i land med flertallsvalg enn i land med forholdstallsvalg. Tilliten er videre større i land med få partier enn i land med enten ett dominerende parti, eller mange ulike partier. Hva som ligger bak denne typen sammenhenger er vanskelig å få tak på, men en felles faktor ser ut til å være oversikt og politisk ansvar. Land med noe større gjennomsnittlig tillit til politikerne, ser ut til å være land med politiske systemer som gjør det lettere å kreve ansvar fra makthaverne. Dette er åpenbart lettere i land med topartisystem med ett regjeringsparti, enn i flerpartisystem med ulike, og brede, koalisjoner. Det er få studier å ta av her, samtidig som det er analyser som viser det motsatte, altså at i land med proporsjonale valgsystem, og mange partier, er velgerne mer fornøyd med demokratiet enn i land med flertallsvalg (Holmberg 1999).

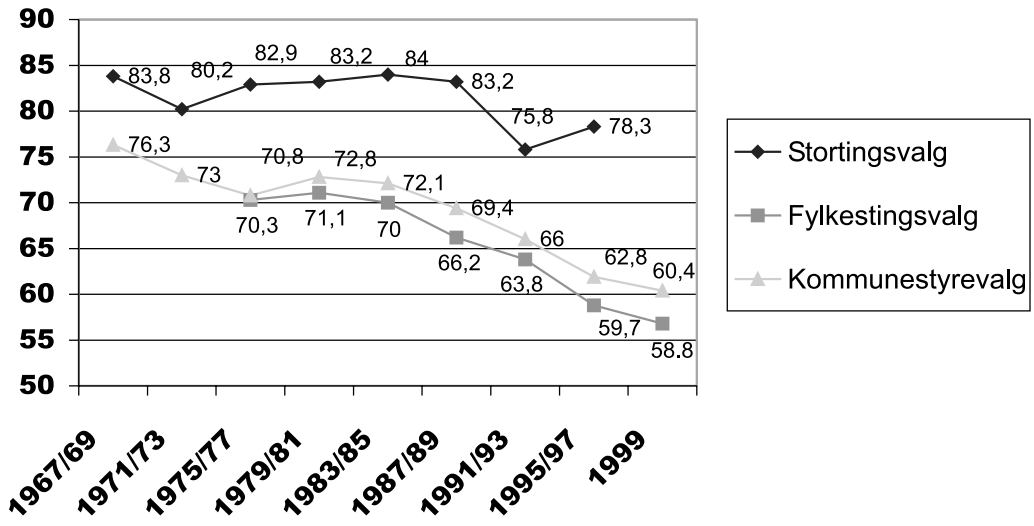
Hovedkonklusjonen er at det er bred støtte til demokratiet som ideal og prinsipp. Flytter en fokus fra prinsippene over til mer konkrete politiske institusjoner, reduseres oppslutningen, samtidig som det er store variasjoner på tvers av land. Internasjonalt kommer Norge godt ut. Det er ingen tvil om at de politiske partiene, over tid, har fått en svakere posisjon blant borgerne. Den sterke solidariteten som tidligere var basert på klasse- og gruppetilknytning er blitt erstattet av en kritisk individualisme. Partiene og politikerne står dermed fremfor velgere som vanskelig lar seg innordne i de klasse- og gruppemønstrene som norsk politikk har sine historiske røtter i. Det er videre en myte at velgerne er egoistiske, og kun opptatt av sin egen lommebok. Forskningen dokumenterer at det er de store sakene, som arbeidsledighet og sosial trygghet, som mobiliserer.

Borgerne er ikke bare usikre på hvilket parti de skal stemme på, de stiller også i stigende grad spørsmål ved om de skal delta i det hele tatt. Samtidig har borgernes politiske atferdsmønster endret seg.

5.1.4 Politisk deltakelse

Valgdeltakelsen er et nøkkelspørsmål i enhver normativ debatt om demokratiet. Demokratiets helsetilstand relateres nettopp til om velgerne slutter opp på valgdagen. En lav – og spesielt fallende – valgdeltakelse blir ofte oppfattet som et tegn på en svekkelse av det demokratiske styresettet (Elklit m.fl. 2000).

Aardal og Valen (1995, 1997) har studert valgdeltakelsen i Norge over tid. Figur 5.3 viser fremmøte i både stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalg. Det går frem at oppslutningen om stortingsvalgene har vært relativ stabil, men med en liten nedgang på 1990-tallet. Deltakelsen i kommunevalgene ligger konsekvent på et lavere nivå. En foreløpig bunnotering ble nådd ved kommunestyrevalget i 1999 da deltakelsen ble 60,4 prosent, og fire av ti var hjemmesittere (Bjørklund og Saglie 2000). Trenden ved lokalvalg er altså synkende deltakelse.



Figur 5.3 Valgdeltakelsen i Norge 1967–1995

Kilde: Aardal og Valen 1997, Bjørklund og Saglie 2000.

Det er verd å merke seg at det er en internasjonal trend i retning av lavere valgdeltakelse, i snitt har fremmøte i Vest Europa gått ned fra omtrent 85 prosent i 1960/65 til noe under 80 prosent på 1990-tallet. Figur 5.3 reiser to spørsmål; 1) Hva forklarer variasjoner i valgdeltakelsen generelt? Og, 2) hva forklarer variasjoner i deltakelsen mellom ulike typer valg (mellom stortings- og lokalvalg)?

I en forskningsrapport har Dag Arne Christensen og Tor Mitdbø drøftet fenomenet teoretisk og empirisk (se vedlegg 4). Rapporten fokuserer på tre kategorier av faktorer som kan fremme eller hemme valgdeltakelsen; 1) Faktorer som det er lite å gjøre med, 2) faktorer som en kan, men nødig vil, gjøre noe med, og 3) faktorer det er mulig å gjøre noe med.

1. Enkelte faktorer ligger åpenbart utenfor politisk kontroll. En rekke individuelle sosiale bakgrunnsvariabler lar seg ikke utsette for politisk påvirkning – i alle fall ikke på kort sikt. I tillegg viser internasjonale studier at effekten av denne typen faktorer på valgdeltakelsen er redusert over tid. Paradoksalt nok viser det seg at forestillingen om at en høy deltakelse fører til at den sosiale fordelingen blant de aktive blir mer lik, ikke nødvendigvis holder stikk. Bjørklund (1999) finner avtakende sosiale forskjeller i forbindelse med de senere års fallende valgdeltakelse i Norge. I den offentlige debatt knytter det seg likevel bekymring til den lave valgdeltakelsen blant de unge. Forskningen viser derimot at de nye generasjonene dras gradvis inn i det politiske fellesskapet. For de fleste skjer den sosiale integrasjonen gjennom ungdomsårene ved at man får en utdannelse, og et arbeid, at man stifter familie og anskaffer seg bolig, at man blir medlem av foreninger og organisasjoner som ivaretar ens interesser (Elklit m.fl. 2000). Den kommunale stemmeretten ser derimot ikke ut til å ha nådd sin målsetting om å integrere utenlandske statsborgere bedre i det norske samfunnet. Valgdeltakelsen er klart mindre i gruppen generelt, samtidig som det er stor variasjon mellom ulike etniske minoriteter [10] . De politiske partiene har en nøkkelrolle her. Den politiske integrasjonen av innvandrergruppene bør settes på den interne partipolitiske dagsorden på samme måte som partiene tradisjonelt har fokusert på alders- og kjønnsperspektivet. Svenske studier viser, for eksempel, at kandidater med innvandringsbakgrunn har problemer med å vinne frem i de politiske partiene (SOU 1992: 92). En dansk studie har vist at det sterke innslaget av personvalg i dansk politikk har medvirket både til å øke valgdeltakelsen, og til å trekke flere innvandrere med i partipolitisk arbeid (Togeby 1999, se også kapittel 8).
2. Det er flere faktorer som kan ha en heldig effekt på valgdeltakelsen, men som samtidig har uheldige bi-effekter. For eksempel vil det å gjøre det å stemme obligatorisk, åpenbart fremme deltakelsen, men det er klare argumenter som taler imot å tvinge folk til å delta. Belgia, Luxembourg, Hellas,

10. I 1995 var valgdeltakelsen blant ulike innvandrergrupper som følger: Pakistan: 48 prosent, Vietnam: 46 prosent, Tyrkia: 39 prosent, Iran: 36 prosent, Chile: 35 prosent, Filippinane: 34 prosent, Irak: 32 prosent, Somalia: 31 prosent, Marokko: 27 prosent, Polen: 22 prosent, Ex-Jugoslavia: 19 prosent, Etiopia: 19 prosent, og Kina: 16 prosent.

Australia og visse delstater i Østerrike praktiserer stemmeplikt. Alternativet til å straffe de som ikke stemmer, er å premiere de som rent faktisk møter opp på valgdagen. Dette kan gjøres ved at en, som for fagforeningskontingenter, får et skattefradrag for å utføre sin borgerplikt. På samme måte vil nok en felles valgdag for alle typer valg øke valgdeltakelsen i lokalvalgene, men sideeffekten kan være at lokalpolitiske prioriteringer drukner i nasjonale stridsspørsmål. Tilsvarende er det argumentert med at geografisk mobilitet kan ha medvirket til å svekke deltakelsen (se Pettersen 1988), men slik mobilitet kan likevel være politisk ønskelig sett ut fra hensynet til et fleksibelt arbeidsmarked.

3. Rapporten viser framfor alt at politikk har størst innvirkning for valgdeltakelsen. Det gjelder både direkte i form av organisering og institusjonelle endringer, men også indirekte som følge av konkurransen mellom partiene på nasjonalt plan. Den indirekte effekten ser ut til å være viktigere enn den direkte. At det blir konkurrert er altså viktigere enn hvordan det konkurreres. Analysen peker i tillegg på at større proporsjonalitet vil ha en viss, om enn ikke spesielt stor, positiv effekt på valgdeltakelsen. Det er også mulig at poststemmereformen har hatt en positiv effekt. Det å øke andelen valglokaler, eller å innføre stemmegivning på søndager, ser derimot ikke ut til å ha noen positiv effekt. Det å opprette flere valglokaler kan likevel ha en positiv effekt i Nord-Norge.

Internasjonale studier viser at tilgjengelighet er viktig. Norge legger, sammenliknet med andre land, i så måte forholdene godt til rette. Det er ikke vanskelig å få avgitt sin stemme slik den norske valgordningen er utformet i dag. Det er likevel grunn til både å se på mulighetene til å myke opp reglene for ambulerende stemmemottaking, og å ta i bruk ny teknologi (se kapittel 7). Det er særlig blitt diskutert hvorvidt datateknologien kan medvirke til, bedre enn i dag, å mobilisere de unge velgergruppene. De unge har vokst opp med den nye teknologien, og har ikke de samme tradisjonelle holdningene til hvordan valglokalene bør utformes og til hvordan selve valghandlingen bør skje (SOU 2000: 1).

Internasjonalt er det fokus på databaserte løsninger for valg. Det første internett-baserte valget ble gjennomført den 12 mars 2000 i den amerikanske delstaten Arizona, da det demokratiske partiet nominerte sin presidentkandidat. Valgdeltakelsen ble tredoblet, men kritikken mot forsøket var sterk. For det første ble det konstatert at tilgangen til teknologien var svært ulikt fordelt mellom svarte og hvite. For det andre ble det fokusert på den teknologiske sårbarheten ved forsøket. Så langt er det ikke utviklet løsninger som teknisk sett garanterer at et valg over internett kan gjennomføres på en demokratisk forsvarlig måte. I kritikken av forsøket i Arizona pekes det på en rekke slike tekniske forhold (Phillips og Jefferson 2000): Valget var sårbart ovenfor nettverkssammenbrudd og virusangrep – velgeridentifikasjonen var minimal (noe som lett kunne ha medført valgfusk) – og prinsippet om hemmelig valg ble ikke ivaretatt (et datafirma laget PIN-kodene og hadde således tilgang til stemmesedlene).

Etter *utvalgets oppfatning* er det i dag utenkelig, og heller ikke politisk ønskelig, å gjennomføre hele valg over internett alene (se kapittel 9). Teknol-

ogien er ennå sårbar, samtidig som en risikerer at den tid som kreves for å søke kunnskap, diskusjon, og ettertanke går tapt. Skal det utvikles trygge løsninger må teknologien prøves. *Utvalget* mener at følgende hensyn bør utredes nøye før valgloven formelt åpner for dette: 1) Hvordan skal den som stemmer kunne legitimere seg slik at en unngår valgfusk? 2) Hvordan skal prinsippet om hemmelige valg ivaretas på en demokratisk forsvarlig måte, og 3) hvilke konsekvenser kan større bruk av databaserte løsninger ha for den politiske debatten? Utvalget mener at teknologien på sikt bør tas i bruk for å nå spesifikke grupper. Det er bare konkrete forsøk som kan gi sikker kunnskap om disse problemstillingene, og bidra til at det utvikles trygge løsninger. *Utvalget* mener at det bør gjennomføres forsøk med siktemål å øke kunnskapen om effekten av databaserte løsninger for valg. Teknikken kan utvikles i skolevalgene, eller prøves ut med terminal-baserte løsninger i valglokalene i en, eller flere, kommuner. Databaserte løsninger kan også tas i bruk for å lette tilgjengeligheten for nordmenn som er bosatt i utlandet.

Når det gjelder valgdeltakelsen er lokalvalgene det mest utfordrende å ta tak i. Kommunestyrevalgene i Norges 435 kommuner er normalt svært så forskjellige. I en dansk studie pekes det nettopp på at kommunevalgene er (Elklit m.fl . 2000 s. 12); «Fredelige og rolige noen steder – grensende til det kedelige – mer spænende og dramatisk andre steder, ikke minst i forbindelse med konstitueringsdrøftelserne, som nogle steder endog går i gang, før stemmerne er talt op».

Det at stadig flere verken identifiserer seg med de politiske partiene, eller ser det som en borgerplikt å stemme, ser ut til å ha større effekt lokalt enn nasjonalt. Normen om å delta er altså ikke sterkere enn at deltakelsen varierer etter typen av valg. Christensen og Midtbø viser at det ikke er en enkeltfaktor som kan forklare mye av deltakelsen, men heller mange faktorer som forklarer litt. Det er interessant at analysen viser at det er en sterk positiv sammenheng mellom retting på listene og valgdeltakelsen ved de siste kommunestyrevalgene. Det kan se ut som om konkurransen mellom partiene mobiliserer på nasjonalt nivå, og konkurransen mellom kandidatene lokalt. Det er likevel ingen tvil om at nasjonale saker og politiske aktører medvirker til å mobilisere velgerne også i lokalvalgene. Større autonomi til kommunene gir dermed ikke nødvendigvis høyere deltakelse; mange velgere stemmer lokalt, men tenker nasjonalt. Det klassiske eksempelet i så måte er den rekordhøye valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget i 1963, der velgerne ble mobilisert av et nasjonalt stridsspørsmål, Kings Bay saken. Den sterke mobiliseringen i folkeavstemmingen om EU-medlemskap i 1994 understreker ytterligere politikkens betydning.

Kommunene som politiske institusjoner er under press fra flere sider. Kommuneinstitusjonen har et viktig særtrekk; den er både et forvaltningsorgan og en politisk institusjon (Skare 1998). Kommunen som politisk arena ser ut til i økende grad å konkurrere med kommunen som forvaltningsorgan. Fremveksten av velferdsstaten har gjort at det kommunale forbruket i dag representerer to tredeler av det samlede offentlige forbruket (Hagen og Sørensen 1997). I 1962 utgjorde sysselsettingen i kommunal virksomhet 93 200 årsverk, i 1995 hele 380 000 årsverk, altså en firedobling. Det er i første rekke kommunenes helse- og sosialtjenester som har ekspandert. Baldersheim (m.fl. 1997)

argumenterer sterkt for at det politiske handlingsrommet til kommunene er svekket. Lokaldemokratiet skal nærmest ha blitt en illusjon, og det å stemme en ren symbolsk handling. Staten skal sakte, men sikkert, ha tatt «kvelertak» på lokaldemokratiet. Det er verd å merke seg at den norske velferdsstaten fokuserer på desentraliserte løsninger. Kommunene har et relativt stort formelt handlingsrom til å finne lokale tilpasninger i den nasjonale velferdspolitikken. Kommunene må selv ta tilbake det politiske handlingsrommet. Relasjonen mellom stat og kommune har alltid vært spenningsfylt, men debatten er blitt intensivert på 1990-tallet.

Den norske formannskapsmodellen legger videre sterk vekt på enighet, og å få til de brede politiske løsningene. Kommunene fremstilles gjerne som kollegiale styringsorganer som minimaliserer intern konflikt. Konfliktene blir tilslørt, velgerne ser ikke de lokale motsetningene. Larsen (1995–1996) finner at nettopp denne «konsensus – orienteringen» er det som best kjennetegner måten ordførerne definerer sin egen rolle. Argumentet understrekes ved at den partipolitiske sammensettingen av kommunestyrene ser ut til å ha liten effekt på måten utgiftene prioriteres (Sørensen 1989). Aardal og Valen (1997 s. 68) hevder at den lave valgdeltakelsen i lokalvalgene kan relateres nettopp til det lave konfliktnivået.

Diskusjonen reiser spørsmålet om nedgangen i den lokale valgdeltakelsen er en konsekvens av at lokalpolitikerne har fått mindre å si når de store linjene i politikken skal utformes? Bjørklund (1999) viser, med data fra 1971 og 1991, at velgerne ser ut til å mene det motsatte; kommunene spiller i dag en mye viktigere rolle for den enkeltes hverdag. Spørsmålet er hva kommunene er blitt viktigere i forhold til? Velferdsstatens utvikling har forsterket kommunenes rolle som tjenesteleverandør, noe som igjen skaper bestemte oppfatninger av hva lokaldemokrati er – hvilken borgerrolle som dominerer – og, hvilke type politikere som etterspørres (se også kapittel 9). Dagens norske demokrati er ikke bare representativt, det er i høy grad et «servicedemokrati». Servicekommunen, der kommunene tar seg av brorparten av produksjonen av tjenester i samfunnet, er blitt et sentralt begrep. Den offentlige politikken har, uten tvil, medvirket til å endre borgerrollen. Store, og omfattende, politiske reformer har lagt til rette for en borgerrolle der det enkelte individ fremstår som bruker, klient, eller kunde i det kommunale velferdssystemet (Rose og Pettersen 1998). Konsekvensen er at den tradisjonelle politiske borgerrollen svekkes. Bjørklund (1999) viser da også at velgerne nettopp ser på produksjonen av tjenester som kommunenes viktigste oppgave. «Servicekommunen» fokuserer sterkt på den enkeltes rettigheter, offentlige håndbøker gir velgerne retning for hvordan de skal finne frem i skogen av rettigheter, lover og forskrifter. Det kan reises spørsmål ved om det blir lagt for mye vekt på hva samfunnet kan gjøre for individet, og for lite vekt på hvilke plikter den enkelte har i forhold til samfunnet (Petersson m.fl. 1998). Servicekommunen har også endret politikernes rolle. Den tradisjonelle lokalpolitikeren representerte sitt parti og den enkelte velger, mens fokus i dag er rettet mot det strategiske politiske lederskap. Dette strategiske lederskaps rolle er å motta og mekle mellom ulike interesser i lokalsamfunnet (Montin m.fl. 1999).

På samme måte som termometeret forteller noe om pasientens helsetilstand, er det vanlig å se på valgdeltakelsen som en indikasjon på demokratiets

legitimitet. Valgdeltakelsen er derimot ikke det eneste kriteriet på om demokratiet fungerer eller ikke. Å stemme er en type politisk aktivitet som, fordi den involverer mange, krever lite. Andre mer direkte former for politisk deltakelse krever sterkere initiativ og større ressursbruk fra den enkelte, og involverer dermed færre. Til tross for redusert valgdeltakelse i norske lokalvalg, er det politiske engasjementet ikke forsvunnet. Undersøkelsene av de to siste lokalvalgene viser da også at samtidig som valgdeltakelsen var rekordlav, var aktiviteten ellers rekordhøy (Bjørklund 1999, Bjørklund og Saglie 2000). Borgernes politiske engasjement utover det å stemme har økt påtakelig siden 1950-tallet. Det gjelder aktiviteter som deltakelse i demonstrasjoner, boikotter, underskriftskampanjer, og direkte henvendelse til folkevalgte representanter. De som ikke stemmer er her like aktive, som de som stemmer (Bjørklund og Saglie 2000). Flere deltar direkte i forbrukeraksjoner, gjerne i en bred allianse med partier og fagbevegelse, med brodd mot store internasjonale næringsinteresser. Flere tar direkte kontakt med politikerne og offentlig forvaltning, i stedet for å gå veien via de politiske partiene. Deltakelsen utenfor partidemokratiet er på opptur. Aktivitet som krever mindre kontinuerlig arbeidsinnsats øker, mens deltakelse som krever et mer langsiktig engasjement minsker. Totalt deltar langt flere i politikken i dag enn det som var tilfelle på 1960- og 70-tallet. Forskjellen er at deltakelsen i valg suppleres med andre former for politisk deltakelse.

Lav nasjonal valgdeltakelse kan like gjerne reflektere at folk flest er tilfreds med demokratiet, snarere enn misfornøyd. De fleste internasjonale studier er heller ikke i stand til å påvise signifikante forskjeller mellom de politiske holdningene til de som stemmer og de som ikke gjør det (Leighley 1995 s. 196). Dette er i tråd med funn fra den norske valgundersøkelsen i 1997 (Aardal 1999). Uansett er det mulig å argumentere for at det å avstå fra å stemme ikke bare er å se på som en rett på lik linje med det å stemme, men at hjemmesitterne alltid vil fungere som en viktig varsellampe i et demokrati. Svingninger i deltakelsen medvirker til en kontinuerlig debatt om demokratiets helsetilstand. Christensen og Midtbø konkluderer slik (se vedlegg 4): «Hvis termometeret viser urovekkende høy feber vil legene behandle pasienten, ikke termometeret. På samme måte kan det kanskje være mer fruktbart å fokusere på tiltak som styrker demokratiets legitimitet og vitalitet generelt, ikke nødvendigvis valgdeltakelsen spesielt».

5.2 Et partidemokrati i krise?

De politiske partier er bærebjelken i demokratiet. Deres oppgave er å virkeliggjøre demokratiet som styreform. Det er således alvorlig at en gjennom den offentlige debatten får et inntrykk av at partiene står så svakt at de ikke lenger er i stand til å ivareta viktige roller i samfunnet. Partiene skal mobilisere, legge forholdene til rette for en offentlig debatt om sentrale samfunnsspørsmål, utføre kontroll med den utøvende makten, og stilles til politisk ansvar gjennom valg. Ingen landsomfattende organisasjoner kan erstatte partiene som en kanal for å samle interesser og kanalisere opinionen. Nettopp fordi partiene sees på som slike idealistiske organisasjoner er debatten ikke bare vanskelig, men spriker i ulike retninger.

Norsk, og internasjonal, partiforskning har i de to siste tiårene vært opptatt av hvorvidt partiene kan sies å være i krise (Strøm og Svåsand 1997). Debatten har særlig lagt vekt på ulike sider ved partiene som organisasjoner.

«Partikrisen», som et internasjonalt fenomen, har først og fremst funnet støtte i svekkelsen av partiene som medlemsorganisasjoner. Særlig fikk dette næring som følge av dramatiske valgresultat på 1970-tallet. Det danske 1973-valget er det klassiske eksempelet, hvor seks nye partier ble representert i Folketinget, samtidig som det gikk med et ras av partimedlemmer. I dag har de danske partiene samlet sett like mange medlemmer som det sosialdemokratene hadde alene like etter krigen. Mens 25 prosent av danskene var partimedlemmer i 1945, er andelen i dag redusert til omtrent 5 prosent (Bille 1994, 1997). I Sverige kom nedgangen først på 1990-tallet, etter at sosialdemokratene i 1990 gjorde slutt på det kollektive medlemskapet for LO-medlemmer. Totalt har de svenske partiene mistet 1 million medlemmer på 1990-tallet. Ser en bort fra det kollektive medlemsskapet, mistet partiene en kvart million medlemmer i perioden 1992–1997 (Gidlund og Möller 1999). Den norske utviklingen minner om den svenske. Nedturen kom på 1990-tallet, og var i første omgang knyttet til de store partiene (se tabell 5.1). Arbeiderpartiet avviklet, som i Sverige, gradvis det kollektive LO-medlemskapet frem mot 1997. I perioden 1985–1992 mistet Arbeiderpartiet og Høyre 120 000 medlemmer, mens Kristelig Folkeparti hadde en medlemsvekst i deler av denne perioden. I 1980 hadde de norske partiene totalt 461 000 registrerte medlemmer, i 1990 418 000 og endelig i 1999 237 000 (Heidar 2000). Selv om datateknologien har gjort det lettere å registrere antallet partimedlemmer er det uten tvil snakk om en reell nedgang. Antallet partimedlemmer kan ha blitt så mye som halvert de siste 20 årene. På 1990-tallet representerer Fremskrittspartiet unntaket, partiet har særlig hatt en tilvekst av medlemmer i de senere år. Utviklingen gjenspeiler den allmenne samfunnsutviklingen, partiene konkurrerer med mange om borgernes frivillige engasjement.

Tabell 5.1: Antallet partimedlemmer 1970–2000.*

Parti	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000*
DNA	155254	137954	153507	174143	128106	72557	63000
H	110241	99745	152185	170400	146308	75923	55000
Sp	70000	56542	53517	51376	47117	46627	34000
KrF		52605	69697	59275	56176	54071	49000
V		6547	12007	10157	11300	7100	6700
SV	2437		9500	11000	13072	11487	8300
FrP						10932	13907**

* Tallene ble publisert i Nationen onsdag 2. Februar 2000. Fremskrittspartiet førte ikke sentral medlemskapsstatstikk før i 1994, tallene for siste halvdel av 1990-tallet er som følger: 10117 i 1996, 12018 i 1997, 9841 i 1998 (registrerte medlemmer).
**1999.

Ikke bare er det færre partimedlemmer, men når en måler etter antallet møtedeltakere ser aktivitetsnivået også ut til å ha blitt lavere (Sundberg 1999).

En studie av svenske lokale partiorganisasjoner viser at andelen møtedeltakere er redusert med hele 28 prosent i perioden 1979–1998 (Gidlund og Möller 1999). En studie av norske partimedlemmer fra begynnelsen av 1990-tallet dokumenterer det samme. Mer enn halvparten hadde ikke deltatt på noe partiarrangement det siste året (Heidar 2000). Partiene har tatt i bruk den nye teknologien for å skape bredere og grundigere diskusjoner om politikken.

Vil så trenden snu? Rekrutteringen til partienes ungdomsorganisasjoner kan tyde på at nedgangen kan fortsette. Mens de norske politiske ungdomsorganisasjoner samlet hadde omtrent 44 000 medlemmer i 1977, var antallet redusert til 23 192 i 1995 (Sundberg 1999 s. 115). I den svenske debatten er det presentert prognoser som tilsier at om utviklingen fortsetter i samme tempo som i dag vil partiene være uten medlemmer i 2012–2013 (Petersson m.fl. 2000). Scenariet er ikke realistisk, men gir grunn til ettertanke. Det mest sannsynlige er at mønsteret vil følge den danske utviklingen, med en rask nedgang og en senere stabilisering. Norge nærmer seg det danske nivået, noe som innebærer at omtrent 5 prosent av de stemmeberettigede er partimedlemmer.

Svekkelsen av partiene som medlemsorganisasjoner gjør det åpenbart vanskelig for partiene å ivareta rollen som rekrutteringskanal til det politiske lederskapet. Allerede i dag rapporterer partiene at de har problemer med å rekruttere folk til lokalpolitiske verv, samtidig som flere hopper av etter kort tid i politikken. Det er verd å merke seg at det ikke er et nytt fenomen i Norge at nærmere 2/3 av kommunestyrerepresentantene takker av etter en periode (Aars 1998). Norge har en tradisjon for at lokalpolitiske verv roterer, noe som gjør at stadig flere får lokalpolitisk erfaring. Manglende utskifting ville i et slikt perspektiv representert et større problem. Likevel er det nytt at det er færre å ta av når de lokalpolitiske vervene skal fylles. Samtidig er derimot tilbudet av lokalpolitiske verv nedadgående. Kommunenes overgang til hovedutvalg har redusert antallet verv betydelig. Svenske studier viser likevel at sammenhengen mellom partimedlemskap og tillitsverv øker (Petersson m.fl. 2000). I 1987 hadde 27 prosent av svenske partimedlemmer et tillitsverv i sin kommune, landsting eller riksdag, i 1997 var antallet steget til 38 prosent. Det ser således ut til at stadig flere innenfor den minskende gruppen partimedlemmer har, eller har hatt, et politisk tillitsverv. På sikt kan dette øke rekrutteringsproblemet. Selv om spørreundersøkelser nok har en tendens til å overvurdere interessen for å påta seg lokalpolitiske verv, er viljen til å la seg nominere sterk, og stabil, i den norske befolkningen (Bjørklund og Saglie 2000). Andelen partimedlemmer er videre dobbelt så stor i de minste kommunene som i de største. Det kan dermed se ut til at de mange vervene som finnes i de små kommunene nettopp kan være en årsak til det høye medlemstallet (ibid).

En tredje indikator i debatten om partinedgang er framveksten av nye former for politisk mobilisering. Økende deltakelse i utenomparlamentarisk aktivitet, i politiske aksjoner, blir gjerne sett på som et tegn på at borgerne snur ryggen til de etablerte institusjonene. Det kan argumenteres med at nye kanaler for politisk deltakelse ikke er et uttrykk for manglende tillit til partiene, men tvert imot et viktig supplement til partiarbeidet. Den norske maktutredningen viste på 1970-tallet at deltakelsen i ulike kanaler overlappet hverandre. Aktivitet i en kanal førte til aktivitet i en annen. Nyere danske studier dokumenterer at dette mønsteret har endret seg (Goul Andersen og Hof

1995). Når det politiske atferdsmønsteret på 1990-tallet studeres opp mot data fra 1970-tallet finner en at det har utviklet seg et relativt spesialisert mønster, der borgerne prioriterer visse former for politisk deltakelse fremfor andre. Analysen viser også at etterhvert som antallet partimedlemmer reduseres, fremstår de direkte formene for politisk deltakelse som vel så representative som de tradisjonelle. Også norske studier viser at det har skjedd en sosial utjevning i den direkte deltakelsen. Konsentrasjonen av aktive blant unge, høyt utdannede og menn er blitt mindre entydig (Bjørklund og Saglie 2000). Den pågående maktutredningen vil forhåpentligvis gi ytterligere svar på hvordan forholdet mellom ulike politiske uttrykksformer har endret seg. Det er altså ingenting som tyder på at borgernes samfunnsengasjement er blitt mindre i de senere år, men det er belegg for at de mer tradisjonelle formene for politisk deltakelse går tilbake. Utviklingen kan ikke tas til inntekt for at det politiske systemet som sådan er i krise.

Den fjerde indikatoren på partinedgang er fragmenteringen av partisystemet. Dannelsen av nye partier kan altså bli sett på som tegn på krise. Motargumentet er at endringene i partisystemene de siste tiårene; I Norge SV og FrP, i Sverige Kristdemokraterna, Miljöpartiet de Gröna og Ny Demokrati – ikke er tilstrekkelig for å snakke om partinedgang. Nye partier er ikke et tegn på krise, men heller på at det er vitalitet og dynamikk i politikken. En europeisk oversikt viser at det i 16 etablerte demokratier er blitt dannet 176 nye partier siden 1960 (Petersson m.fl. 2000 s. 15). Gjennom 1990-tallet stemte i snitt 22 prosent av velgerne i disse landene på nye partier [11] . Politiske partier som redskap for å realisere politiske mål, er like populære som tidligere.

Hvordan en bedømmer partienes utvikling er avhengig av hvilken rolle en mener partiene bør ha. Forventningene spiller således en ikke ubetydelig rolle. Den politiske debatten er full av normative oppfatninger om hvordan et fungerende politisk parti bør se ut. Oppfatningen av at partiene skal være i krise sier kanskje mer om våre forventninger enn om virkeligheten (Petersson m.fl. 2000 s. 14–15). Det er heller ingen tvil om at tesen om partinedgang tar utgangspunkt i massepartiet som prototype, en partitype som i henhold til idealet skal ivareta helt bestemte funksjoner i det politiske systemet. Før ulike partityper diskuteres, er det nyttig å se på hvilke funksjoner partiene kan tenkes å ha i et moderne demokrati.

De omfattende samfunnsendringene en har vært vitne til i etterkrigstiden har utvilsomt påvirket måten partiene fungerer på i politiske system. Partienes *funksjoner* har således endret seg over tid, de mest sentrale er listet i tabell 5.2. Partiene skal integrere befolkningen i det politiske systemet – de skal formidle krav fra velgerne til det politiske systemet – de skal rekruttere politiske ledere – de skal balansere ulike interesser og samle disse til en helhetlig politikk. Partiene er bindeledd mellom folk og stat, de er kanaler oppover og nedover i det politiske systemet. Oppover formidler de velgernes ønsker til beslutningstakerne, nedover legitimerer de beslutninger som blir fattet.

11. Særlig gjelder dette land som Italia, Nederland og Frankrike, der partisystemene har gjennomgått store endringer (Petersson m.fl. 2000). Flere av disse partiene har slektskap med eldre partier, og det kan således diskuteres om det reelt sett er snakk om nye partier.

Tabell 5.2: Partienes funksjoner

I Politisk mobilisering og sosialisering
– Vekke oppmerksomhet
– Sette fart i folk politisk
– Skape interesse for medlemskap, aktivitet og eventuelle tillitsverv
II Utvelging og trening av politiske ledere
– Finne og trene politiske ledere
– Peke ut ledere
III Ivareta interesser
– Identifisere og søke målgrupper– Holde kontakt og konsultere
– Veie og koordinere interesser.
IV Politisk målformulering
– Utarbeide prinsipp- og kortidsprogram
– Følge med, kontrollere og «tenke»
– Kommunisere budskapet

Kilde: Pedersen 1989.

Forutsetningene for at partiene skal fylle disse rollene er ikke lenger de samme. Partienes rammevilkår har endret seg radikalt på en rekke områder.

For det første har det skjedd en *individualisering* av politikken. Velgerne er ikke lenger avhengig av partiene som informasjonskanal, de foretar egne vurderinger i politikken, og vil i større grad bestemme selv fra sak til sak. Borgerne er blitt mer selvstendige, uavhengige og kritiske. Den enkeltes vurderinger har ikke lenger det samme sterke grunnlaget i kollektive lojalitetsforhold. Det er utvilsomt demokratiet selv som har gjort borgerne mer kunnskapsrike, mer frigjorte og kritiske til politiske budskap og tradisjoner.

For det andre har utviklingen innenfor *mediene* endret forutsetningene for å drive politisk arbeid. Den politiske kommunikasjonen er mer upersonlig. Den politiske debatten har flyttet seg fra partienes organisasjoner og inn i fjernsynet. Partiene havner langt nede på listen over de informasjonskanalene som velgerne ser på som viktige når de skal ta sine standpunkt (Christensen og Svåsand 1993). Partiene kommuniserer i økende grad med velgerne gjennom massemediene, og møtet med partilederne skjer gjennom fjernsynet (Bjørklund 1991). Tidligere partilder i SV, Erik Solheim, har spissformulert det slik (1999 s. 10); «Den partileder som ikke er på TV er død. Han drar dessuten partiet med seg i graven».

Et representativt demokrati forutsetter en kritisk presse. Det er således positivt at pressen har frigjort seg fra partiene. Likevel er det behov for en kritisk debatt om forholdet mellom politikk og media. Massemedienes rolle i demokratiet kan sies å ha utviklet seg gjennom tre faser: På 1960-tallet erstattet mediene partiene som den dominerende kommunikasjonskanalen i det politiske systemet – på 1970-tallet begynte mediene å opptre som selvstendige politiske aktører – og, på 1980-tallet tilpasset de politiske aktørene seg mediene i stadig større grad (SOU 1996 s. 126). Det er grunn til å rette et kritisk blikk, ikke bare på pressens rolle i demokratiet, men også på måten de politiske aktørene bruker mediene. Pressen nøyer seg ikke med å gi politiske referater, de er mer kritiske til politikk og politikere. I utgangspunktet er dette

en form for sunn skepsis, men deler av det en kan kalle for «folket mot makten» journalistikken har problematiske sider. Når «VG hjelper deg», inntar journalistene helterollen mens politikere og byråkrater inntar skurkerollen. Pressefriheten krever ansvar, og en svensk demokratiutredning uttrykker det slik (SOU 2000: 1 s. 82);

> «Bortom en sund skepsis till maktutövning och makthavare, som är en vital del av mediernas granskningsroll, slår den över i cynismens förakt».

Da Torbjørn Jagland trakk seg som statsministerkandidat for Arbeiderpartiet i februar 2000 skapte det nettopp en debatt om medienes rolle i politikken. Det er ingen tvil om at debatten bidro til å forsterke viktige oppfatninger om mediene, velgerne og politikerne.

For det tredje har det skjedd en *segmentering* av politikken. Politikk er blitt en profesjon. Arbeidsdelingen som følger med komitearbeidet i parlament og kommunestyrer, har gjort politikerne til «fageksperter». De er mer interessert i spesialkunnskap og har, over tid, fått sterkere bånd til egen sektor. Det å forme en helhetlig politikk for å møte de brede samfunnsinteressene ivaretas ikke på samme måte som før. Denne kritikken er fremført både i norsk og svensk politikk. Arbeiderpartiets Tom Thoresen skriver i en artikkel om Stortinget som institusjon at (Aftenposten Lørdag 12. September 1998); «komitearbeidet fyller svært mye av en representants hverdag. Ja i den grad at de fleste oppfattes som sosial-, kultur-, utenrikspolitiker osv.»

Samme bekymring understrekes i en nylig publisert svensk utredning om demokratiet (SOU 2000: 1). Kunnskapssamfunnet krever utvilsomt spesialkunnskap, men helhetsperspektivet, kjernen i det representative demokratiet, risikerer å tape.

Et fjerde forsøk på å forklare hvorfor partiene står svakere tar utgangspunkt i partiene selv, de skal operere annerledes enn før. Svaret på spørsmålet om partinedgang henger altså nært sammen med hvilke forventninger en har både til hva partiene skal gjøre, og hvordan de skal organiseres. Utviklingen av ulike typer partier kan ses gjennom fire tidsperioder:

1. Elitepartiet dominerte som organisasjonsform i perioden før 1920, før massedemokratiet fikk fotfeste i Europa. De politiske partiene baserte seg på valgene alene, politikken var forbeholdt en relativt snever politisk elite. Permanente partiorganisasjoner i tradisjonell mening eksisterte ikke. Partienes parlamentsgrupper var drivkraften i utformingen av politikken, mellom valgene var aktiviteten minimal (Duverger 1967). Partidannelsene i denne perioden fremsto som rene parlamentsklubber uten noen utbygd organisasjon.
2. Massepartiet dominerte som organisasjonsmodell i perioden 1920–1960, da det moderne partivesenet vokste frem. Massepartiet vendte fokus bort fra parlamentet og til de brede kollektive bevegelsene. Massepartiet baserte seg på tette strukturerte sosiale forhold. De politiske motsetningene, enten det var klasse eller religion, var skarpt skilt fra hverandre. De sosialistiske partiene fremstod som selve prototypen på massepartiet. Den danske statsviteren Mogens Pedersen beskriver det slik (1989 s. 271):
   «Man voksede op med bevægelsen, som sørgede for det materielle såvel

som for det åndelige. Man blev måske konfirmeret i arbejderbevægelsregi. Man kunne synge i arbejdersangkoret, blive klippet på arbejderkooperationens «Figaro»-frisørsaloner, nyde «Stjernens» øl, spise arbejderkooperationens brød og drikke mælk til, fyre i kakkelovnen med samme bevægelses kul og koks, bo i en arbejderboligforening og tage på ferie i Folkeferies sommerhusbyer».

Massepartiet baserte seg på formelt medlemskap, på permanente og sterke organisasjoner. Medlemskapet var omfattende, homogent, og aktivt rekruttert. Partiene kommuniserte med velgerne gjennom en politisk kontrollert presse, og et nettverk av lokale partiorganisasjoner. Partiene gikk i ett med det sivile samfunn, de representerte ulike segmenter ovenfor staten.

3. På 1960-tallet formulerte statsviteren Otto Kirchheimer (1966) tesen om «Catch-all partiet», eller folkepartiet. Store samfunnsendringer, kombinert med en friere og mer pågående presse, oppmuntret til nye former for politisk organisering. Den sosiale og økonomiske utviklingen i Europa i etterkrigstiden visket vekk det tradisjonelle skillet mellom de sosiale klassene. Grunnlaget for det ideologiske skillet mellom sosialistiske og borgerlige partier ble borte. Sekularisering, økende velstand, og en formidabel utdanningsvekst dannet grunnlaget for folkepartiet. De store ideologiske blokkene i politikken måtte se utover sitt tradisjonelle velgergrunnlag, bare slik kunne de vinne nye velgere. Partiene kom, i stadig større grad, til å konkurrere om de samme velgerne. I Norge er debatten om «mediepartiet» en variant av dette perspektivet (Vogt 1994).
4. På 1970-tallet ble kartellpartiet introdusert som begrep (Katz og Mair 1995). Her er det ikke partienes forhold til det sivile samfunn som er i fokus, men forholdet mellom partiene og staten. Færre medlemmer, og mer kapitalintensive kampanjer, gjorde det nødvendig for partiene å søke økonomiske resurser fra staten. Partiene skal nærmest ha invadert staten, de henter sine inntekter derfra, og bruker staten for å fastsette regler for hvordan partistøtten skal fungere. Politikken er ikke et kall, men en profesjon og en karrierevei. Partiene bygger ikke lenger på medlemmenes aktive engasjement, men på et profesjonelt partiapparat.

Partiforskningen har altså vært opptatt av å kategorisere partiene, og å beskrive sentrale trekk i ulike faser av partiutviklingen. Analysene av årsakene til overgangen mellom ulike partityper tar utgangspunkt i at «utviklingen» skaper en type samfunnsstruktur som gjør bestemte organisatoriske løsninger mer effektive enn andre. Massepartiet var, med vekt på massiv integrering og mobilisering av medlemmer, som skapt for industrisamfunnets skarpe sosiale lagdeling. Dagens krisedebatt tar nettopp utgangspunkt i dette massepartiet. Det er verd å merke seg at partitypene beskriver generelle tendenser, ikke faktisk eksisterende partier. Hver og en fanger de likevel opp trekk som er viktige for en kritisk diskusjon av partienes rolle. I nyere tid har særlig den statlige partistøtten, og mediepartiet, stått sentralt i debatten.

5.2.1 Statlig finansiering av partipolitisk virksomhet

Det arbeidet som de politiske partiene utfører er en nødvendig forutsetning for at vårt demokratiske styresett skal kunne fungere. Det må derfor være en

viktig offentlig oppgave å bidra til å finansiere partienes virksomhet. Partienes uavhengighet og legitimitet kan bare sikres gjennom en offentlig finansiert støtteordning. Uten slik støtte vil det være en fare for at partiene kan bli mer avhengig av rike og mektige interesser, og risikoen for politisk korrupsjon vil være større (Petersson m.fl. 2000). Det er således ikke partiene i seg selv som skal støttes, men den virksomheten partiene driver for demokratiet.

Den offentlige partistøtten er omdiskutert, ikke minst i faglitteraturen. Professor Lars Svåsand har, i en forskningsrapport for utvalget, dokumentert utviklingen av støtteordningene over tid, og drøftet ulike konsekvenser (se vedlegg 5).

Beregningsgrunnlaget for støtten til de norske partiene er deres andel av stemmene ved siste stortingsvalg. Partistøtten har hele tiden vært begrenset til nasjonalt registrerte partier, men for øvrig har reglene endret seg noe underveis. I 1975 ble det vedtatt at partier måtte ha minst 2,5 prosent av stemmene for å kunne søke om støtte. Samme år ble det innført egne støttebeløp til partienes organisasjoner på kommune- og fylkesplan, samt til partigruppene i kommunestyrer og fylkesting. Nok en utvidelse kom i 1978 da de politiske ungdomsorganisasjonene kunne søke om støtte. I en egen kategori kommer støtten til partigruppene på Stortinget. Denne støtten må betraktes som uavhengig av den generelle partistøtten fordi formålet ikke bare er å styrke partiene, men også parlamentets stilling.

Det er de nasjonale partiorganisasjonene som søker og mottar støtten (se Svåsand vedlegg 5). Fra og med 1998 oppfordres samtlige registrerte partier, enten de mottar støtte eller ei, til å redegjøre for visse sider av sine inntekter. Dette sikrer åpenhet om partienes økonomi. Partiene oppfordres til å i det følgende år levere rapport til Stortinget over inntektenes fordeling på; offentlig støtte – kontingentinntekter, tilskudd fra privatpersoner, lotterier, innsamlingsaksjoner, og likende – tilskudd fra institusjoner, organisasjoner, foreninger og sammenslutninger, samt fra stiftelser og fond – renteinntekter. Det oppfordres videre til å opplyse om partiet har mottatt tilskudd som overstiger 20 000 kr., enten som enkeltbidrag eller som sum, fra «samme navngitte tilskuddsytere». I så fall kan navnet på giveren oppgis. Partiene står ellers fritt med hensyn til hvordan statsstøtten brukes.

I den internasjonale debatten har en særlig vært opptatt av fire mulige negative virkninger av partistøtten (se Svåsand vedlegg 5): 1) partiene blir mindre interessert i å rekruttere medlemmer, 2) partimedlemmene passifiseres, 3) det sentrale nivå i partiene blir sterkere, og 4) innflytelsen til partibyråkratiet øker.

Svåsand viser i sin analyse at partistøtten utvilsomt har bidratt til at partienes inntekter samlet sett har økt markert. Partiene er bedre rustet organisatorisk til å stå imot presset fra andre sterke aktører i politikken. Den offentlige finansieringen har altså styrket partiene som uavhengige organisasjoner, og partienes utredningsmuligheter er blitt bedret. Selv om partistøtten skulle ha ført til økt sentralisering og byråkratisering, er det ikke dermed gitt at dette er negativt for partiene som institusjoner. Svåsand viser at det ikke er mulig å etterprøve partistøttens effekt på faktorer som nedgangen i antallet partimedlemmer, aktivitetsnivået i de politiske partier, valgdeltakelsen, og politisk tillit. De viktigste faktorene som påvirker partienes forhold til velgerne

(og medlemmene), er lokalisert andre steder enn på partienes regnskapskontorer.

Svåsand stiller videre spørsmål ved hvorvidt den statlige partistøtten er moden for reformer (se vedlegg 5). Særlig pekes det på tre spørsmål: 1) Bør støtten være like uforpliktende som i dag, eller bør den rettes inn mot bestemte tiltak? 2) Bør det, i så fall, bli opprettet et kontrollorgan for å sikre at reglene følges? Og 3) ligger dagens 2,5 prosents terskel for støtte på et rimelig nivå?

Utvalget har diskutert både hvorvidt partistøtten bør reguleres, og om det i så fall bør etableres et kontrollapparat med særlig ansvar for partifinansieringen. Utvalget mener at det må være full åpenhet med hensyn til partienes økonomi. Partienes regnskaper bør være åpne for alle som måtte ønske innsyn. Et kontrollapparat er derimot unødvendig. Utvalget går heller ikke inn for at støtten aktivitetsrettes. Begrunnelsen for dette er at det kan virke konserverende på partidriften. Dette er nettopp begrunnelsen for at utvalget går inn for å fjerne dagens nominasjonsregler fra valgloven, og å innlemme bestemmelser om økonomisk støtte til nominasjon i partistøtten (se kapittel 10). Utvalget tar ikke stilling til spørsmålet om hvorvidt 2,5 prosents barrieren bør endres. Utvalget vil derimot understreke at det er viktig å hindre sterke næringsinteresser fra å «kjøpe» seg tjenester, eller innflytelse, i de politiske partier. Det er reist en debatt om dette i våre naboland, som bør følges nøye, og om nødvendig bør en gå videre med en lov om donasjoner fra andre aktører enn staten. På samme måte er det mulig at et økende innslag av personvalg, på sikt, kan reise spørsmålet om behovet for en regulering av enkeltkandidaters valgkamper. Det vil utvilsomt representere et demokratisk problem hvis det kan reises spørsmål ved partienes, og kandidatenes, uavhengighet. Formålet med den offentlige partistøtten er å sikre partienes og representantenes uavhengighet og integritet.

Partifinansieringen reiser problemstillinger som det er viktig å ha et kritisk søkelys på. Debatten som oppstod på 1990-tallet i forbindelse med triksingen med antallet medlemmer i de politiske ungdomsorganisasjonene er et eksempel på dette. Resultatet ble at støtten til det politiske ungdomsarbeidet ble gjort avhengig av oppslutningen om moderpartiet. Etter utvalgets oppfatning bør støtten til de politiske ungdomsorganisasjonene reflektere deres aktivitetsnivå, ikke moderpartiets oppslutning. Utvalget mener denne beslutningen bør reverseres.

Medlemmet *Harald B. Haram* mener at det ikke bør være en barriere for økonomisk støtte til de politiske partier. Dagens 2,5 prosents barriere gjør at småpartiene faller utenfor, selv om de samler titusenvis av stemmer. Dette medlem går inn for at det bør gis et bestemt beløp per avgitte stemme, for eksempel 20 kroner, som skal benyttes til partiarbeid.

Et annet sentralt tema i partiforskningen er om samfunnsutviklingen har dannet grunnlaget for såkalte mediepartier.

5.2.2 Utvikling i retning av mediepartier?

Tesen om folkepartiet /mediepartier tar utgangspunkt i overgangen fra opposisjon til konkurranse. Før 1945 var de politiske motsetningene i europeisk politikk altomfattende. Kommunikasjonen mellom folket og politikere gikk gjennom to partityper i sterk opposisjon til hverandre, det sosialistiske

massepartiet og det borgerlige elitepartiet. Dette endret seg radikalt etter 1945, da det politiske markedet fikk gjennomslag. Grunnlaget for denne overgangen fra opposisjon til konkurranse lå i to forhold: 1) De sosialistiske partiene gikk, i flere europeiske land, fra å være opposisjonspartier til å bli regjeringspartier. For å holde på posisjonen måtte de rekruttere utenfor sitt tradisjonelle velgergrunnlag, og favne bredere. 2) De borgerlige partiene innså at sosialistenes inntog i regjeringskontorene ikke nødvendigvis førte til et annet politisk, eller økonomisk, system. Frykten for sosialismen hadde vært ubegrunnet.

Det politiske markedet stiller partiene ovenfor nye krav og utfordringer. Massepartiet, med et ensidig rekrutteringsmønster, er ikke lenger et nyttig redskap. Politikk blir et spørsmål om andre prinsipper og målsettinger. Målet er å favne bredest mulig, partiene mister sitt særpreg, velgermarkedet er for komplekst sammensatt. Tesen om «ideologienes død» settes i system, klassekamp og slagord skal ha blitt erstattet av pragmatisme og politiske kompromisser.

En kritisk diskusjon av perspektivet krever en klargjøring av tre forhold: 1) Først hvilke faktorer som inngår i tesen, 2) deretter en kritisk diskusjon av perspektivet i seg selv, og 3) endelig spørsmålet om hvorvidt norske partier kan sies å ha utviklet seg i retning av slike brede mediepartier/folkepartier.

Mediepartiet/Folkepartiet: Kjennetegn og kritikk

Fem, mer eller mindre presise, kjennetegn ved partiene slik de fremstod på 1960-tallet ligger til grunn for perspektivet (Kirchheimer 1966, Vogt 1994); 1) Ideologi erstattes med taktikk – kortsiktige utspill og strategier står i førersetet. 2) Makt sentraliseres – partienes toppledelse styrkes. 3) Partimedlemmenes makt reduseres – tette bånd til medlemmene er lite tjenlig for partier med en ny og uforpliktende stil. 4) Partienes klasseprofil tones ned – partiene identifiserer seg med hele befolkningen, ikke med bestemte grupper, eller klasser. 5) Forholdet mellom partiene og ulike interessegrupper endres – partiene søker aktivt innpass blant et vidt spekter av interesseorganisasjoner isteden for å markere spesifikke bånd. Perspektivet kan sies å beskrive en generell utvikling, og er dermed vanskelig å teste. Kritikken har først og fremst konsentrert seg om hvorvidt disse fem kjennetegnene gir et rimelig bilde av utviklingen.

For det første har påstanden om «ideologienes død» stått sentralt i debatten. Hele den såkalte «ny –politikk» litteraturen har som sitt hovedfundament at det har skjedd en utvikling i retning av nye konfliktlinjer, like ideologisk spesifikke som de gamle. Vekst versus vern er vår tids store ideologidebatt. Rent empirisk er argumentet om «ideologienes død» også problematisk (Kitschelt 1994). Blant annet er det vist at det å tone ned det ideologiske ikke bare er en prosess som går en vei. Budge og Farlie (1983) viser, for eksempel, at de tyske sosialdemokratenes program i 1980 var like venstreorientert som i 1949, og at CDU/CSU ble stadig mer høyreorientert mellom 1969 og 1983. Ikke minst den norske EU-debatten har vist at den ideologiske debatten langt fra kan karakteriseres som død.

For det andre er påstanden om medlemmenes svekkede innflytelse i partiene svært problematisk, og preget av myten om at alt var bedre før. Mye av

det som foregår av reformvirksomhet i partiene peker i stikk motsatt retning. Bille (1997) viser at danske partimedlemmer har fått større innflytelse over valget av lederskap. Socialistisk Folkeparti, Socialdemokratiet og Venstre har alle valgt sine ledere gjennom kampvalg på 1990-tallet. Partiledelsen har også mindre kontroll over nominasjonsprosessen, og uravstemminger er vanlige både i Socialdemokratiet, i SF, i Centrum Demokraterne og i Venstre. Passive partimedlemmer likestilles altså i større grad med de aktive. Tendensen er den samme i norsk politikk. Kampvalg om lederverv er blitt vanlig både i lokale partiorganisasjoner og i organisasjonslivet generelt. Rådgivende medlemsavstemminger om konkrete politiske saker ble vedtatt på Arbeiderpartiets siste landsmøte. Utviklingen i mediene har også gitt partimedlemmene mer makt. Mediene fungerer i dag som en tilleggskanal for den mer eller mindre aktive medlemsmassen i partiene. Mediene kontakter gjerne partienes tillitsfolk før, og mellom, viktige partimøter for å få reaksjoner på saksspørsmål og personer (Petersson m.fl. 2000). Det svenske demokratirådet uttrykker det slik (Ibid s. 103); «Om det blivit färre som sitter nedanför talarstolen vid partiernas möten finns det numera desto flere talarstolar där medlemmar och sympatisörer kan komma till tals. Det är inte svårt för politiker och partipampar att få reda på hur landet ligger».

Argumentet om maktkonsentrasjon hos partiledelsen går videre ut fra at skaren av medlemmer faktisk ønsker deltakelse og innflytelse. Det er mye som taler for at problemstillingen snarere er den motsatte; problemet for partiledelsen er ikke å finne nye finurlige måter å manipulere medlemmene på, men snarere å få flere til å aktivt engasjere seg i partipolitisk arbeid (Heidar og Sagli 1994). Det er likevel relevant å spørre seg hva en flytende velgermasse gjør med partiene. Fører det til at partiene stiller seg selv spørsmålet om hvem de skal være representative i forhold til; medlemmene, valgkretsen eller velgerne?

Det er vesentlig at partiene fungerer demokratisk. Partiene spiller, og er tildelt, en nøkkelrolle i det representative demokratiet. Dagens lovgivning, og utvalgets forslag til endringer i valglovgivningen, gir partiene en rekke rettigheter, herunder rett til økonomisk støtte og til å nominere kandidater til valg. Disse rettighetene for partiene innebærer etter *utvalgets oppfatning* at det også må stilles krav til innretningen av partienes virksomhet for å sikre bred tillit til det politiske arbeidet. Et sentralt forhold i så måte er nettopp partienes forhold til sine medlemmer. Det er utvalgets oppfatning at et levende internt partidemokrati generelt er en grunnleggende forutsetning. I forhold til nominasjonen må partiene særlig være opptatt av å sikre en så bred, og representativ, prosess som mulig. Det er særlig viktig når utvalgets forslag innebærer at det ikke stilles spesifikke krav til partienes innretting, og organisering av nominasjonen, bortsett fra lovens regler om listestilling, valgbarhet med videre.

Andre argumenterer for at det ikke er slik at partiene har endret seg fordi velgerne er blitt mindre forutsigbare, men snarere slik at velgerne vandrer fordi partiene har endret seg. Utgangspunktet er at partiene påvirker både de politiske konfliktene og hva velgerne gjør. Hvorfor skal partiene velge å bli rene folkepartier når konsekvensen av dette er tap av kjernevelgere og en usikker velgermasse? (Vogt 1994). Her er det partienes styringsbehov, den

praktiske utformningen av politikken, som er nøkkelen til å forstå endringene. Argumentet er at de fleste vest-europeiske partier har vært i regjeringsposisjon. De har således tatt inn over seg de problemene som oppstår med det å inneha politisk ansvar. Regjeringsansvar krever ikke først og fremst en sterk medlemsorganisasjon, men en profesjonell organisasjon som kan forme politikken på tvers av ulike gruppeinteresser. Mens politikken tidligere ble utviklet gjennom en aktiv prosess blant medlemmene, har de profesjonelle partibyråkratier kommet til å spille en stadig større rolle. Partienes ambisjoner om regjeringsmakt påvirker dermed hvorledes de ter seg.

Mediepartiet gir et lite flatterende bilde av opportunistiske partier der stemmene teller mer enn politiske prinsipper. Kirchheimers konklusjon var dramatisk. Over tid vil partiene komme på defensiven ved at de fremstår som for kompromissorienterte i møte med de sterkt organiserte interessene. Utviklingen representerte således en trussel mot demokratiet. De politiske partiene har uten tvil endret seg i takt med at deres politiske og sosiale grunnlag har endret seg. Et overflatisk blikk kan tyde på at tesen om mediepartiet fanger opp sentrale trekk ved partiutviklingen. Men samtidig er det forhold som peker i motsatt retning. Det gjelder lederatferden, medlemmenes makt, velgeratferden, partiprogrammenes innretning, partienes målsettinger og deres kampanjestrategier.

Norske partier som mediepartier

Det er en tendens i litteraturen til at utviklingen i retning av mediepartier utelukkende studeres med bakgrunn i partienes *velgerprofil*. En bred velgerprofil tas til inntekt for at partiene bevisst har nedtonet egen klasseprofil. Gunnar Vogt (1994) har studert de norske partienes velgerprofiler på to tidspunkt, i 1957 og 1989. Tradisjonelt har yrkesplassering og klassebegrepet vært sentrale variabler for å forklare sterke bånd mellom bestemte partier og spesielle grupper i norsk politikk. Vogt viser at det har skjedd dramatiske endringer. Både Arbeiderpartiet og Høyre har gått tilbake i yrkesgrupper der de tradisjonelt har stått sterkt. Situasjonen er mest dramatisk for Arbeiderpartiet. Partiets andel av stemmene fra arbeiderklassen er redusert med 30 prosentpoeng i perioden 1957–1989. Partiet taper altså terreng blant kjernevelgerne. Tilsvarende har Høyre og FrP gått frem; de to partiene har samlet i overkant av 20 prosent oppslutning innenfor den klassiske fagbevegelsen i 1989. I 1989 var likevel DNA sine kjernevelgere ennå arbeidere, så bildet av massepartiet traff altså sider ved partiet. Vogt understreker et viktig hovedpoeng, nemlig nykommerne i partisystemet, FrP og SV. Begge hadde, i 1989, et relativt godt fotfeste i alle yrkesgrupper og passer dermed best inn i Kirchheimers perspektiv. Dette er nettopp partier som oppstod i en tid da klassemotsetningene ikke lenger var like sterke. Oppsummert viser analysen at samtlige partier har en langt mer differensiert velgermasse enn tidligere.

Symbolske endringer i partiene kan også tolkes som tegn på en utvikling i retning av mediepartier. Et navneskifte er for eksempel et alternativ når kjernevelgerne forsvinner som følge av endringer i samfunnsstrukturen. Da Bondepartiet endret navn til Senterpartiet i 1959, var dette et klart uttrykk for at partiet hadde ambisjoner om å gjøre seg attraktivt for et bredere lag av befolkningen (Christensen 1994). Et annet eksempel er Kristelig Folkeparti

som i valgkampen i 1995 signaliserte at partiet hadde behov for å gjøre noe med et krympende velgergrunnlag. Partilederen ga uttrykk for at det var flere enn de personlig kristne, som hadde grunn til å stemme på partiet. Et trekk ved KrF som peker i motsatt retning, er paragraf 2 i partiets regelverk, som bestemmer at en må være personlig kristen for å ha tillitsverv i partiet. Et annet symbolsk tegn kan være partienes språkbruk. Arbeiderpartiet bruker ikke lenger begrepet arbeiderklassen, men «lønnsmottakere», samtidig som partiet ikke lenger definerer seg som et sosialistisk parti men et sosialdemokratisk parti. Dette illustrerer de argumenter som tesen om mediepartiet bygger på, altså partienes ønsker om å favne bredere. Men, å gå fra slike symbolske endringer til å hevde at partiene har utviklet seg til rene valgmaskiner, er et langt skritt.

Tesen om mediepartiet fremhever partienes karakter av å være opportunistiske og offensive aktører. Partiene flytter seg bort fra sitt opprinnelige klassegrunnlag for å konkurrere om hele velgermassen, og de flytter seg for godt. De er alltid på jakt etter nye stemmer, politikk er underordnet målet om å vinne nye velgere. Perspektivet er utvilsomt problematisk. En kan snarere forestille seg partiene som mer defensive aktører, der det strategiske snarere knytter seg til å sikre større stabilitet i oppslutningen. En ser ofte at partiene satser på å mobilisere egne kjernevelgere nettopp for å slippe unna konkurransen fra andre partier. Christensen og Svåsand (1993) viser dette i en studie av de norske partienes strategidokument fra stortingsvalgene i 1985 og 1989. Partienes valg mellom en offensiv og en defensiv strategi er avhengig av den gitte politiske situasjonen. Et eksempel: Høyres målgrupper både i 1985 og 1989 var frustrerte høyrevelgere som hadde gått til Fremskrittspartiet. Høyres ambisjon var altså å tette lekkasjen til FrP, en defensiv strategi. Generelt endrer partiene ofte strategi, noen ganger kan trekk fra tesen om mediepartiet kjennes igjen, andre ganger ikke. Det viktigste for partiene kan dermed være å sikre større stabilitet, å kontrollere premissene for valgkampen i større grad. Bruken av medier og reklame kan altså ses på som virkemidler for å redusere usikkerheten, heller enn som midler som benyttes i den evige jakten på nye velgere. Samtidig kan det ikke være tvil om at partiene må ha en offensiv mediestrategi. For å nå gjennom med sine budskap er partiene blitt vel så avhengige av mediene, som av medlemmene og deres aktivitet.

Heidar og Svåsand (1994) har oppsummert diskusjonen om partinedgang, og ser et klart internasjonalt mønster. Negative vurderinger av partiene kommer ofte fra forskere i land der statstradisjonen er sterk (f.eks. Tyskland og Italia), illustrert med uttrykk som «Parteienstaat» og «Partitocrazia», mens forskere fra mer pluralistiske land gjerne er mer positive. Vurderingene spriker i forhold til om partiene er *for svake* *eller for sterke* for demokratiet (Heidar og Svåsand 1994 s. 5–6). I den danske debatten har det blitt fokusert på at de er for svake; at partiene ikke makter å fange opp og kanalisere den brede deltakelsen som faktisk eksisterer blant folk. Velgerne går til enkeltaksjoner eller gir seg ut på vandring mellom partiene. I den tyske debatten mener mange det motsatte, nemlig at partiene er for sterke. Den tidligere tyske presidenten, Richard von Weizsacker, har blant annet tatt et oppgjør med den tyske partistaten slik den vokste frem etter krigen. Han mener partiene har trengt seg inn på områder som skulle være «upolitiske» – organisasjonslivet,

kultur og idrett, utnevninger av dommere i rettsvesenet, i kirken og på universitetene (Heidar og Svåsand ibid). Den ideologiske debatten handler således ikke bare om hvilken rolle partiene skal ha, men like mye om hvordan, og hva, de bør styre.

Er det så mulig å tenke seg et samfunn uten politiske partier? Tankeeksperimentet er gjort i det svenske demokratirådets rapport for år 2000. Konklusjonen er at en i så fall vil ende opp med et betydelig demokratisk underskudd. Demokratirådet peker på flere sider ved partienes virksomhet som vanskelig kan erstattes av andre (Petersson m.fl. 2000 s. 111–117);

For det første vil medienes makt øke. Uten partiene vil kampen om oppmerksomheten bli mer åpen og konkurransen hardere. Sterke interesseorganisasjoner og lobbyister vil få fritt spillerom. Fraværet av partier vil skape et stort vakuum i samfunnsdebatten.

For det andre eksisterer det ikke andre institusjoner som er i stand til å ta ansvar for helhetsperspektivet i politikken. Mediene kan holde noen baller i luften samtidig, men er ikke organisert for å ta et samlet ansvar for samfunnsutviklingen. Uten partier vil politikken bli preget av skiftende prioriteringer, og lite sammenhengende beslutninger. Uten partier blir veien åpen for ekspertmakt og teknokrati. En mulig konsekvens er en ytterligere segmentering, der de ulike sektorene i samfunnet styrer seg selv.

For det tredje vil parlamentariske organer knapt kunne fungere uten stabile politiske partier. En mulighet er en overgang til individuell representasjon. I så fall vil profesjonelle byråer erstatte de lokale partiorganisasjonenes rolle i utvelgingsprosessen. Individualismen får fritt spillerom, og den som får størst oppmerksomhet velges. Sosiale bakgrunnsforhold vil spille en betydelig mindre rolle.

Tankeeksperimentet ender opp med et samfunn der maktforhold og styreformer endres. Partienes sorti gir et maktvakuum som raskt vil fylles av økonomisk sterke aktører. De velorganiserte og ressurssterke særinteressene vil øke sin innflytelse. Embetsverk, og spesialiserte næringslivsorganisasjoner får en mer sentral rolle i den politiske beslutningsprosessen. Partiene står for en viss treghet i samfunnslivet; uten partiene blir politikken mindre forutsigbar. Demokratirådets konklusjon er at:

> «Den representativa demokratin bygger på principen att medborgarna som väljare kan ställa makthavarna till ansvar. De allmänna valen skall ge möjlighet att blicka tillbaka och fälla en dom över den sittande regeringen och tillfälle att ge ett mandat för den kommande valperioden. Utan politiska partier försvåras detta ansvarsutkrävande. Därmed minskar väljarnas makt. Demokrati utan partier skulle förr eller senare upphäva sig själv».

Petersson m.fl. 2000;117

5.3 Oppsummering

To tema har stått sentralt i dette kapitlet: 1) Først borgernes holdninger til det representative demokratiet, og deres individuelle politiske atferdsmønster, og 2) diskusjonen om partienes rolle i et moderne demokrati. Dette kapitlet har vist at det står bra til med det norske representative demokrati, men at utviklingen stiller partiene overfor betydelige utfordringer.

Forskning viser at borgerne har stor allmenn tillit til det representative demokratiet. Men samtidig er det store, og delvis nye forventninger, som møter politikerne. Politiske sympatier skifter i tid og rom. Borgerne identifiserer seg i mindre grad med de politiske partier, og tilliten til politikerne variererer over tid. Norge har utviklet seg til et kunnskapssamfunn, der den kritiske borgeren i større grad tar standpunkt på selvstendig grunnlag uavhengig av organisatoriske bånd. I et slikt perspektiv kan mistillit og kritikk oppfattes som uttrykk for en sunn skepsis til politiske beslutningstakere. Det er videre en myte at det norske folk er passivt og uengasjert. Tvert imot deltar de mer enn noen sinne. De direkte formene for politisk deltakelse er på opptur, mens den tradisjonelle parti- og organisasjonsveien oppfattes som kronglete og tidkrevende.

Når velgernes tilhørighet til de politiske partiene svekkes, minsker lysten til å stemme. Velgerne er ikke bare usikre på hvilket parti de skal stemme på, men stiller seg i økende grad spørsmålet om hvorvidt de skal delta i det hele tatt. Dette er utvilsomt bekymringsfullt. Gammel vane ser ikke lenger ut til å være nok for å få velgerne til urnene på valgdagen. Det kan se ut som om den enkelte i større grad stiller seg spørsmålet om hvor meningsfullt valget er, og hva som står på spill. Ser velgerne ingen forskjeller på de politiske partiene, kan det å bli hjemme bli sett på som et bevisst valg, ikke som et uttrykk for manglende politisk interesse og engasjement. Normen om å delta må suppleres med borgernes vurdering av de valgte organers betydning, og deres interesse for, hva disse politiske organene foretar seg. Forskning viser at stortingsvalgene oppfattes som viktigere enn lokalvalgene, noe som ser ut til å gi stadig sterkere utslag over tid. Valgdeltakelsen er et komplekst sammensatt fenomen. Det er vanskelig å peke på forhold som kan øke deltakelsen substansielt, uten at det samtidig skapes grunnlag for negative effekter. Det gjelder forslag om påbud (stemmeplikt), premiering (skattefradrag) og en felles valgdag for alle typer valg. 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. Det er ikke bare viktig at valgdeltakelsen er høy, men at den også er likelig fordelt i befolkningen (Elklit m.fl. 2000). Det er et klart demokratisk fremskritt at det, over tid, har skjedd en sosial utjevning av valgdeltakelsen. Valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere med kommunal stemmerett er ett unntak, og representerer således en sentral utfordring.

Når partienes krise settes på dagsorden, er det partiene som brede folkebevegelser som står i sentrum. Partiutviklingen bedømmes i høy grad ut fra bestemte forventninger om hvordan partiene skal fungere. Massepartiet fremstår som selve glansbildet. Debatten preges av fortidens idyll-pregede bilde, der alle var aktive, og utøvde innflytelse på politikken. Partiene har, uten tvil, fått svakere bånd til det sivile samfunn (organisasjoner, medier og velgere), men en sterkere kopling til offentlig sektor (kommuner, fylkeskommuner og statsadministrasjon) (Petersson m.fl. 2000). Denne utviklingen avspeiler en generell profesjonalisering av politikken. Partimedlemskap er ikke lenger like attraktivt, antallet partimedlemmer er redusert, det samme er aktivitetsnivået. Problemet er ikke unikt for de politiske partiene, men ser ut til å ramme flertal-

let av organisasjoner som fungerer på frivillig grunnlag. Partiene fungerer ikke like godt som bindeledd mellom folket og beslutningstakerne. Kommunikasjonen filtreres i økende grad via media og den offentlige debatt.

Partiene har så langt, kanskje i overraskende stor grad, maktet å tilpasse seg et samfunn med omfattende og raske endringer. Den offentlige partistøtten har gjort partiene i stand til å bedre sine utredningsmuligheter. Flere ansatte sentralt og regionalt og utbyggingen av partisekretariatene teknisk har bidratt til å styrke partiene. Dette er nødvendig for å møte konkurransen fra andre mektige aktører i politikken. Det er stilt spørsmål ved om profesjonaliseringen av partiene har bidratt til å sentralisere utformingen av politikken. Det at antallet ansatte i partiene vokser trenger derimot ikke nødvendigvis bety at «byråkratene» har overtatt partiarbeidet. Dette kapitlet har vist at argumentene for tesen om partienes forfall er svake, og faktagrunnlaget tynt. Det største problemet for partienes fremtidige utvikling er det krympende antallet medlemmer. Et samfunn uten politiske partier vil etterlate seg et demokratisk vakuum, siden partienes oppgaver ikke kan overtas av andre. Det er derfor behov for en kontinuerlig kritisk debatt om hvordan partiene fungerer som bindeledd mellom folk og stat.

Spekulasjonene om hvordan fremtidens parti vil se ut er mange. Noen ser konturene av en gjenfødelse av elitepartiet der drivkraften i politikken er partienes parlamentsgrupper – andre fokuserer på nye og mer fleksible organisasjonsformer. Det er ingen tvil om at grensene mellom partiene og omgivelsene er i ferd med å viskes ut. Tendensen går i retning av mer differensierte partiorganisasjoner. Oppmerksomheten i partiene retter seg nettopp mot å finne nye møteplasser der de kan komme i dialog med velgerne.

Kapittel 6
Stortingsvalg

6.1 Innledning

Dette kapitlet gjennomgår først de eksisterende bestemmelsene i valgordningen knyttet til stortingsvalg og foreslår deretter en del endringer. Bakgrunnen for forslagene finnes i kapittel 4, der den norske valgordningen ble sammenliknet med andre valgordninger av samme type. Kapitlet avsluttes med en diskusjon om norsk parlamentarisme.

Helt fra forholdvalgsprinsippet ble introdusert i 1919, har debatten om valgordningen vært knyttet til spørsmålet om *hvor* proporsjonal valgordning er, eller skal være. Utenriks- og konstitusjonskomiteen slo i 1952 fast at (Innst.S. nr. 299, 1952,s.654);

> «Den valgordning som ble vedtatt av Stortinget 30. November 1919 gjennomførte forholdvalgsprinsippet. Men, det har vært misnøye mot de utslag denne valgordning har gitt. Kritikken har vesentlig vært rettet mot to forhold: For det første gir den gjeldende valgdistriktsinndeling med den grunnlovsbestemte fordeling av mandatene på hvert enkelt distrikt en altfor stor forskjell i det antall velgere som står bak hver representant. For det andre kan den forholdsmessige fordeling av mandatene på de politiske partier i det enkelte valgdistrikt føre til en politisk sammensetning av Stortinget som avviker sterkt fra den forholdsmessighet partiene burde oppnå på grunnlag av stemmetallet for hele landet».

Utgangspunktet for diskusjonen har altså vært hvor representativ den norske valgordningen er, eller bør være, langs to dimensjoner: 1) En *politisk dimensjon* som går på hvor representativ valgordningen er sett i forhold til partienes faktiske stemmetall i de ulike valgkretsene. Partiene har hatt ulikt syn på hvor stort samsvar det skal være mellom et partis stemmetall og mandattall. 2) En *geografisk dimensjon* som går på hvor representativ valgordningen er sett i forhold til folketallet i valgkretsene og antallet mandater som skal velges fra de enkelte kretser. Slik ordningen har vært fram til i dag teller en stemme ulikt alt etter hvor i landet den avlegges. Med bakgrunn i denne debatten stiller utvalget i dette kapitlet følgende sentrale spørsmål:

1. I hvilken grad bør det skje en *ytterligere utjevning* når det gjelder fordelingen av mandater på de politiske partiene?
2. I hvilken grad bør det skje en *geografisk utjevning* når det gjelder mandatenes fordeling på de enkelte valgkretsene?

Begge de to spørsmålene berører det sentrale demokratiske prinsipp «én velger – én stemme – én verdi.» Først til utgangspunktet, de eksisterende bestemmelsene om stortingsvalg.

6.2 Gjeldende bestemmelser om stortingsvalg

Det spesielle ved stortingsvalgene er at de mest sentrale regler og prinsipper er nedfelt i Grunnloven. Utvalgets forslag til justering har dermed konsekvenser både for Grunnloven og for den ordinære valglovgivningen. Hvor finner vi så de enkelte lovbestemmelser?

Valgtidspunktet

Reglene for *når* stortingsvalg skal holdes er plassert dels i Grunnloven, og dels i den ordinære valglovgivning:

Grunnlovens § 54 sier at:

> «Valgthingene holdes hvert fjerde Aar. De skulle være tilendebragte inden September Maaneds Udgang».

Valglovens § 24 slår videre fast at *:*

> «Valg av stortingsrepresentanter skal holdes i alle kommuner i landet på en og samme dag i september måned i hver stortingsperiodes siste år. Kongen fastsetter i god tid før valget valgdagen etter første ledd til en mandag».

Stemmerett, valgbarhet og fritak fra valg

Reglene for hvem som har stemmerett er å finne i Grunnlovens § 50:

> «Stemmeberettigede ere de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som senest i det Aar Valgthinget holdes have fyldt 18 Aar».

Grunnlovens § 61 og 62 legger rammene for hvem som kan velges (§ 61):

> «Ingen kan vælges til Repræsentant, med mindre han i 10 Aar har opholdt sig i Riget samt er stemmeberettiget». § 62 slår fast at: «De Tjenestemænd, som ere ansatte ved Statsradets Kontorer, Statssekretærene dog undtagne, eller Hoffets Betjente og dets Pensionister, kunne ikke vælges til Repræsentanter. Det samme gælder Tjenstemænd, som ere ansatte ved Diplomatiet eller Konsulatvæsenet. Statsraadets Medlemmer kunne ikke møde paa Storthinget som Repræsentanter, saalænge de have Sæde i Staatsraadet. Ei heller kunne Statssekretærerne møde som Repræsentanter, saalænge de beklæde sine Embeder» .

Grunnloven § 63 setter rammene for hva som skal til for å få fritak for valg:

> «Enhver, som vælges til Repræsentant, er pligtig til at modtage Valget, med mindre: a. Han er valgt udenfor det Valgdistrikt, indenfor hvilket han er stemmeberettiget. b. Han har mødt som Repræsentant paa alle Storthing efter forrige Valg. c. Han have fyldt 60 Aar senest i det Aar Valgthinget holdes. d. Han er Medlem af et politisk Parti, og han er valgt paa en Valgliste der ikke udgaar fra dette Parti».

Typer mandater, sperregrenser og antall stortingsrepresentanter

De lovbestemmelsene som dekker de sentrale prinsipielle spørsmålene som dette kapitlet åpner med er ene og alene plassert i Grunnloven.

Bestemmelsene om det totale antallet stortingsrepresentanter ligger i Grunnlovens § 57 som slår fast at:

> «Det Antal Storthingsrepræsentanter som bliver at vælge, bestemmes til 165».

Navnet på valgkretsene, antallet distriktsmandater og antallet utjevningsmandater er lagt til Grunnlovens § 58:

> «1) Ethvert Fylke udgjør et Valgdistrikt. 157 af Storthingsrepræsentanterne bliver at vælge som Distriktsrepræsentanter og de øvrige 8 som Udjævningsrepræsentanter. Distriktsrepræsentanterne fordeles paa Rigets Valgdistrikter saaledes: Fra Østfold Fylke vælges 8, fra Oslo 15, fra Akershus Fylke 12, fra Hedmark Fylke 8, fra Oppland Fylke 7, fra Buskerud Fylke 7, fra Vestfold Fylke 7, fra Telemark Fylke 6, fra Aust-Agder Fylke 4, fra Vest-Agder Fylke 5, fra Rogaland Fylke 10, fra Hordaland Fylke 15, fra Sogn og Fjordane Fylke 5, fra Møre og Romsdal Fylke 10, fra Sør-Trøndelag Fylke 10, fra Nord-Trøndelag Fylke 6, Fra Nordland Fylke 12, fra Troms Fylke 6 og fra Finnmark Fylke 4».

Valgordningen som sådan, samt beregningsmetoden finner en i Grunnlovens § 59:

> «Valget af Distriktsrepræsentanter foregaar som Forholdstalsvalg og Repræsentanterne fordeles mellem Partierne efter nedenstaaende Regler.. De sammenlagte Stemmetal for hvert Parti inden de enkelte Valgdistrikter bliver at dele med 1.4, 3, 5 og 7 og saaledes videre indtil Stemmetalet er delt saa mange Gange som det Antal Repræsentanter vedkommende Parti kan forventes at faa. Det Parti som efter det Foranstaaende faar den største Kvotient, tildeles den første Repræsentant, medens den næste Repærsentant tilfalder det Parti som har den næst største Kvotient, og saaledes videre indtil alle Repræsentanter ere fordelte. Har flere Partier den samme Kvotient, afgjøres Fordelingen af vedkommende Repræsentant ved Lodkastning. Listeforbund er ikke tilladt. Udjævningsrerpræsentanterne mellem de i Udjævning deltagende Partier fordeles paa Grundlag af Forholdet mellem de sammenlagte Stemmetal for de enkelte Partier i hele Rige i det Øiemed at opnaa størst mulig Forholdsmessighed Partierne imellem. Ved en tilsvarende Anvendelse for det hele Riget og for de i udjævningen deltagende Partier af Reglerne om Fordelingen af Distriktsrepræsentanterne angives hvor mange Storthingsrepræsentanter hvert Parti i alt skal ha. Partierne faar sig deretter tildelt saa mange Udjævningsrepræsentanter at de til sammen med de allerede tildelte Distriktsrepræsentanter udgjør et saa stort Antal Storthingsrepræsentanter som vedkommende Parti efter den foranstaaende Angivelse skulle ha. Er det efter disse Regler to eller flere Partier som ere lige nær til at faa sig godskrevet en Repræsentant, skal det Parti ha Fortrinsret, som har det største Stemmetal, eller, i tilfælde af Stemmelighed, som udpeges ved lodkastning. Har et Parti allerede ved Fordelingen af Distriktsrepræsentanter faaet et større Antal Repræsentanter end hvad det efter foranstaaende Angivelse skulle ha, skal der foretages ny Fordeling af Udjævningsrepræsentanterne udelukkende mellem de øvrige Partier, saaledes at der bortsees fra det Stemmetal og de Distriktsrepræsentanter som det første nævnte Parti har opnaaet. Intet Parti kan tildeles nogen Udjævningsrepræsentant medmindre det har faaet mindst 4 procent af det samlede Stemmetal for det hele Riget. De Udjævningsrepræsentanter som et Parti opnaar,

> fordeles paa Partiets Lister ved Distriktsvalget, saaledes at den første Repræsentant tildeles den Liste med den største Kvotient til Ræst efter at Distriktets Repræsentanter ere fordelede, den næste Repræsentant tildeles den Liste som har den næst største Kvotient, og saaledes videre indtil alle Partiets Udjævningsrepræsentanter ere udvælgede».

Grunnloven setter rammene både for hvordan mandatene skal fordeles på de enkelte valgkretser, og på de enkelte partier. Oppsummert er valgordningen utformet slik at:

- Det skal velges totalt 165 stortingsrepresentanter, 157 av disse er rene distriktsmandater som velges fra 19 navngitte valgkretser (Grunnlovens § 57 og 58).
- Det skal velges 8 utjevningsmandater som blir fordelt mellom de partiene som har fått minst 4 prosent av stemmene nasjonalt (Grunnlovens § 58 og 59).
- Fordelingen av mandatene på de politiske partiene blir gjort med hjelp av den modifiserte Sainte-Laguës fordelingsmetode, med 1,4 som første deltall (Grunnlovens § 59).

Gitt at utvalget har fått som mandat å utforme en framtidsrettet valglov, reiser Grunnlovens bestemmelser om stortingsvalg ikke bare ulike prinsipielle spørsmål, men også spørsmål med ulik prinsipiell tyngde. Denne gjennomgangen legger vekt på følgende spørsmål:

- Stemmeretten: Bør reglene for stemmeretten endres slik at innvandrerne får anledning til å stemme også ved stortingsvalg?
- Valgbarhet: Bør en myke opp reglene for hvem som kan velges?
- Tidspunktet for valg: Er det hensiktsmessig at stortingsvalgene holdes i september måned?
- Distriktsmandatene: Er det hensiktsmessig at navnet på valgkretsene, og antallet mandater som skal velges fra den enkelte krets er spesifisert i Grunnloven? Bør en i tillegg åpne for en større geografisk utjevning av mandatene? I så fall, hvilke konsekvenser vil dette ha?
- Sperregrensene: På hvilke nivå bør sperregrensene ligge? Skal en, foruten sperregrenser på utjevningsmandatene, også ha sperregrenser for fordeling av distriktsmandatene? Hvilke konsekvenser vil en slik justering ha for den politiske utjevningen av mandatene på de politiske partiene?
- Utjevningsmandatene: Hvor mange utjevningsmandater skal det være? Hvor mange utjevningsmandater skal det til for å sikre en best mulig forholdsmessig fordeling av mandatene på de politiske partiene?

Fordelingen av distriktsmandatene reiser ikke bare spørsmålet om hvor dynamisk og fleksibel valgordningen skal være, men også spørsmålet om den geografiske representasjonen. Antallet utjevningsmandater, samt nivået på sperregrensene, reiser i første rekke debatten om den forholdsmessige fordelingen av mandatene på de politiske partiene.

Kapitlet går skrittvis til verks; Først blir spørsmål som stemmerett, valgtidspunkt og valgbarhet diskutert. Dernest drøftes proporsjonalitetsbegrepet der

det blir gjort rede for effekten av de justeringer som allerede er blitt gjort i valgordningen. Så følger en vurdering av hvordan det å justere de enkelte komponenter ved valgordningen, vil slå ut hver for seg, før kapitlet ender opp med å skissere noen sentrale hovedalternativ.

6.3 Stemmeretten

Stemmeretten ved stortingsvalg er knyttet til norsk statsborgerskap. Det kan diskuteres hvorvidt det er ønskelig å utvide kretsen av stemmeberettigede. Særlig har innvandringen reist diskusjonen om de ulike etniske gruppers politiske rettigheter. Stemmeretten er viktig med hensyn til borgernes formelle, og reelle, muligheter for å påvirke både samfunnets overordnete beslutninger og egen livssituasjon. Hovedregelen i Norge er at innvandrere, uansett statsborgerskap, har noenlunde samme sivile og sosiale rettigheter som landets egne borgere. Avgrensningen ligger i at bare norske statsborgere har stemmerett til Stortinget.

Ett aktuelt forslag er å gi stemmerett ved stortingsvalg til personer uten norsk statsborgerskap. Slike regler finnes allerede i dag i den kommunale valglovgivningen. I 1982 fikk utenlandske statsborgere stemmerett til kommunevalgene når de hadde hatt oppholdstillatelse i landet i minst tre år. Personer med statsborgerskap i de nordiske land, kan stemme til kommunevalget så snart de har fått fast bopel i Norge. Begrunnelsen for å gi utenlandske statsborgere kommunal stemmerett, var at kommunenes virksomhet er av stor betydning for innvandrerne, det er således rimelig at de får muligheten til fullt ut å delta i den politiske beslutningsprosessen. Samme argumentasjon kan utvilsomt fremføres for å gi utenlandske statsborgere stemmerett også ved stortingsvalg. Internasjonalt er det likevel sjelden at utenlandske statsborgere gis stemmerett i nasjonale valg, New Zealand er det eneste land der disse har stemmerett til alle politiske valg (Koch og Togeby 1999). Forslaget ble diskutert i Sverige på begynnelsen av 1980-tallet, men motstanden mot forslaget var stor. Det er bred enighet i utvalget om at stemmeretten i Norge fortsatt skal knyttes til statsborgerskapet. Årsaken til dette er den direkte innflytelse på landets forfatning og rikspolitikk som følger med denne stemmeretten.

Den alternative løsningen er å gjøre det lettere å oppnå statsborgerskap, en løsning som ble valgt i Sverige. Tildeling av norsk statsborgerskap skjer etter individuell søknad. Regelverket er komplisert, men hovedprinsippet kan sies å være at en bruker de regler som i størst mulig grad er til søkers fordel. Generelt kan det gis norsk statsborgerskap såfremt søkeren er; minst 18 år – har hatt fast bopel i riket de siste 7 år – ikke begått kriminalitet av grov karakter – og ikke har vesentlig bidragsgjeld. Danmark har nokså like regler, men med et tilleggskrav om gode språkkunnskaper. En oppmyking av regelverket diskuteres nå i Danmark. I Sverige kan en utlending som regel søke om statsborgerskap etter 5 år. Utvalget mener det bør foretas en gjennomgang og modernisering av regelverket når det gjelder statsborgerskapet. Et eget utvalg har nylig gått igjennom dette regelverket (se NOU 2000: 32).

Utvalget ser det som vesentlig å legge forholdene godt til rette for at de utlendinger som bor i Norge fullt ut kan delta i det politiske liv. De formelle rettighetene må derfor være på plass. I hvor stor grad innvandrerne tar i bruk

de rettigheter og muligheter som står til rådighet er en annen problemstilling. Fødested og statsborgerskap ser ut til å utgjøre en barriere for valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg (se kapittel 5). Utvalget mener dette kan bli et demokratisk problem hvis årsakene til mangelen på politisk integrasjon har å gjøre med måten det norske samfunnet er organisert på. Den politiske mobiliseringen av innvandrerne må nødvendigvis bli deres eget verk, men dette forutsetter at det norske samfunns sosiale og politiske institusjoner er innrettet slik at de fremmer, heller enn bremser, en slik mobilisering.

Utvalget vil videre foreslå at studenter får rett til å la seg registrere i manntallet i den kommunen der utdanningsinstitusjonen ligger, selv om de er folkeregisterført – og dermed etter gjeldende regler stemmeberettiget – i en annen kommune. Dette er samme løsning som utvalget foreslår ved lokalvalg, og utvalget viser til den mer prinsipielle drøftingen av dette spørsmålet i kapittel 7.

6.4 Valgbarhet

Grunnlovens § 62 utelukker alle ansatte i departementene fra å kunne velges til Stortinget. Det er blitt argumentert for å myke opp disse reglene. Utvalget mener det er svært gode grunner til at ansatte i et departement ikke skal kunne velges til Stortinget. Derimot er det urimelig at dagens regler plasserer renholdsassistenter, sjåfører og ekspedisjonssjefer i samme bås.

Utvalget foreslår at forbudet mot valgbarhet for ansatte i departementene begrenses til å gjelde bare de som er embetsmenn i Grunnlovens forstand. Disse utnevnes av Kongen i statsråd, og er pålagt å avlegge ed eller forsikring om troskap mot Kongen og konstitusjonen. Statssekretærene er embetsmenn i Grunnlovens forstand, unntaket som gjør dem valgbare bør derfor opprettholdes. Når det gjelder politiske rådgivere i departementene oppnevnes disse av statsråden i vedkommende departement, så de er altså ikke embetsmenn i Grunnlovens betydning. Utvalget foreslår også at regelen om at «Hoffets Betjente og dets Pensionister» ikke kan velges, tas ut. Regelen fremstår som foreldet. Utvalget foreslår videre at høyesterettsdommerne inkluderes blant de ikke valgbare. Det er viktige å opprettholde klare skiller mellom den utøvende, lovgivende og dømmende makt.

Vervet som stortingsrepresentant er personlig og ikke knyttet til partitilhørighet som sådan. Dette betyr at en representant vil beholde sin plass i Stortinget, selv om han/hun skifter parti i løpet av perioden. Fritak fra vervet som stortingsrepresentant over en kortere, eller lengre periode, praktiseres strengt og innvilges etter særskilt søknad. Stortinget er landets øverste politiske forsamling og har som sådan en spesiell stilling i folks oppfatning av det politiske styresettet. Utvalget er enig i at fritak fra vervet bare bør tillates i helt spesielle tilfelle. Bortsett fra sykdoms- og velferdsgrunner, bør fritak kunne innvilges ved utnevnelse til statsrådet (regjeringen), Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmenn og tjeneste i overnasjonale organisasjoner (FN, NATO etc.). Praksisen med å utnevne stortingsrepresentanter til statssekretærer, ambassadører, spesialutsendinger med mer, bør etter utvalgets oppfatning opphøre. Utvalget er klar over at disse spørsmålene er en sak for Stortinget selv å avgjøre. Når en likevel tar dette opp er det fordi utvalget generelt mener

at et folkevalgt organs legitimitet også har sammenheng med hvor lett, eller vanskelig, det er å bli fritatt for et politisk verv når en først er valgt.

6.4.1 Ombudsplikten

Utvalget har diskutert om det fortsatt skal være en plikt til å stille til valg og å motta vervet som folkevalgt.

Vår valgordning bygger på prinsippet om *ombudsplikt* . I dette ligger to ting:
1. borgerne har en plikt til å stille til valg
2. de som blir valgt plikter å utføre de oppgaver vervet som folkevalgt medfører.

For *stortingsrepresentantenes* vedkommende er ombudsplikten knesatt i Grunnloven § 63. Plikten er også slått i fast i valgloven § 12 første ledd.

Valgloven § 12 andre og tredje ledd instituerer ombudsplikten når det gjelder kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

Ombudsplikten er ikke absolutt. Grunnloven § 62 fastslått at visse grupper (ansatte i departementene, ved hoffet og i diplomatiet) er utelukket fra valg til Stortinget. Valglovens § 13 første ledd gjentar dette. Valglovens § 13 andre og tredje ledd fastsetter at visse grupper av tjenestemenn med kontrolloppgaver vis a vis kommunene/fylkeskommunene og med sentrale administrative funksjoner innen kommunene/fylkeskommunene ikke kan velges til kommunestyre/fylkesting.

Dessuten gir både Grunnloven (§ 63) og valgloven (§ 14) anvisning på at visse grupper kan søke seg fritatt, for eksempel på grunn av oppnådd alder eller fordi de har fungert som folkevalgt i vedkommende forsamling i den valgperioden som går forut for valget.

Ombudsplikten har lange tradisjoner i vårt land, helt fra 1814 for Stortingets vedkommende og fra 1837 når det gjelder kommunene.

Det har i liten grad vært stilt spørsmål ved ombudsplikten og grunnlaget for dens eksistens. Vi kan vise til at det på det lokalpolitiske plan har funnet sted en utvidelse av ombudsplikten i de senere år, snarere enn en innskrenkning. Her fikk vi den siste utvidelsen av plikten – plikten til å ta imot valg til nemnder – så sent som da den nåværende kommuneloven ble vedtatt i 1992.

Utvalgets flertall – alle unntatt medlemmene Helljesen og Aardal – mener at ombudsplikten fortsatt bør gjelde ved valg til Stortinget. Det samme bør gjelde ved valg til fylkestinget og til kommunestyret. Som ideologisk begrunnelse for dette standpunktet vil utvalget trekke fram følgende hensyn:
1. Hensynet til den enkeltes samfunnsansvar: Å sørge for at saker som gjelder samfunnsfellesskapet ivaretas på en forsvarlig og hensiktsmessig måte, er et ansvar som påhviler alle borgere. Av den grunn vil det være naturlig at alle i utgangspunktet må være forpliktet til å yte sitt, bl.a. gjennom å bli utpekt – valgt – til å sitte i de organer som treffer de grunnleggende avgjørelser på vegne av fellesskapet.
2. Demokratihensynet: En styringsform vil bli oppfattet som den beste og mest hensiktsmessige i dagens samfunn, dersom den er basert på det representative demokrati. Men skal man kunne sikre at sammensetningen av de styrende, folkevalgte organer gjenspeiler folkets preferanser, må færrest mulig utelukkes fra å bli utpekt som representanter samtidig som velgerne må kunne stå mest mulig fritt til å velge den/de personer som de

mener best vil være i stand til å representere dem. Det vil dessuten virke styrkende for systemets legitimitet at flest mulig kan være med på å treffe avgjørelsene.

3. Rekrutteringshensynet: Ombudsplikten kan bidra til å sikre rekrutteringen til folkevalgte organer, kvantitativt og kvalitativt. Det synes som om partier/grupper i økende grad har vansker med å rekruttere et tilstrekkelig antall personer som er villige til å stille til valg. Dette problemet er primært knyttet til kommunestyre- og fylkestingsvalg. Ombudsplikten kan være et effektivt middel til å motvirke rekrutteringsproblemene innen politikken.
4. Hensynet til velgerne. Det å bli valgt kan anses som en kontrakt som inngås mellom velgerne og den som blir valgt. Denne kontrakten inngås for fire år, og er uoppsigelig fra velgernes side. Det bør da heller ikke være adgang for den valgte til å bryte kontrakten – i den form at han/hun kan unndra seg vervet.

De tre ovennevnte hensynene kan ikke ses isolert. Det er en nær innbyrdes sammenheng mellom dem, og egentlig utspringer de alle fra et fundamentalt demokratisk hensyn.

I tillegg til den ideologiske dimensjonen som taler for ombudsplikten kan en peke på de lange historiske linjer. Plikten har – som nevnt foran – eksistert ubrutt siden Grunnloven av 1814 for Stortingets del og siden formannskapslovene av 1837 for kommunestyrenes del. Et prinsipp som har bestått så lenge, og som ikke vekker sterke motforestillinger i store befolkningsgrupper, bør ikke kastes på båten.

Regler om at enkelte grupper er utelukket fra valg vil bidra til å motvirke at man får en uheldig sammenblanding av rollen som folkevalgt og andre funksjoner. Regler om at man i visse situasjoner kan kreve seg fritatt, vil bidra til å sikre at ombudsplikten ikke medfører unødig tyngende konsekvenser for dem som er i en slik situasjon at det ikke er rimelig å pålegge dem å fungere som folkevalgte.

Utvalget viser til at ombudsplikten i seg selv også er hovedgrunnen til at det er nødvendig med ordninger som både praktisk og økonomisk gjør det mulig for den folkevalgte å skjøtte sine oppgaver i forbindelse med vervet. Slike ordninger er også nødvendig for å sikre en bredest mulig representasjon fra ulike yrkes- og aldersgrupper. Vervet som stortingsrepresentant er spesielt fordi det innebærer flytting til Oslo eller pendling store deler av året. For representanter med små barn i barnehage – og grunnskolealder kan det være et vanskelig valg om en vil flytte til Oslo eller bli boende på hjemstedet. Utvalget er kjent med at Stortinget har innført ordninger som kan lette situasjonen. Når utvalget bruker dette eksempelet, er det for å vise at en løpende må gå gjennom forhold som kan virke begrensende på rekrutteringen av politikere. Muligheten for å kombinere arbeidskrevende politiske verv og ansvaret for små barn er i mange tilfelle meget krevende. Derfor er det viktig på den ene siden hvordan politisk og folkevalgt arbeid organiseres og på den andre siden hensynet til den enkeltes familie- og hverdagssituasjon.

Utvalgets mindretall – medlemmene Helljesen, Leirvoll og Aardal – kan ikke slutte seg til flertallets syn på ombudsplikten og går inn for at denne

oppheves. At samfunnsborgere skal være forpliktet ved lov til å påta seg verv de ikke på forhånd har samtykket til strider etter mindretallets syn mot den alminnelige rettsfølelse og individets selvbestemmelsesrett. Å måtte påta seg et verv der man risikerer å bli tatt til inntekt for standpunkter man ikke selv deler vil av mange oppleves som et overgrep. Har man derimot sagt ja til å stå på en valgliste, skal det etter mindretallets syn svært gode grunner til for å fritas fra det verv man er blitt valgt til. Mindretallet vil – som flertallet – understreke den enkeltes borgers samfunnsansvar og slutter seg til ønsket om bredest mulig deltakelse, men dette kan etter mindretallets syn ikke brukes som argument for ombudsplikten. Ombudsplikten har heller ikke vist seg å fungere som en tilstrekkelig garanti for rekrutteringen til folkevalgte organer. I tillegg til den prinsipielle begrunnelse, vil mindretallet peke på at ombudsplikten langt på vei er avskaffet – i hvert fall ved stortingsvalg – ved at kandidatene på forhånd blir spurt om de er villige til å stille til valg. I enkelte tilfelle er imidlertid kandidater blitt ført opp på valglistene uten vitende og samtykke. Det er denne praksis mindretallet vil forhindre ved at ombudsplikten oppheves og at det kreves samtykke fra kandidaten før man føres opp på en valgliste.

Utvalgets medlem *Wilberg* vil uttale:

Selv om ombudsplikten ble grunnlovfestet i 1814, kan det reises tvil den bør beholdes i dagens og morgendagens forfatningssystem. Vervet er blitt tidkrevende, byrdefullt og ansvarsfullt og ingen blir valgt til stortingsrepresentant uten å være spurt og ha arbeidet energisk for å oppnå vervet. Borgerideologien vil kunne overleve selv om den *juridiske* plikten oppheves; den *politiske og moralske* plikt vil bestå.

Spørsmålet om ombudspliktens karakter er reist, men dette medlem finner ikke tilstrekkelig grunn til å fremsette forslag til endring av Grunnloven § 63.

6.5 Tidspunkt for stortingsvalg

Spørsmålet om når på året stortingsvalg bør avholdes har ikke vært noe sentralt tema i tidligere valgordningsdebatter. Den svenske riksdagen har derimot nylig vedtatt at overgangen til eventuelle vårvalg skal utredes [12] . Det er særlig to forhold som en mener tilsier en flytting av valgene fra høsten til våren: 1) Det første knytter seg til om det rent praktisk er fornuftig at valgene hvert fjerde år sammenfaller i tid med at regjeringen er i sluttfasen av budsjettprosessen. 2) Det andre knytter seg til mer prinsipielle forhold, nemlig i hvilken grad høstvalg legger til rette for at valgresultatet får en umiddelbar effekt på den offentlige politikken.

I Norge ble statsbudsjettene fra 1959 av knyttet til kalenderåret. Regjeringens arbeid med kommende års budsjettet sammenfaller dermed hvert fjerde år med valgkampen. Grunnlovens § 68 bestemmer at Stortinget trer sammen første hverdag i oktober. Bevilgningsreglementet bestemmer at regjeringen skal legge frem sitt forslag til neste års statsbudsjett allerede innen 4 dager

12. Dette ble vedtatt av et flertall bestående av Moderata Samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet Liberalerna, Kristdemokraterna og Miljöpartiet den 13. oktober 1999 (se Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000: KU 2, Frågor om styrelseskick och demokrati).

etter at stortinget er åpnet av Kongen. Stortinget arbeider så med kommende års budsjett fra oktober til desember måned. Det er ingen tvil om at statsbudsjettene over tid er blitt mye mer detaljerte. I den første perioden etter 1814 bevilget stortinget runde summer til de enkelte departementene, som det så var opp til regjeringen å bestemme bruken av (Nordby 1985). Siden har utviklingen gått i retning av en stadig større grad av spesifisering av de enkelte postene. Statsbudsjettene har således utviklet seg til å bli et svært omfattende dokument. De ulike formål henger sammen slik at det ikke uten videre er enkelt å justere enkeltelementer når prosessen først er kommet godt i gang. Det kan, som det blir gjort i Sverige, reises spørsmål ved om det at en regjering i en sluttfase av en budsjettprosess også får en valgkamp å forholde seg til, bidrar til å komplisere prosessen. På samme måte er det relevant å spørre om dagens ordning legger forholdene godt til rette for at en eventuell ny regjering rent praktisk skal være i stand til å utforme et budsjett som inkluderer deres hjertesaker innenfor de tidsrammer den har til rådighet. At debatten om valgtidspunktet i seg selv ikke er blitt reist i Norge, kan være et tegn på at dagens ordning fungerer rimelig godt.

Den svenske debatten reiser også spørsmål ved om høstvalg i tillegg innebærer et demokratisk dilemma. Det blir argumentert med at ordningen i liten grad legger til rette for at valgresultatet skal ha umiddelbar effekt på den offentlige politikken. En mener videre at omorganiseringen av budsjettprosessen i riksdagen kan forsterke denne problemstillingen. En tilsvarende omorganisering ble gjennomført i det norske stortinget i 1997 (Innst.S.nr. 243). Før den norske reformen var det fullt mulig for en regjering å skaffe seg flertall for ulike deler av budsjettet med ulike partier. I følge det nye regelverket må derimot regjeringen ha flertall for hovedlinjene i budsjettet før det legges fram for de enkelte fagkomiteene. Formålet med ordningen er å få til en mer ansvarlig budsjettpolitikk, altså å legge forholdene til rette for at det ikke lenger skal være mulig for de enkelte komiteer å plusse på budsjettet uten at en samtidig tar dette inn på inntektssiden. De to siste statsbudsjettene har også vist at reformen i så måte har vært effektiv. En sideeffekt av reformen kan derimot være at den fører til endringer i samarbeidsforholdet mellom de politiske partiene. Det demokratiske dilemmaet ligger således i at det kan oppstå situasjoner der velgernes dom ikke får umiddelbar effekt på profilen i budsjettet. I Sverige mener noen at en overgang til vårvalg vil sikre at en eventuelt ny regjering får tid nok til å skaffe seg støtte for sine hjertesaker. I Norge har ordningen med høstvalg, så langt, ikke skapt den typen dilemma som er beskrevet her.

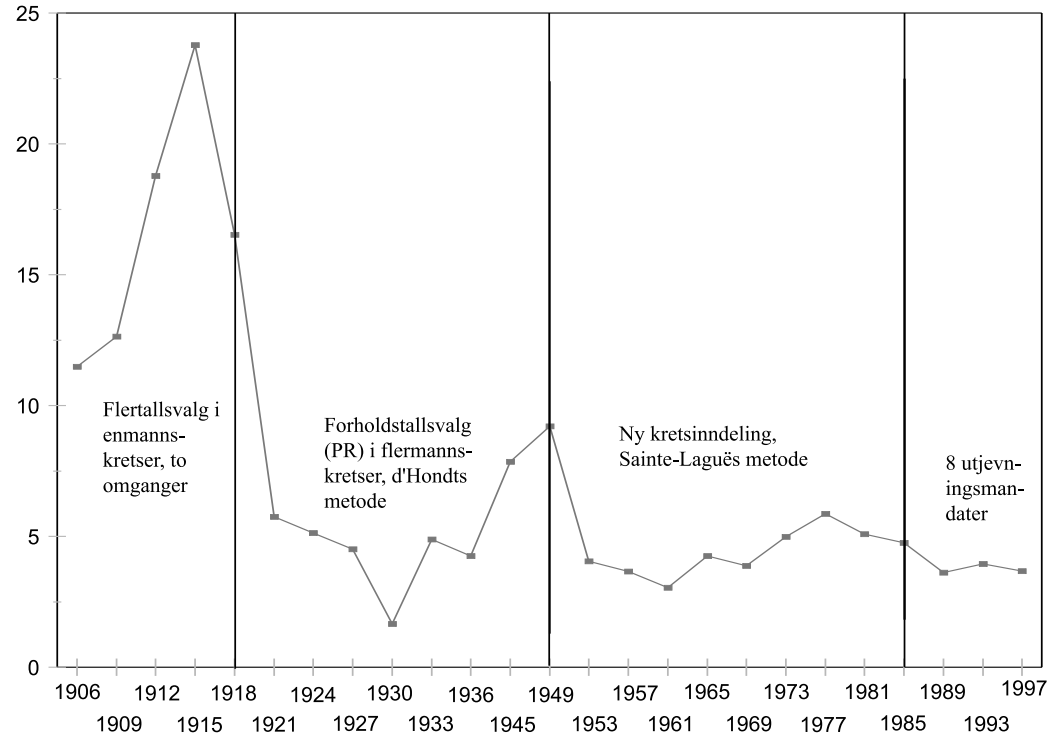
At valgkampen sammenfaller med regjeringens arbeid med statsbudsjettet kompliserer en allerede komplisert budsjettprosess. I Sverige oppfattes dette som en lite effektiv måte å drive budsjettpolitikk på. I tillegg mener en at høstvalg gir en eventuell ny regjering liten tid til fullt ut å innarbeide sine saker i det kommende års budsjett. En tenker seg altså et mulig scenario der et regjeringsskifte får svært liten effekt på innholdet i budsjettet. Det blir dermed argumentert for at en bør legge forholdene best mulig til rette for at velgernes dom skal få en umiddelbar effekt på offentlig politikk. En ny regjering bør i så fall få tid, og muligheter, til å få innarbeidet sine saker i et helhetlig budsjettet.

Utvalget mener at det er lite som tyder på at de dilemmaer som reises i den svenske debatten oppleves som reelle problemstillinger i Norge i dag. Budsjettprosessen i Stortinget er nylig blitt omorganisert. En mulig konsekvens av reformen kan være nye, og mer stabile, samarbeidskonstellasjoner mellom ulike grupper av partier. Et slik scenario vil redusere betydningen av de dilemma som her er blitt reist. Den svenske utredningen bør likevel følges nøye. Slik lovbestemmelsen med hensyn til valgtidspunktet er utformet i dag, vil en overgang til vårvalg ikke kreve endringer av Grunnloven. Det vil dermed være lettere å foreslå eventuelle justeringer på et senere tidspunkt.

6.6 Proporsjonalitet: Valgordningen i historisk lys

I utgangspunktet synes spørsmålet om proporsjonalitet å være enkelt. Ethvert parti (eller liste) får den samme prosentandel av mandatene som deres andel av stemmene. I praksis må en imidlertid foreta tilpasninger, etter som en bare kan fordele *hele* mandater. Hvis det er relativt mange partier som stiller til valg – som i Norge – kan det derfor være vanskelig å få til en absolutt proporsjonal fordeling av mandatene. Når en skal vurdere hvor god (eller dårlig) proporsjonaliteten er, kan det være grunn til å legge mer vekt på om avviket skyldes at ett eller noen få partier kommer dårlig ut ved mandatfordelingen enn om det samme avviket skyldes at mange små partier ikke oppnår mandat. Et enkelt mål for avvik fra fullstendig proporsjonalitet får en ved å summere prosentdifferansen mellom partienes andel av stemmene og deres andel av mandatene. Etter som positive og negative avvik til sammen summerer til null, deler en summen av prosentdifferanser på 2. Svakheten ved dette målet er at det overdriver disproporsjonaliteten i systemer med mange partier. Dette er et viktig moment både når en skal sammenligne utviklingen over tid innenfor samme politiske system (land), og når en skal sammenligne med andre land og systemer. I den internasjonale faglitteraturen om valgsystemer er det etter hvert blitt vanlig å bruke et mål som lar store avvik telle mer enn de små. Dette oppnår en ved å kvadrere avvikene mellom hvert partis andel av stemmene og deres andel av mandatene, for så å ta kvadratroten av summen. Dette målet kalles Gallaghers indeks eller minste kvadraters indeks. Det er dette målet vi velger å bruke i den videre diskusjon av de ulike systemers grad av proporsjonalitet [13] (se boks 6.1). La oss først se hvordan valgordningene i ulike perioder har slått ut når det gjelder den partipolitiske proporsjonalitet i Norge. Figur 6.1 viser utslagene ved de enkelte valgene delt inn i perioder med samme valgordning. Jo *lavere* skåre på den vertikale aksen, jo mer partipolitisk proporsjonalt (mindre disproporsjonalt) er valgordningen.

13. Graden av proporsjonalitet er ikke nødvendigvis den viktigste egenskap ved en valgordning. De politiske utslagene kan være langt viktigere. I faglitteraturen blir det påpekt at i tillegg til en valgordnings samlede avvik fra fullstendig proporsjonalitet, bør en legge vekt på om ordningen diskriminerer mellom store og små partier, eller om disse behandles likt.



Figur 6.1 Partipolitisk disproporsjonalitet i Norge 1906–1997
Kilde: Aardal, 1997

Boks 6.1 Statistiske mål på proporsjonalitet.*

Loosmore-Hanbys indeks:

$$D = \frac{1}{2}\sum |v_i - s_i|$$

Figur 6.2

Gallaghers indeks:

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2}\sum (v_i - s_i)^2}$$

Figur 6.3

v_i uttrykker parti i's andel av stemmene (votes) og s_i uttrykker dets andel av mandatene (seats).

Går vi tilbake til perioden 1906–18 da vi hadde flertallsvalg i enmannskretser, ser vi at avviket mellom velgernes preferanser og fordelingen av stortingsmandater er betydelig større enn ved senere valg. Lav proporsjonalitet kunne imidlertid tenkes å bli akseptert hvis ett parti fikk fordeler ved ett valg, mens et annet parti fikk fordelene ved neste valg. Slik var det imidlertid ikke. Arbeiderpartiet kom dårligst ut ved hvert eneste valg i perioden. Avviket var særlig stort ved stortingsvalget i 1915. Arbeiderpartiet fikk da 32 prosent av stemmene, men bare 15 prosent av mandatene. En *økning* i antall stemmer, sammenlignet med foregående valg førte til et *tap* av mandater! Venstre på sin side fikk 60 prosent av mandatene med bare 33 prosent av stemmene. Innføringen av forholdstallsvalg i 1920 førte til at disproporsjonaliteten falt markant ved valget i 1921 [14] , men disproporsjonaliteten varierer ganske mye i de åtte valgene mellom 1921 og 1949. Disproporsjonaliteten gikk ned ved de aller første valgene etter at den nye valgordningen ble innført, men økte etter 1930 [15] . Ved valget i 1949 var disproporsjonaliteten nesten like høy som den hadde vært ved enkelte valg under flertallsordningen i foregående periode. I neste periode, fra og med valget i 1953 til og med valget i 1985, ble d'Hondts metode for fordeling av mandater erstattet med den modifiserte Sainte-Laguës metode. Dette førte til et umiddelbart fall i disproporsjonaliteten [16] , slik hensikten med endringen var. Sammenlignet med nedgangen i disproporsjonaliteten ved å gå fra flertallsvalg til forholdstallsvalg, er nedgangen etter 1949 mindre dramatisk, selv om den er merkbar. Som kjent var det ikke bare valgformelen som ble endret før valget i 1953. Bondeparagrafen ble også avskaffet, og det ble innført nye grenser for valgdistriktene. Det kan derfor være vanskelig å si hvor mye endringen av valgformelen alene betydde for nedgangen i disproporsjonaliteten. Nærmere analyser viser imidlertid at endringen av valgformel alene bidro til å redusere disproporsjonaliteten med nesten 40 prosent. I hovedsak skyldes dette reduksjonen i overrepresentasjonen for det største partiet (Arbeiderpartiet) (se Aardal 1997). Innføringen av utjevningsmandater fra og med stortingsvalget i 1989 førte til en nedgang i disproporsjonaliteten på om lag 14 prosent [17] . Nettoeffekten av å innføre utjevningsmandater er imidlertid større når en sammenligner utfallet av valgene i perioden 1989 til 1997 med og uten utjevningsmandater. Da er nedgangen i

14. Gjennomsnittlig indeksverdi gikk ned fra 16.6 i perioden 1906–18 til 5.4 i perioden 1921–49 – en nedgang på nesten 70 prosent.
15. Valget i 1930 framstår som et spesielt tilfelle som krever en nærmere forklaring. Ved dette valget fikk det største partiet (Arbeiderpartiet) en negativ balanse mellom andel mandater og andel stemmer. I tillegg var de fire største partiene omtrent jevnstore. Det ble følgelig ingen partier som oppnådde en såkalt «styringsbonus». Innføringen av listeforbund i 1930 bidro til å utjevne forskjellene mellom partiene.
16. Gallaghers indeks gikk ned fra 9,2 i 1949 til 4,1 i 1953. I gjennomsnitt for hele perioden 1953–85 var indeksverdien 44, ned fra 5,4 i foregående periode. Med andre ord en reduksjon i disproporsjonaliteten på nesten 20 prosent.
17. Gallaghers indeks gikk ned fra 4,4 til 3,8.

disproporsjonaliteten 30 prosent [18] . Igjen er det reduksjonen av Arbeiderpartiets overrepresentasjon som er viktigste årsak til nedgangen [19] .

Det er interessant å merke seg at spørsmålet om i hvilken grad en valgordning anses å være politisk akseptabel (legitim) mer er et politisk-psykologisk spørsmål enn et teknisk spørsmål. Den svenske statsviteren Bo Särlvik (1983 s. 142) hevder at når proporsjonal representasjon er innført, skapes det en helt egen dynamikk der rettferdighetshensyn tilsier stadig mer proporsjonalitet. Dette har også vært tilfelle i Norge. Det som er blitt akseptert som et rimelig styringstillegg i én periode, er blitt betraktet som urimelig i den neste. Hva som betraktes som et «rettferdig» valgsystem vil derfor variere over tid. Figur 6.1 illustrerer også at utslagene kan variere sterkt fra valg til valg selv innenfor samme valgordning. Det komplekse samspillet mellom gamle og nye strukturer og stridsspørsmål på den ene side og suksess eller fiasko for partier og politiske ledere på den andre, kan derfor ha større betydning enn spesifikke sider ved selve valgordningen. I tillegg vil partiene ofte tilpasse seg endringer i de ytre rammebetingelser (i dette tilfelle valgsystemet) og forsøke å nøytralisere eventuelle negative effekter. Vi har imidlertid ikke avdekket noen form for «undergraving» av nye valgordninger med henblikk på å gjeninnføre gamle fordeler for de største partiene. Det er for eksempel ingen tendens til at reduksjon i disproporsjonaliteten ved innføring av nye valgregler etterfølges av økende disproporsjonalitet. Selv med innføring av åtte utjevningsmandater er imidlertid den norske valgordningen mindre proporsjonal enn i våre naboland. Særlig gjelder det sammenlignet med Danmark og Sverige. Gallaghers disproporsjonalitetsindeks er i gjennomsnitt 3,9 for de norske stortingsvalgene mellom 1989 og 1997. Tilsvarende tall for svenske riksdagsvalg for perioden 1988 til 1994 er 2,3, 1,6 for det danske folketingsvalget i 1994 og 3,2 for det finske Eduskunta-valget i 1995. Setter vi Danmark lik 1, er den svenske valgordningen 1,4 ganger mer disproporsjonal, den finske ordningen er 2 ganger så disproporsjonalt, mens den norske ordninger er 2,4 ganger mer disproporsjonal enn den danske.

6.7 Distriktsmandatene

157 distriktsmandater velges i dag fra 19 navngitte valgkretser. *Utvalget* registrerer at det pågår en debatt om den fremtidige organisering av regionnivået og fylkeskommunene. Uten å ta stilling til realiteten i dette, mener utvalget at antallet valgkretser bør holdes på samme nivå som i dag, altså 19. Etter utvalgets mening er det således fullt mulig å ha en annen inndeling av valgkretsene, enn de administrative enheter og regioner. En inndeling i for eksempel 5 storregioner, altså 5 valgkretser, vil ha betydelige konsekvenser for den geografiske representasjonen. Gitt et visst innslag av personvalg er det fullt mulig at Finnmark, i en eventuell nord norsk storregion, vil ende opp uten representanter. Grunnen til dette er at størrelsen på kandidatens hjemkommune, sammen med kandidatens plassering på listen, er de faktorene som har størst

18. Uten utjevningsmandater ville Gallaghers indeks vært i gjennomsnitt 5,5 for disse tre valgene, mot 3,9 med utjevningsmandater.
19. Arbeiderpartiets overrepresentasjon ville ha vært 6 prosent uten utjevningsmandater, mot 4 prosent med utjevningsmandater (se Aardal 1997).

betydning for antallet personstemmer. En inndeling i storregioner vil dermed representere er stor utfordring for partiene og deres nominasjonsprosesser. Et annet poeng, er at en eventuell inndeling i storregioner vil gi et langt mer politisk proporsjonalt valgresultat en tilfellet er med dagens ordning. Utvalget har dermed valgt å legge dagens inndeling i valgkretser til grunn, men går inn for å ta selve fylkesbegrepet ut av Grunnloven.

Fordelingen av de 157 distriktsmandatene reiser to spørsmål: 1) Er det hensiktsmessig at både navnet på de enkelte valgkretsene, og antall mandater som skal velges fra hver valgkrets, er spesifisert i Grunnloven (se avsnitt 6.2)? Norge er, sammen med Island, alene i internasjonal sammenheng om å ha en slik formell regel for fordelingen av distriktsmandatene. 2) I hvilken grad er de ulike delene av landet proporsjonalt representert? Hvis ikke, bør det skje en geografisk utjevning av mandatene på de enkelte kretsene?

Med hensyn til den første problemstillingen framstår dagens ordning i internasjonal sammenheng som lite fleksibel og prinsipielt problematisk. Den er lite fleksibel fordi det er vanskelig, om ikke umulig, å foreta nødvendige justeringer av mandatfordelingen som følge av endringer i bosettingsmønsteret. Det har allerede skjedd forskyvninger i bosettingsmønsteret som gjør at prinsippet om at alle stemmer skal telle likt uthules mer og mer. Ordningen er prinsipielt problematisk fordi den stiller sterke krav til den begrunnelsen som skal gis for at utkantene skal være sterkere representert enn sentrale deler av landet.

Det bør likevel understrekes at bestemmelsen om at kretsinndelingen og mandatfordelingen mellom de enkelte distrikter skal fastsettes i grunnloven har vært en historisk sterk, og geografisk rotfestet, tradisjon i norsk valglovgivning. Tanken om at fjerntliggende og tynt befolkede distrikter skal ha en sterkere representasjon enn de folkerike og sentrale deler av landet er opprettholdt som prinsipp gjennom skiftende valgordninger (Valen 1985 s. 48–49). Valgdistriktene med spesifikasjon av antall mandater har vært fastlagt i Grunnloven helt fra 1814. Grunnloven av 1814 bygde på indirekte valg, velgerne stemte på valgmenn, ikke på stortingsrepresentanter. Landdistriktene og kjøpestedene skulle velge representanter hver for seg og slik at landdistriktenes representasjon skulle forholde seg til kjøpestedene som 2: 1. I tiden fra 1815 til 1859 viste det seg at bestemmelsene om at tallet – utover en – på representantene fra et valgdistrikt skulle rette seg etter tallet på stemmeberettigede og valgmenn, førte til at kjøpestedene fikk mer enn en tredjedel av representantene. Dette var i strid med bestemmelsen om at forholdet skulle være som 2: 1 (Innst.S.nr. 299–1952). Omtrent hvert eneste Storting i denne perioden tok opp denne problemstillingen. Det ble løst ved at Stortinget 11. November 1859 gikk over til i grunnloven å fastsette hvert enkelt valgdistrikt – og det bestemte antall representanter hvert distrikt skulle velge (den såkalte «bondeparagrafen»). Det samlede antall representanter ble satt til 111, hvorav 74 på landdistriktene og 37 på kjøpestedene. Stortinget vedtok i 1905 direkte valgt i enmannskretser uten å endre inndelingen i valgdistrikter, tallet på representanter og deres fordeling på distriktene. Da Stortinget, som følge av et klarere skille mellom de politiske partier, innførte forholdstallsvalg i flermannskretser i 1919 ble det vedtatt en radikal omlegging av kjøpstadsvalgdistriktene – de daværende 29 kjøpstadsvalgdistrikter ble slått sammen til 11

– og antallet stortingsrepresentanter ble økt med 24 fra 126 til 150, hvorav 100 på landdistriktene og 50 på kjøpestedene. «Bondeparagrafen» ble så opphevet i 1953, landet ble delt i 20 valgdistrikter og fordelingen av mandatene mellom valgdistriktene ble fastsatt i grunnloven. Siden 1953 er det blitt gjort noen justeringer, en grunnlovsendring i 1972 reduserte antallet valgkretser til 19, økte antallet stortingsrepresentanter fra 150 til 155, og plasserte de 5 ekstra mandatene i distrikter som på bakgrunn av befolkningsveksten var blitt sterkt underrepresentert (Akershus og Oslo). Ytterligere 2 mandater ble plusset på i 1985, før ordningen med 8 utjevningsmandater ble introdusert fra og med valget i 1989. Det tilbakevendende temaet siden 1919 har vært Oslos representasjon. Dilemmaet har så langt blitt løst ved å øke det totale antallet stortingsrepresentanter. Prinsippet om at det skal tas distriktspolitiske hensyn ved utformingen av valgordningen har altså en lang tradisjon. Ordningen gir en markant effekt, og den har vært politisk akseptert. Spørsmålet om territoriell representasjon avspeiler en dyptgående politisk konflikt mellom sentrum og periferi. Denne konflikten har ikke bare lange historiske røtter, men den har også gjort seg gjeldende i våre dager – senest i forbindelse med EU-striden på 1990-tallet.

Debatten om distriktsfordeling av stortingsmandatene er likevel preget av en søken etter en fordelingsmetode som kan sikre periodevise justeringer. Folketallet som faktor ved fordeling av representantene har for eksempel vært fremme i debatten helt fra midten av 1850-tallet Etter hvert som det har foregått endringer i samfunnet, i synet på demokratiske prinsipper, i sosiale forhold, i folkeflyttingen, i partistrukturen osv. er denne problemstillingen blitt enda mer relevant enn før. Utvalget mener der er flere grunner som gjør at en konkret fordelingsmetode for distriktsmandatene må komme på plass.

For det første, var det opprinnelig hensynet til store geografiske avstander og problematiske kommunikasjonsforhold som lå til grunn for ordningen. På dette området har det imidlertid skjedd store endringer som gjør at avstanden til sentrale beslutningssentra er kortet betydelig ned, dels gjennom bedre kommunikasjoner og dels gjennom teknologiske nyvinninger som telefon, faks og internett. Begrunnelsen for den geografiske skjevfordelingen har derfor ikke samme tyngde som tidligere. I tillegg bør det understrekes at om en ønsker en sterk lokal representasjon er det andre, og mer fleksible, måter å gjøre dette på enn å grunnlovsfeste fordelingen av mandatene på hver enkelt valgkrets.

For det andre mener *utvalget* at det ikke er prinsipielt uproblematisk at det tas distriktspolitiske hensyn i utformingen av selve valgordningen. Det er ikke gitt at det er en sammenheng mellom geografisk avstand og nærhet til det politiske maktsentrum. Det kan altså være vel så langt til Stortinget fra Oslo indre øst som fra de tre nordligste fylkene. Avstanden til den politiske makten er i dag et langt mer sammensatt spørsmål enn geografisk avstand alene. Ressurssterke grupper og interesser har stor gjennomslagskraft uavhengig av geografisk plassering. Derimot finnes det mange eksempler på at grupper med et svakt resursgrunnlag ikke når frem, selv om de er geografisk bosatt i det sentrale østlandsområdet. Diskusjonen om bo- og sosiale forhold i Oslo indre øst for noen år siden er et eksempel på dette. Det er også verd å understreke at avstemminger i Stortinget i alle hovedsak følger partiskillene og ikke representantenes bosted og valgdistrikt. «Bondepara-

grafens» avskaffelse er et godt eksempel på at det er nødvendig å tilpasse seg samfunnsmessige endringer: Bestemmelsen kunne være naturlig på 1800-tallet, da det var et klart sosialt skille mellom byborgere og bygdefolk. Økonomiske motsetninger kom til uttrykk gjennom et sett av lovfestede byprivilegier, som bygdefolket ønsket å oppheve. Byene er ikke lenger handelssentre, bygdene har fått nye næringer ved siden av de gamle. Det har altså skjedd en utjevning av de sosiale og økonomiske forhold, det er bygget ut et samarbeid mellom byer og bygder om sentrale fellesoppgaver. Mulighetene til å påvirke politikken er avhengig av en lang rekke faktorer, geografisk avstand er ikke nødvendigvis den mest sentrale.

For det tredje vil *utvalget* understreke at mandatfordelingen fylkene imellom mangler en logisk konsistens. Hvis det først skal ta distriktspolitiske hensyn hvorfor skal det så velges 2 representanter mer fra Nordland enn fra Møre og Romsdal? (Det bor flere mennesker i sistnevnte fylke.) Hvorfor skal Troms velge hele 6 representanter færre enn Nordland? Dette understreker at det er behov for en fordelingsmetode som kan tilføre valgordningen en viss logikk.

Diskusjonen om grunnlovsbestemmelsen fører oss dermed rett inn i spørsmål 2, altså i hvilken grad de ulike delene av landet er proporsjonalt representert. Utgangspunktet for å diskutere denne problemstillingen er i hvilken grad dagens ordning ivaretar prinsippet om at en stemme skal telle likt uavhengig av bosted. Tabell 6.1 viser antall velgere som står bak hvert mandat i de enkelte fylkene i de tre siste stortingsvalgene, det vil si etter innføringen av utjevningsmandater. Vær oppmerksom på at tallene her gjelder avgitte stemmer og ikke antall stemmeberettigede eller innbyggere. I ytterste høyre kolonne vises «verdien» av stemmene i de ulike fylkene når vi setter Oslo til verdien 1. Hensikten med denne oppstillingen er å vise hvor stor verdi en stemme har i gjennomsnitt i hvert fylke.

Tabell 6.1 viser at selv etter innføringen av utjevningsmandater, varierer verdien av en stemme ganske mye. Ytterpunktene er Buskerud der en stemme teller 0,92 i forhold til en stemme i Oslo, og Finnmark der en stemme er 1,76 ganger mer verdt enn i Oslo. I 1997 var overrepresentasjonen størst i Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Hedmark, mens Akershus, Buskerud, Østfold og Vestfold var mest underrepresentert. Beregninger foretatt av Henry Valen og Donald R. Matthews (1999 s. 42–45) viser for øvrig at overrepresentasjonen for fylkene Nordland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Hedmark var betydelig *større* i 1993 enn i 1906 [20] ! Selv om en holder fast på at en vil begunstige fjerntliggende distrikter ved mandattildelingen, synes det urimelig at utviklingen skulle tilsi *større* geografiske tillegg over tid.

Tabell 6.1: Antall velgere per mandat 1989–1997

Fylke	1989	1993	1997	Snitt	Verdi*
Akershus	17569	17937	19332	18279	0,95
Aust-Agder	14813	13787	14428	14343	1,21

20. Beregningene er foretatt i forhold til en «ideell» fordeling av mandatene der det er fullstendig samsvar mellom andel mandater og andel av befolkningen.

Tabell 6.1: Antall velgere per mandat 1989–1997

Fylke	1989	1993	1997	Snitt	Verdi*
Buskerud	20514	16609	19860	18994	0,92
Finnmark	10261	9651	9789	9900	1,76
Hedmark	15192	13965	12539	13899	1,25
Hordaland	15774	15872	15725	15790	1,10
Møre og Romsdal	14641	13469	14206	14105	1,23
Nordland	11886	10770	11267	11308	1,54
Nord-Trøndelag	13122	12082	12215	12473	1,40
Oppland	16747	15522	15766	16012	1,09
Oslo	18540	16329	17333	17401	1,00
Rogaland	16816	17703	17296	17272	1,01
Sogn og Fjordane	12929	12161	12486	12525	1,39
Sør-Trøndelag	15772	14563	15211	15182	1,15
Telemark	17179	11741	16252	15057	1,16
Troms	14386	13406	13864	13885	1,25
Vest-Agder	17668	16379	17383	17143	1,02
Vestfold	18061	16814	17701	17525	0,99
Østfold	16962	17076	17996	17345	1,00

* Verdien av stemmene i hvert fylke når Oslo settes lik 1,0.

De fleste proporsjonale valgordninger ivaretar hensynet til den geografiske representasjonen gjennom en inndeling i konkrete valgkretser. Det faktum at Norge har 19 valgkretser er nettopp begrunnet i at geografisk tilhørighet er viktig når velgerne skal foreta sitt valg. Det spesielle, og prinsipielt problematiske, er altså at Norge i tillegg har valgt å grunnlovsfeste antallet distriktsmandater slik at det ikke blir mulig å foreta justeringer. Det er flere alternative måter å fordele distriktsmandatene på. Det vanlige er at antallet mandater som velges fra de enkelte valgkretsene blir mer eller mindre kontinuerlig justert. Det er derimot variasjoner på tvers av land med hensyn til hvilke kriterier som blir lagt til grunn for justeringen av mandattallet. I disse kriteriene kan, som vi skal se, nettopp hensynet til distriktene inkluderes.

Sverige nevner ikke navnene på de enkelte valgkretsene i Grunnloven (Regeringsformen). Grunnloven slår fast at landet skal deles inn i valgkretser, samtidig som det settes et tak for antallet representanter i Riksdagen på 349 (39 av disse skal være utjevningsmandater). Antallet mandater som skal velges fra de enkelte valgkretsene blir justert med bakgrunn i følgende kriterium (Regeringformen):

> «De fasta valkretsmandaten fordelas mellan valkretsarna på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela riket. Fördelningen fastställes för fyra år i sänder»

I Sverige blir det, i og med at befolkningsutviklingen bestemmer fordelingen av distriktsmandatene, således ikke tatt spesielle hensyn til utkantene når mandatene blir fordelt på de enkelte valgkretsene.

I Danmark er fordelingen av de 135 distriktsmandatene bestemt i vanlig lov (i tillegg kommer 40 utjevningsmandater). Prinsippet om at valget skal gå for seg som forholdstallsvalg er sammen med kriteriene for fordelingen av distriktsmandatene, lagt inn i Grunnloven (Elklit og Pade 1996). Disse kriteriene er utformet på følgende måte

> «Fordelingen foretages på grundlag af forholdstal, der for hver landsdel og hver stor- og amtskreds beregnes som summen af landsdelens, henholdsvis stor- og amtkredsens: 1) folketal, 2) vælgertal ved sidste folketingsvalg, og 3) areal i kvadratkilometer multipliceret med 20».

Bekendtgørelse af lov om valg til Folketinget nr. 488 af 11 juni 1997 s 2

Aanund Hylland (1989 s. 231) hevder at dette i praksis betyr at man i Danmark gir ett poeng for hver innbygger og 11,4 poeng pr. kvadratkilometer. Til forskjell fra Sverige, og parallelt med Norge, tar en i Danmark altså et visst hensyn til den geografiske representasjon i fordelingen av distriktsmandatene. En kombinasjon av folketall, antallet stemmeberettigede, og befolkningstetthet bestemmer hvor mange mandat som skal velges fra den enkelte distrikt. Formålet med ordningen er å sikre en geografisk spredning av mandatene. Beregningen av antallet mandater på de enkelte valgkretsene blir fastsatt og offentliggjort etter at folketallene blir offentliggjort pr. 1 januar 1985, 1990, 1995 osv., og fordelingen gjelder deretter for de følgende valg. Beregninger foretatt av den danske statsviteren Jørgen Elklit viser imidlertid at virkningen av det danske «distriktstillegget» er beskjedent. I 1995 ville for eksempel bare 3 av 175 mandater skiftet plass geografisk.

Finland legger folketallet til grunn for fordelingen av distriktsmandatene. Bestemmelsen ligger i den ordinære valglovgivningen. Det blir, som i Danmark og Sverige, fattet et særlig vedtak, før hvert valg, om hvor mange mandater de enkelte valgkretsene skal ha.

Norge er alene om ikke å ta hensyn til demografiske utviklingstrekk når distriktsmandatene fordeles, men er ikke helt alene om å ha et innslag av geografisk representasjon. Men den danske ordningen har et betydelig mindre geografisk tillegg enn den norske. Sverige legger derimot antall stemmeberettigede til grunn mens i Finland bestemmer folketallet den geografiske fordelingen av mandatene. Den norske valgordningen mangler dermed den fleksibiliteten en finner i de andre nordiske land. I hovedsak har vi to ulike prinsipper for fordelingen av mandater på de enkelte valgkretser, enten en beregning basert på folketall eller antall stemmeberettigede alene, eller en kombinasjon av folketall/stemmeberettigede og areal. Når det gjelder spørsmålet om å ta hensyn til valgkretsens areal, understreker Hylland (1989 s. 231) at «det er naturligvis ikke arealet i seg selv som skal være representert på Stortinget; bruken av areal er bare et forsøk på å trekke inn de relevante distrikts- og bosettingsmessige faktorene på en systematisk måte». Hylland foreslår en formel der mandatfordelingen foretas ut fra en samlet sum der det gis ett poeng for hver innbygger og 1,8 poeng for hver kvadratkilometer. Beregninger foretatt av Gunnvald Grønvik har vist at den fylkesfordelingen av mandater som ble foretatt i forbindelse med den store valgordningsreformen i 1952 – da våre nåværende valgkretser ble etablert – i praksis tilvarer en

formel med 1 poeng pr. innbygger og 1,8 poeng pr. kvadratkilometer. Selv om faktoren 1,8 ikke eksplisitt ble knyttet til mandatfordelingen den gang, gir den uttrykk for en faktisk geografisk fordeling som ble sett på som rimelig. Valget av faktoren 1,8 er med andre ord ikke tilfeldig, men har en historisk og politisk begrunnelse.

Tabell 6.2 tar utgangspunkt i de to prinsippene som er nevnt ovenfor, dels en beregning basert på folketall alene og dels en beregning basert på en veid sum av folketall og areal. Beregningene gjelder bare de eksisterende 157 distriktsmandater, og tar ikke hensyn til utjevningsmandatene. Det går frem at en fordeling basert på folketall alene, naturlig nok ville gitt Akershus flest ekstra mandater (4), mens Nordland ville mistet flest (-4). Kombinasjonen av folketall og areal ville gitt mindre utslag, Finnmark vil, fordi fylket har et mye større flateinnhold enn de andre fylkene, få ett ekstra mandat (altså 5 mandater). Her er det derimot flere måter å justere mandattallet for Finmark på. Et alternativ kan være å garantere fylket 4 mandater som i dag. Et annet alternativ er å introdusere flere utjevningsmandater som nødvendigvis vil påvirke overrepresentasjonen av de minst folkerike fylkene (se avsnitt 6.7).

Tabell 6.2: Fordeling av 157 distriktsmandater basert på folketall og folketall pluss areal (i parentes differansen i forhold til dagens fordeling av distriktsmandatene).

Fylke	Proporsjonalt med folketallet*	Folketall og flateinnhold**
Akershus	16 (+4)	15(+3)
Aust-Agder	4 (0)	4(0)
Buskerud	8 (+1)	8(+1)
Finmark	3 (-1)	5(+1)
Hedmark	7 (-1)	7(-1)
Hordaland	15 (0)	14(-1)
Møre og Romsdal	9 (-1)	9(-1)
Nordland	8 (-4)	10(-2)
Nord-Trøndelag	5 (-1)	5(-1)
Oppland	6 (-1)	7(0)
Oslo	18 (+3)	16(+1)
Rogaland	13 (+3)	12(+2)
Sogn og Fjordane	4 (-1)	4(-1)
Sør-Trøndelag	9 (-1)	9(-1)
Telemark	6 (0)	6(0)
Troms	5 (-1)	6(0)
Vest-Agder	5 (0)	5(0)
Vestfold	7 (0)	7(0)
Østfold	9 (+1)	8(0)

*) Folketall pr. 1.1.1999
**)Veid sum av folketall (1 poeng) og areal (1,8 poeng)

En fordeling basert på folketall alene vil gi en betydelig geografisk utjevning av mandatene. Kombinasjonen av folketall og areal vil gi noe mindre effekt, men også denne beregningsmåten vil gi et mer geografisk proporsjonalt resultat enn i dag. Det er derimot prinsipielt sett viktig at begge alternativene tilfører valgordningen en dynamikk som gjør at det i fremtiden vil bli tatt hensyn til vesentlige samfunnsendringer i den geografiske mandatfordelingen.

Sideeffekten av å introdusere nye kriterier for å fordele distriktsmandatene, er at det kan gi utslag på mandatfordelingen på de politiske partiene. Grunnen til dette er selvsagt at de ulike partiene ikke har en jevn oppslutning på tvers av fylkene. Det er altså en sammenheng mellom overrepresentasjonen av mindre folkerike fylker og overrepresentasjonen av visse partier (historisk har dette vært tilfelle for Arbeiderpartiet). Har et parti ulik oppslutning i fylkene vil dette selvsagt ha betydning for partiets mandatgevinst. En beregning basert på folketall alene ville for eksempel gitt følgende mandatfordeling i 1989 (inklusiv utjevningsmandater, differansen i forhold til valgresultatet i parentes); RV 0 (0), SV 17 (0), A 61 (-2), V 0 (0), KrF 15 (+1), Sp 11 (0), H 38 (+1), FrP 22 (0) og Aune-lista 1 (0). Totalt ville altså 2 mandater skifte «eier». En beregning basert på en veid sum av folketall og areal, ville gitt noe større utslag i samme valg: RV 0 (0), SV 18(+1), A 59(-4), V 0(0), KrF 15(+1), Sp 11(0), H 38 (+1), og FrP 23 (+1). I alt 4 mandater ville skifte «eier».

6.8 Sperregrenser

Internasjonalt opereres det med to ulike former for sperregrenser (se kapittel 4): 1) sperregrenser som et parti må passere for overhodet å bli representert i parlamentet, og 2) sperregrenser som avgjør om et parti får være med i kampen om utjevningsmandatene eller ikke. Norge har den andre varianten, 4 prosent sperren gjelder utelukkende fordelingen av de 8 utjevningsmandatene.

Problematikken rundt sperregrenser er bare relevant for debatten om utjevning av mandatene på de politiske partiene. Høye sperregrenser gir som regel et valgresultat som er mindre politisk proporsjonalt enn det vil være uten sperregrenser. Formålet med å stille visse krav til hvor stor oppslutning et parti/liste må ha for å bli representert, er nettopp å redusere antallet småpartier og slik sett hindre at partisystemet blir splittet opp i mindre enheter. Den norske debatten om sperregrenser har, foruten nivået på sperregrensen for utjevningsmandatene, handlet om at en i tillegg bør introdusere en sperregrense for distriktsmandatene. Diskusjonen om eventuelle sperregrenser på distriktsmandatene må nødvendigvis ta utgangspunkt i de «uformelle» tersklene for representasjon som allerede eksisterer i de ulike valgkretsene.

Det finnes to mål som kan brukes for å si noe om hvor høye disse «uformelle» tersklene for representasjon rent faktisk er: den såkalte «eksklusjons – terskelen», og den såkalte «inklusjons – terskelen» (Elklit 1998) [21] . «Eksklusjons – terskelen» inkluderer kun antallet mandater som skal velges

21. «Eksklusjons – terskelen» har følgende formel: 1/(m+1) der m= antallet mandater i valgkretsen. «Inklusjons – terskelen»: 1/(m + n – 1) der m= antallet mandater i valgkretsen og n= antallet partier som stiller til valg.

fra de enkelte valgkretser, mens «inklusjons – terskelen» i tillegg tar høyde for antallet partier som konkurrerer om disse mandatene. De to tersklene tolkes i forhold til to scenarier; A) «Eksklusjonsterskelen» tolkes slik at et parti i *verste fall* kan risikere å ikke bli representert om det får mindre oppslutning enn terskelverdien i de enkelte fylkene. B) «Inklusjonsterskelen» tolkes slik at et parti i *beste fall* vil ha en mulighet for å bli representert med en oppslutning større enn terskelverdien.

De to tersklene er sortert etter størrelse i de ulike fylkene i tabell 6.3. Med utgangspunkt i fordelingen av de 4 mandatene i Aust-Agder blir altså tolkningen slik: Et parti kan i verste fall risikere å ikke vinne noen mandat med opp mot 20 prosent av stemmene (forutsatt en jevn oppslutning om fire andre konkurrerende partier) – men kan i beste fall oppnå representasjon med over 9,1 prosent av stemmene (mindre oppslutning vil garantert ikke gi representasjon). 9,1 prosent er således ingen garanti for representasjon, Høyre fikk for eksempel 13,3 prosent av stemmene i Aust Agder i 1997 uten å bli representert. I Finmark, der terskelverdiene er de samme, fikk Senterpartiet 9,6 prosent, Høyre 11,1, Fremskrittspartiet 10,2 oppslutning i 1997, men ingen vant mandater. Hele 36,3 prosent av velgerne i Finmark stemte på partier som ikke ble representert i 1997. I 1977 fikk en fellesliste av Sp/KrF/DNF hele 14,6 prosent av stemmene i Finmark, uten å bli representert. Det er videre «lettest» å vinne mandat i Hordaland og Oslo, her ligger «inklusjons – terskelen» like i overkant av 4 prosent når utjevningsmandatene er tatt med.

Kombinerer en de to tersklene, finner en at sperregrensen i det norske systemet ligger like i overkant av 9 prosent nasjonalt (gitt en lik oppslutning om partiene i de ulike valgkretsene). Til sammenlikning er tilsvarende tall for Danmark er 2,9, for Finland 5,7, for Sverige 8,8 og for Island 11,3 (Boix 1999). Analysen illustrerer et sentralt poeng, nemlig at det ikke bare er valgordningen som bestemmer hvor proporsjonalt valgresultatet blir. Antallet partier som konkurrerer om mandatene, deres relative oppslutning geografisk og i forhold til hverandre har stor innvirkning.

Tabell 6.3: Uformelle fylkesvise sperregrenser (i parentes med utjevningsmandater)

Fylke	Inklusjonsterskelen (prosent)*	Eksklusjonsterskelen (prosent)
Finmark	9,1	20
Aust-Agder	9,1	20
Sogn og Fjordane	8,3	16,7
Vest Agder	8,3	16,7
Nord-Trøndelag	7,7	14,3
Telemark	7,7	14,3
Troms	7,7	14,3
Buskerud	7,1	12,5
Vestfold	7,1	12,5
Oppland	7,1	12,5
Østfold	6,7	11,1

Tabell 6.3: Uformelle fylkesvise sperregrenser (i parentes med utjevningsmandater)

Fylke	Inklusjonsterskelen (prosent)*	Eksklusjonsterskelen (prosent)
Hedmark	6,7 (6,2)	11,1 (10)
Sør Trøndelag	5,9	9,1
Rogaland	5,8 (5,2)	9,1 (7,6)
Møre og Romsdal	5,5	9,1
Akershus	5,3 (4,7)	7,7 (7,1)
Nordland	5,0	7,7
Oslo	4,5 (4,1)	6,2 (5,8)
Hordaland	4,5 (4,3)	6,2 (5,8)
Snitt	6,7	11,9
Kombinert snitt	9,3	

Kategorien «andre» er ikke tatt med.* Antallet partier som konkurrerer om mandatene er satt til 8.

En framtidig utvikling i retning av en jevnere geografisk oppslutning om de enkelte partiene vil medføre at terskelen for å vinne distriktsmandater vil heves. Dette kan illustreres med partiet Venstre som fikk 3,2 prosent av stemmene nasjonalt både i 1977 og i 1989, i 1977 holdt det til 2 mandater – i 1989 fikk partiet ingen [22] . Oppsummert er de uformelle tersklene for representasjon på fylkesnivå i dag relativt høye, samtidig som potensialet for at de skal bli større er til stede. Det bør likevel understrekes at antallet mandater som velges fra en gitt valgkrets er viktig. Øker antallet, vil antallet stemmer et parti trenger for å bli valgt minske.

Hva så med de lovregulerte sperregrensene? Tabell 6.4 viser de formelle sperregrensene som eksisterer i Norden variert etter type, og nivå (se også kapittel 4). Barrierene er størst i Sverige der det kreves 4 prosent oppslutning nasjonalt for å bli presentert i riksdagen. Unntatt fra denne regelen er partier/lister som får minst 12 prosent av stemmene i en enkelt valgkrets. Et parti vil i så fall bli tildelt de mandater som det har vunnet i den aktuelle valgkretsen, men vil ikke få ta del i kampen om de 39 utjevningsmandatene. Danmark har sperregrenser både på distriktsmandatene, og på utjevningsmandatene. Danmark legger tre ulike kriterier til grunn, 2 prosents regelen er derimot den klart viktigste. Finland har ingen sperregrenser.

Tabell 6.4: Alternative sperregrenser for ulike typer mandater i Sverige, Finland, Danmark og Norge.

Land	Sperre på distriktsmandatene	Sperre på utjevningsmandatene
Sverige	4 (12 prosent regionalt)	4
Finland	Ingen	Ingen utjevningsmandater
Danmark	2	2
Norge	0	4

22. Ett mandat kom på en fellesliste med KrF/DLF i Sør-Trøndelag.

Gitt at tersklene for representasjon er relativt høye i Norge sammenliknet med de andre nordiske land, kan det virke «overflødig» å introdusere formelle sperregrenser for distriktsmandatene. Tabell 6.5 tar utgangspunkt i en svensk 4 prosents sperre og viser hvor mange partier/lister som har blitt representert med mindre oppslutning enn dette i perioden 1953 til 1997. Det går fram at totalt 16 mandater har blitt vunnet med mindre enn 4 prosents oppslutning nasjonalt i perioden.

Tabell 6.5: Partier/lister som har vunnet mandater med mindre enn 4 prosent av stemmene nasjonalt 1953–1997 (prosent).

År	Parti (mandat)	Oppslutning nasjonalt	Oppslutning regionalt
1957	NKP (1)	3,4	8,2 Hedmark
1961	SF (2)	2,4	7,0 Nordland 6,3 Oslo
1973	V (2) DLF (1)	3,5 3,9	11,4 Møre og Romsdal13,7 Telemark6,9 Hordaland
1977	V (2)	3,2	7,8 Møre og Romsdal7,2 Sør Trøndelag
1981	V (2)	3,9	4,7 Hordaland7,1 Møre og Romsdal
1985	FrP (2)	3,7	4,8 Hordaland5,1 Oslo
1989	Aune – Listen (1)	0,3	21,5 Finmark
1993	V (1)RV (1)	3,61,1	5,5 Hordaland5,1 Oslo
1997	TF (1)	0,4	6,2 Nordland

Kilde: Valgstatistikk.

En 4 prosent sperre, kombinert med den svenske 12 prosents regelen for regional oppslutning, ville medført at 14 av de 16 representantene ikke ville oppnådd representasjon. Venstre ville med bakgrunn i de svenske reglene, ha beholdt sin ene representant fra Telemark i 1973 (13,7 prosent oppslutning). Det samme ville Aune – lista gjort i Finmark i 1989 (21,5 prosents oppslutning). Den danske 2 prosents sperren ville hatt relativt liten effekt, 3 representanter ville ikke passert barrieren (Aune – Lista i 1989 med 0,3 prosent nasjonalt, RV i 1993 med 1,1 prosent nasjonalt, og Tverrpolitisk Folkevalgte i 1997 med 0,4 prosent nasjonalt). Med en nasjonal sperregrense på 3 prosent ville, i tillegg til de 3 ovenfor, SF ha mistet sine 2 mandater i 1961 (2,4 prosent oppslutning nasjonalt). Det går videre fram at en 3 prosents sperre på utjevningsmandatene ville gitt utslag for Venstre i 1993.

Den andre typen sperregrenser gjelder utjevningsmandatene. Her er ikke bare nivået på sperregrensen av betydning, men også antallet utjevningsmandater som skal velges.

6.9 Utjevningsmandater

Formålet med utjevningsmandatene er å sikre en forholdsmessig fordeling av mandatene på de politiske partiene. Antallet utjevningsmandater berører

dermed først og fremst den politiske utjevningen av mandatene. Men måten utjevningsmandatene fordeles på har selvsagt innvirkning på den geografiske representasjonen. De 8 utjevningsmandatene som fordeles i Norge i dag går til de mest folkerike fylkene, og har dermed en viss geografisk utjevnende effekt, men som vi har sett, er det fortsatt betydelige ulikheter når det gjelder hvor mye en stemme teller.

De 8 norske utjevningsmandatene utgjør 4,9 prosent av det totale antallet stortingsrepresentanter. I internasjonal sammenheng er dette et relativt beskjedent antall. Elklit og Pade (1996) hevder at minst 25 prosent av det totale mandattallet bør fordeles som utjevningsmandater for å sikre en vedvarende proporsjonal effekt. I Sverige utgjør utjevningsmandatene 11,9 prosent av det totale antallet riksdagsrepresentanter, mens tilsvarende tall for Danmark er 23 prosent. Finland har ingen utjevningsmandater. Sammenliknet med Sverige, Danmark og Finland er også den norske valgordningen mindre politisk proporsjonal (se kapittel 4). Spørsmålet er så hvordan det å justere ordningen i retning av våre nordiske naboland vil slå ut?

Svensk modell: I norsk sammenheng vil en slik ordning innebære at det velges 20 utjevningsmandater (11,3 prosent av stortingsrepresentantene) og 157 distriktsmandater. Mandatene fordeles med utgangspunkt i dagens sperregrense på 4 prosent. Det totale antallet stortingsrepresentanter blir dermed 177.

Dansk modell : Alternativet innebærer at det velges 40 utjevningsmandatar (20,3 prosent av stortingsrepresentantene) og 157 distriktsmandater. Mandatene fordeles med utgangspunkt i en sperregrense på 2 prosent. Det totale antallet stortingsrepresentanter blir da 197.

Den proporsjonale effekten av de to alternativene er vist i tabell 6.6. Analysen er basert på de tre siste valgene (1989, 1993 og 1997) fordi valgordningen ved disse valgene ellers er identisk, noe som gjør det lettere å isolere effekten av denne typen justeringer. Det går fram at begge alternativene ville gitt et mer proporsjonalt valgresultat enn dagens norske ordning. Den svenske modellen framstår som mer realistisk gitt den moderate økningen av det totale antallet stortingsrepresentanter (177 vs. 197). Den svenske varianten vil i tillegg til en politisk utjevning av mandatene, også ha en viss geografisk utjevnende effekt. De 20 utjevningsmandatene ville i 1997 ha fordelt seg på følgende måte: Oslo 4, Akershus 4, Rogaland 2, Buskerud 2, Hordaland 2, Telemark 2, Hedmark 1, Vestfold 1, Østfold 1, og Sør Trøndelag 1. Analysen viser samtidig at det å bruke danske, alternativt svenske, kriterier for å fordele distriktsmandatene, ikke har noen videre effekt på det norske systemet gitt de andre justeringene av valgordningen (en økning i antallet utjevningsmandater + justerte sperregrenser).

Tabell 6.6: Effekten av antall utjevningsmandater på den politiske proporsjonaliteten. Svensk og dansk modell benyttet i de tre siste stortingsvalgene.

År	Dagens norske ordning	Svensk modell (20 utjevningsmandater, 4 % sperre)	Dansk modell (40 utjevningsmandater, 2 % sperre)
1989	3,71	2,97	1,21
1993	4,11	3,27	1,78
1997	3,78	1,96	1,75
Snitt	3,86	2,7	1,58

Kilde: Celius. Tallene i tabellen viser verdiene for Gallaghers indeks

6.10 Hovedalternativ [23]

To prinsipielle spørsmål dannet utgangspunkt for dette kapitlet: 1) En geografisk utjevning av mandatene, og 2) En politisk utjevning av mandatene. Den resterende delen av kapitlet konsentrerer seg om å presentere utvalgets forslag til løsninger på disse to spørsmålene, to alternativ blir diskutert.

6.10.1 Geografisk fordeling av mandatene

I *utvalget* er det enighet om å vurdere en mandatfordeling på de enkelte valgdistrikter (fylker) som er mer i samsvar med fylkenes andel av befolkningen enn dagens ordning. Holder en seg til distriktsmandatene, står det i dag ca. 38000 innbyggere bak hver stortingsrepresentant i Akershus, mot bare vel 18000 innbyggere pr. mandat i Finnmark. Ser en bare på de som stemte, stod det i 1997 nesten 20000 velgere bak hvert mandat i Akershus – inkludert utjevningsmandatene – mot i underkant av 10000 i Finnmark. Tabell 6.7 viser en fylkesvis oversikt over folketall, antall distriktsmandater i dag, antall innbyggere pr. folkevalgt, prosentvis andel av befolkningen og andel av stortingsmandatene (med og uten utjevningsmandater). Selv om utjevningsmandatene slik de fordeles i dag, bidrar til å utjevne de geografiske forskjellene, er de for få til at en får en rimelig geografisk proporsjonalitet. Utslagene for det enkelte fylke varierer dessuten fra valg til valg. Etter som befolkningens sammensetning over tid har endret seg, er det mange fylker som kommer uforholdsmessig dårlig ut med den nåværende ordning. Det gjelder særlig Akershus, Buskerud, Oslo, Rogaland, Vestfold, Vest-Agder og Østfold. Under skisseres det to ulike alternativer for fordeling av distrikts- og utjevningsmandater. For sammenligningens skyld er også dagens fordeling av distriktsmandater tatt med.

23. Takk til Aanund Hylland og Gunnvald Grønvik for verdifulle innspill i forbindelse med utformingen av arealfaktoren og fylkesfordelingen av utjevningsmandatene.

Tabell 6.7: Fordeling av stortingsmandater og folketall i de enkelte fylker etter dagens ordning (folketall pr.1.1.99).

Fylke	Folketall	Dagens fordeling	Antall innbyggere pr. folkevalgt	Andel av befolkningen	Andel av distr. mandatene	Andel av distr. og utj. mandater 1997
Akershus	460564	12	38380	10,4	7,6	8,5
Aust-Agder	101487	4	25372	2,3	2,5	2,4
Buskerud	235018	7	33574	5,3	4,5	4,2
Finnmark	74061	4	18515	1,7	2,5	2,4
Hedmark	186321	8	23290	4,2	5,1	5,5
Hordaland	431882	15	28792	9,7	9,6	9,7
Møre og Romsdal	242538	10	24254	5,5	6,4	6,1
Nordland	238547	12	19879	5,4	7,6	7,3
Nord-Trøndelag	126797	6	21133	2,9	3,8	3,6
Oppland	182239	7	26034	4,1	4,5	4,2
Oslo	502867	15	33524	11,3	9,6	10,3
Rogaland	369059	10	36906	8,3	6,4	7,3
Sogn og Fjordane	107648	5	21530	2,4	3,2	3,0
Sør-Trøndelag	260855	10	26086	5,9	6,4	6,1
Telemark	164523	6	27421	3,7	3,8	3,6
Troms	150200	6	25033	3,4	3,8	3,6
Vest-Agder	153998	5	30800	3,5	3,2	3,0
Vestfold	210707	7	30101	4,7	4,5	4,2
Østfold	246018	8	30752	5,5	5,1	4,8
Sum	4445329	157		100	100	100

Dagens ordning

157 distriktsmandater fordeles i dag på fylkene som vist i kolonne 3 i tabell 6.7. Utjevningsmandatene «hopper» som nevnt fra valg til valg mellom fylkene. I 1997 fikk Akershus 2 utjevningsmandater, Hedmark 1 mandat, Hordaland 1 mandat, Oslo 2 mandater og Rogaland 2 mandater. Fylkesfordelingen av utjevningsmandatene var annerledes både i 1989 og 1993, men hovedregelen er at utjevningsmandatene tilfaller de folkerikeste fylkene. Dette gir et bedre samsvar mellom folketall og mandattall, men enkelte fylker kan ved et gitt valg komme dårlig ut. Spørsmålet om en mer geografisk rettferdig mandatfordeling kan angripes på flere måter;

Alternativ 1

150 distriktsmandater fordeles proporsjonalt med antall innbyggere i fylket. Dette fører til en full likeverdig behandling av velgerne uavhengig av bosted, og gir en betydelig endring i mandatenes distriktsvise fordeling. For å bedre

den partimessige proporsjonaliteten har utvalget ønsket å øke antall utjevningsmandater. Utvalget har tenkt seg «opp mot» 20 utjevningsmandater – selv om noen kanskje vil øke antallet enda mer. Ved å øke antallet utjevningsmandater samtidig som en beholder den nåværende måten å fordele disse mandatene i de enkelte fylker på, vil en kunne sikre en bedre geografisk proporsjonalitet i tillegg til den partipolitiske. Ulempen er imidlertid at en ikke har full oversikt over hvor utjevningsmandatene havner, og at dette kan variere fra valg til valg. Fremgangsmåten her er at en endrer fordelingen av distriktsmandatene slik at det oppnås en geografisk proporsjonalitet, samtidig som en endrer måten utjevningsmandatene fordeles til distriktene på. Den enkle løsningen, som er valgt her, er å tenke seg at hvert fylke får ett utjevningsmandat hver, altså at antallet utjevningsmandater økes fra 8 til 19. Minste antall mandat i et fylke er satt til 4 (berører primært Finmark), men slik at hvert fylke hver får ett utjevningsmandat. Antallet mandater økes for å få til en bedre geografisk fordeling. Utvalget har foretatt beregninger der antallet distriktsmandater varierer fra 146 til 152. 19 utjevningsmandater kommer i tillegg og regnes inn i den distriktsvise fordelingen etter som hvert fylke skal ha ett utjevningsmandat. Beregningene viser at antall innbyggere pr. representant jevner seg ut med 150 distriktsmandater (pluss 19 utjevningsmandater).

Det totale antall mandater er 150+19=169. Med unntak av Finnmark er antall innbyggere pr. representant nå ganske likt. Dette gjelder også Troms fylke som har ligget svært høyt i noen av utvalgets beregninger. I tillegg til den geografiske proporsjonaliteten, så representerer dette alternativet også en bedre partimessig proporsjonalitet, selv om utslagene varierer noe fra valg til valg.

Forslaget innebærer altså at en endrer måten utjevningsmandatene fordeles på distriktene på. Da man innførte utjevningsmandater i 1988, ble disse fordelt på fylkene ut fra største ubrukte kvotient (gjenstående stemmetall etter divisjoner) for de partier som hadde vunnet utjevningsmandater. I praksis betydde dette at de åtte utjevningsmandatene tilfalt folkerike fylker. I tillegg varierte fordelingen fra valg til valg, slik at et fylke kunne få et ekstra mandat ved ett valg, for så å miste det ved neste valg. Tabell 6.8 viser hvilke fylker som har fått tildelt utjevningsmandater ved de tre valgene der denne ordningen hittil har vært praktisert. I alt har 8 fylker fått tildelt utjevningsmandater ved ett eller flere valg. Akershus fylke har med sine 7 mandater vunnet flest, fulgt av Oslo og Rogaland med 5 mandater hver.

Dette er ikke resultater ved tre tilfeldige valg, men gjelder generelt. En mulig reform kan være å øke tallet på utjevningsmandater uten å innføre fast fylkesfordeling. En slik reform ble drøftet i Grønvik (1988b), og det dokumenteres at skjevheten i fylkesfordelingen ikke blir mindre, men tvert imot større.

Tabell 6.8: Fordeling av utjevningsmandatene ved stortingsvalgene i 1989, 1993 og 1997

	1989	1993	1997	Sum
Akershus	3	2	2	7
Oslo	1	2	2	5
Rogaland	2	1	2	5

Tabell 6.8: Fordeling av utjevningsmandatene ved stortingsvalgene i 1989, 1993 og 1997

	1989	1993	1997	Sum
Østfold	1	0	0	1
Hordaland	1	0	1	2
Telemark	0	2	0	2
Buskerud	0	1	0	1
Hedmark	0	0	1	1
Sum	8	8	8	24

Utvalget foreslår å endre både antall utjevningsmandater og den geografiske fordelingen av disse mandatene. Det siste mandatet i hvert fylke foreslås som utjevningsmandat, antallet utjevningsmandater økes altså fra 8 til 19. Spørsmålet om i hvilke fylker de ulike partiene skal få sine utjevningsmandater er et viktig spørsmål. Fordelingen av mandater bør behandle alle fylkene likt, uavhengig av folketallet i fylket. I motsetning til partifordelingen av distriktsmandater, er det ingen grunn til å operere med en «sperregrense» i forhold til hvilke fylker partiene skal få sine utjevningsmandater fra [24] . Den rene oddetallsrekken (deletall 1 – 3 – 5 osv.) er nøytral i forholdet mellom store og små enheter. Vanligvis er enhetene politiske partier, men i dette tilfelle er enhetene fylker. Dette innebærer at det i fylker der et parti ikke har vunnet noe distriktsmandat, tas utgangspunkt i partiets stemmetall (dvs. at første deletall er lik 1). I fylker der et parti har vunnet ett eller flere distriktsmandater, bruker man største ubrukte kvotient ved fordelingen av utjevningsmandater. Største ubrukte kvotient er da lik partiets stemmetall dividert med en mer enn det dobbelte antall distriktsmandater som partiet har vunnet i fylket. Hvis man bare tar hensyn til partienes absolutte størrelse i form av ubrukte kvotienter i de enkelte fylker, vil imidlertid rekkefølgen i fordelingen av utjevningsmandater bli svært skjev. Simuleringer basert på valgresultatene ved de tre siste valgene bekrefter at rekkefølgen av utjevningsmandater da i betydelig grad vil følge fylkenes størrelse, slik at de største fylkene får tildelt utjevningsmandater først, mens de minste fylkene får tildelt mandater sist [25] . Det uheldige ved en slik ordning er at det kan bli helt tilfeldig hvilke partier som får utjevningsmandatet i de fylkene som kommer sist i rekken. I 1997 ville for eksempel Sosialistisk Venstreparti med 5624 stemmer fått to mandater i Finnmark (ett distriktsmandat og ett utjevningsmandat), mens Høyre med sine 4350 stemmer ikke ville fått noen mandater i det hele tatt. En alternativ fremgangsmåte er å dividere partienes ubrukte kvotienter på det totale antall avgitte stemmer i vedkommende fylke. På denne måten tar en hensyn til at fylkene varierer med hensyn til antall velgere. Denne metoden gir også en sterk sammenheng mellom folketall og rekkefølge på utjevningsmandatene,

24. I den modifiserte Sainte-Laguës metode fungerer første deletall 1,4 som en sperregrense mot små partier.
25. Hvis man tar utgangspunkt i de kvotienter som gjenstår etter divisjon i følge den modifiserte Sainte-Laguës metode (1,4 – 3 – 5 osv.) viser en simulering av valget i 1997 at korrelasjonen mellom rekkefølge av utjevningsmandatene og fylkenes folketall er så høy som -0,85. Bruker man ren Sainte-Laguës metode (1 – 3 – 5 osv.) er korrelasjonen noe mindre, men ligger i snitt for valgene i 1989, 1993 og 1997 på –0,42.

men i motsatt rekkefølge i forhold til eksempelet over. Ved den sistnevnte fremgangsmåten får de små fylkene tildelt utjevningsmandater først, mens de store fylkene kommer sist. Det har sammenheng med at høyere stemmeprosenter vil være urepresentert i fylker med få mandater enn i fylker med mange. Denne metoden gir høy prioritet til slike høye prosenter. Dette bekreftes av simuleringer basert på de tre siste stortingsvalgene [26] . Med denne fremgangsmåten ville Venstre fått det nittende og siste utjevningsmandatet i Hordaland ved valget i 1997. Venstre ville da med sine 17838 stemmer få to mandater, mens Fremskrittspartiet med over dobbelt så mange stemmer, nærmere bestemt 40300 stemmer, ville få like mange mandater som Venstre. Selv om de partier som skal ha utjevningsmandater får det antall mandater de har krav på, kan fylkesfordelingen av disse mandatene lett oppfattes som urettferdig. Det er med andre ord grunn til å finne en fremgangsmåte som i større grad er nøytral i forhold til fylkenes størrelse når utjevningsmandatene skal fordeles.

Selv om det trolig ikke finnes noen fremgangsmåte som er ideell i alle tenkelige situasjoner, vil utvalget foreslå at fylkesfordelingen av utjevningsmandater foretas ved å dividere partienes ubrukte kvotienter på en «fylkesfaktor» som gjenspeiler hvor mange stemmer som i gjennomsnitt står bak et distriktsmandat i vedkommende fylke. Rent konkret beregnes denne fylkesfaktoren ved å dividere det samlede antall avgitte stemmer i fylket på antall distriktsmandater. På denne måten vil partiene få sine utjevningsmandater i fylker der de har ligget relativt nært til å vinne et ekstra distriktsmandat. Etter som det bare er ett utjevningsmandat i hvert fylke, vil det være tilfeller der utjevningsmandatet tilfaller et annet parti enn om fordelingen bare skulle ta hensyn til partienes styrkeforhold i vedkommende fylke. Sett under ett, tilfredsstiller imidlertid den foreslåtte ordning både hensynet til at store og små fylker behandles likt, og hensynet til at partienes lokale styrke skal tillegges vekt når utjevningsmandatene fordeles på fylker og partier. Simuleringer av de tre siste stortingsvalgene viser at den foreslåtte fremgangsmåte bedre tilfredsstiller kravet om at fordelingsrekkefølgen skal være mest mulig uavhengig av fylkenes størrelse enn de to ovenfor nevnte fremgangsmåtene [27] . Beregninger basert på valget i 1997 viser at utjevningsmandatet i 15 av 19 fylker tilfalt det partiet som lå nærmest til å vinne et ekstra distriktsmandat. I de tilfeller der det partiet som lå nærmest sistemandatet ikke fikk utjevningsmandatet, viste det seg at partiet hadde fått tildelt sine utjevningsmandater i fylker der de lå enda nærmere å vinne et ekstra distriktsmandat. Selv om utslagene vil variere en del fra valg til valg, synes likevel den foreslåtte fremgangsmåte å ta bedre hensyn til partienes relative styrke når utjevningsmandatene skal fordeles.

Oppsummert vil den geografiske fordeling av de 19 utjevningsmandatene foregå slik (se tabell 6.16 i appendiks for et eksempel):

26. Korrelasjonen mellom fylkenes folketall og rekkefølgen for tildeling av utjevningsmandater er faktisk sterkere med denne beregningsmåten enn ved bare å benytte ubrukte kvotienter alene. For de tre valgene mellom 1989 og 1997 er gjennomsnittlig korrelasjon mellom folketall og mandatrekkefølge på hele 0,84 når man tar utgangspunkt i partienes ubrukte kvotienter dividert med det samlede stemmetall i fylket.
27. Simuleringer av de tre siste stortingsvalgene viser en gjennomsnittlig korrelasjonen mellom folketall og fordelingsrekkefølge på –0,26. Korrelasjonen er omtrent null (-0,02) ved valget i 1993, men noe høyere i 1989 (-0,41) og 1997 (-0,34).

1. For hvert parti som har vunnet utjevningsmandater, beregnes største ubrukte kvotient i hvert fylke. Den er lik partiets stemmetall i fylket dividert med én mer enn det dobbelte antall distriktsmandater som partiet har vunnet i fylket (dvs. en ren oddetallrekke 1–3–5 osv).
2. For hvert fylke regner man ut det gjennomsnittlige antall stemmer som står bak et distriktsmandat ved å dividere totalt antall avgitte stemmer på antall distriktsmandater.
3. For hvert parti som har vunnet utjevningsmandater, og for hvert fylke, dividerer man største ubrukte kvotient (jf. punkt 1 over) med det gjennomsnittlige antall stemmer som står bak et distriktsmandat (jf. punkt 2 over). Det parti og det fylke som etter divisjonen har den største kvotient i denne divisjonen, får tildelt utjevningsmandat nummer 1, den nest største kvotienten vinner utjevningsmandat nummer 2, og så videre til alle utjevningsmandatene er fordelt. En ser bort fra alle øvrige partiers kvotient i et fylke når utjevningsmandatet fra dette fylket er fordelt. Tilsvarende ser en bort fra alle de gjenværende kvotienter til et parti når partiet har fått tildelt sitt riktige antall utjevningsmandater.

Alternativ 2

150 distriktsmandater fordeles her med bakgrunn i en kombinasjon av folketall/stemmeberettigede og areal. Hylland og Grønvik foreslår altså en formel der mandatfordelingen foretas ut fra en samlet sum der det gis ett poeng for hver innbygger og 1,8 poeng for hver kvadratkilometer. Bakgrunnen var beregninger foretatt av Gunnvald Grønvik i forbindelse med forslaget til endringer av grunnloven framsatt i Dokument nr. 12 (1987–88). Utgangspunktet for Grønviks beregninger var mandattallet fra den store valgordningsreformen i 1952 – da våre nåværende valgkretser ble etablert. De statistiske analysene viste at en arealfaktor på 1,82 ga den beste tilpasningen til den faktiske fylkesfordeling av mandatene (basert på data fra 1985, jf. note 2 i Grønvik, 1988a). Grønvik prøvde også ut av-stand fra et befolkningsveid sentrum i fylkene til Oslo som mål på en «distriktsfaktor», men fant at arealkomponenten ga en bedre tilpasning til den eksisterende fylkesfordeling enn geografisk avstand. Dette understreker Hyllands poeng om at det ikke er areal i seg selv som er det sentrale, men at areal fanger opp relevante distriktsmessige hensyn på en måte som det har vært bred tilslutning til ved tidligere valgordningsreformer. Arealfaktoren 1,8 er med andre ord ikke tilfeldig valgt, men gjenspeiler en geografisk fordeling av mandatene som både har en historisk og en politisk begrunnelse (se tabell 6.17. i appendiks for beregninger av mandatfordelingen med ulike arealfaktorer, varierende fra 1,0 til 2,5).

Alternativ 2 innebærer at det totale antallet mandater også her er 150+19, og fylkesfordelingen av utjevningsmandatene skjer på samme måte som i alternativ 1. Forskjellen fra alternativ 1 er at det ikke bare tas hensyn til folketallet når en fordeler distriktsmandatene, men også en arealfaktor. Konkret innebærer forslag at det gis 1 poeng pr. innbygger, og 1.8 poeng pr. km2. Alternativ 2 gir ikke like dramatiske utslag på den mandatenes distriktsvise fordeling, men samtidig blir resultatet betydelig mer geografisk proporsjonalt enn tilfelle er med dagens ordning. Alternativet 2 representerer en bedre par-

timessig proporsjonalitet, men effekten her er ikke like stor som med alternativ 1.

Tabell 6.9: Mandatfordeling etter parti med to ulike distriktsfordelinger. Basert på valgresultat i 1997.

	Dagens ordning 157+8	Alternativ 1 150 + 19	Alternativ 2 150 + 19
RV	0	1	0
TVF	1	0	0
SV	9	10	10
A	65	61	64
V	6	8	8
KrF	25	24	24
Sp	11	14	13
H	23	25	24
FrP	25	26	26
Andre	0	0	0
Sum mandater	165	169	169
Gallaghers indeks	3,78	1,54	2,56

Tabell 6.10: Mandatfordeling etter parti med to ulike distriktsfordelinger. Basert på valgresultat i 1993.

	Dagens ordning 157+8	Alternativ 1 150 + 19	Alternativ 2 150 + 19
RV	1	1	1
PEN	0	0	0
SV	13	14	14
A	67	66	67
V	1	1	1
KrF	13	14	13
Sp	32	31	33
H	28	31	29
FrP	10	11	11
Andre	0	0	0
Sum mandater	165	169	169
Gallaghers indeks	4,11	3,34	3,79

Tabell 6.11: Mandatfordeling etter parti med to ulike distriktsfordelinger. Basert på valgresultat i 1989.

	Dagens ordning 157+8	Alternativ 1 150 + 19	Alternativ 2 150 + 19
RV	0	0	0
AUNE	1	1	1
SV	17	18	18
A	63	61	61
V	0	0	0
KrF	14	15	15
SP	11	11	11
H	37	40	40
FrP	22	23	23
Andre	0	0	0
Sum mandater	165	169	169
Gallaghers indeks	3,71	3,03	3,3

Det må understrekes at alternativ 1 og 2 har ett viktig felles kjennetegn. De ivaretar begge utvalgets krav om at den fylkesvise fordelingen av distriktsmandatene skal justeres med jevne mellomrom. Utvalget går inn for at en slik justering skal foretas foran annenhvert valg, og at den endelige mandatfordelingen offentliggjøres av Kommunal- og regionaldepartement i januar måned i valgåret (alternativt når folketallene offentliggjøres i valgåret).

6.10.2 Fylkesfordeling av mandatene

Tabell 6.12 viser hvordan de to alternative fordelingene av mandater vil slå ut for de enkelte fylker. Det bør understrekes at disse beregningene tar utgangspunkt i folkemengden slik den var fordelt på fylkene pr. 1.1. 1999. I enkelte fylker vil avrundingene til nærmeste hele representanttall gi en annerledes mandatfordeling når ordningen eventuelt settes i verk, og det vil også skje endringer i mandatfordelingen ved de regelmessige justeringer som blir foreslått. Alternativ 1 – basert på folketall alene – vil innebære at Nordland fylke mister 3 mandater i forhold til dagens fordeling, mens Hedmark, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane mister ett mandat hver. Akershus vil få 5 mandater mer enn i dag, mens Oslo og Rogaland vil få 4 mandater i tillegg. Hordaland, Vest-Agder, Vestfold og Østfold vil få ett mandat ekstra. Det må imidlertid understrekes at disse endringene gjelder i forhold til den eksisterende fordeling av distriktsmandatene. Tar man med utjevningsmandatene, er endringene for de folkerike fylkene betydelig mindre. Da er gevinsten for Akershus ikke mer enn 3 mandater (helt nøyaktig 2,7 i forhold til gjennomsnittet for perioden 1989–1997) og for Oslo 2 mandater (mer presist 2,3). I forhold til nåværende ordning er det dramatisk å redusere for eksempel Nordland fylkes mandatdel fra 12 til 9. Men samtidig avspeiler dette hvor skjev den geografiske fordelingen er blitt i dag. Som en illustrasjon kan det nevnes at en må øke det totale mandattallet til 175 for at Nordland fylke

skal få 10 mandater – gitt alternativ 1 med en fordeling som er proporsjonal med befolkningen i fylket. Øker man mandattallet for ett eller noen få fylker, forrykkes fordelingen også for de øvrige fylker. Dessuten gir en økning av det totale mandattallet ikke nødvendigvis noen bedre partipolitisk proporsjonalitet enn den foreslåtte ordning.

Alternativ 2 gir mindre dramatiske utslag, men også her blir resultatet betydelig mer geografisk proporsjonalt enn dagens ordning. Alternativ 2 innebærer at Nordland mister 2 mandater, Møre og Romsdal mister 1, mens Troms, Vest-Agder, Oppland og Finnmark får ett nytt mandat hver. Akershus vil få 4 mandater mer enn nå, Rogaland vil få 3 mandater til, mens Oslo og Buskerud vil få 2 mandater til. Sammenlignet med den faktiske fylkesfordeling ved valgene i perioden 1989 til 1997, er endringene imidlertid betydelig mindre. I forhold til gjennomsnittlig mandatfordeling i denne perioden vil Akerhus og Buskerud få 2 mandater til (helt nøyaktig 1,7), mens Rogaland vil få ett mandat mer (helt nøyaktig 1,3). Oslo på sin side vil få det samme antall mandater som ved dagens ordning (0,3 mandat til) (se tabell 6.18 i appendiks).

Alternativ 2 ivaretar utvalgets prinsipielle målsettinger: a) en fremtidsrettet valgordning der mandatfordelingen på den enkelte valgdistrikter justerer foran annenhvert valg, og b) en større geografisk utjevning i forhold til dagens ordning uten at dette innebærer dramatiske endringer i den distriktsvise mandatfordelingen.

Tabell 6.12: Mandatfordeling med varierende antall distriktsmandater, pluss 19 utjevningsmandater. Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. mandat

	Dagens Distriktsfordeling	Alternativ 1		Alternativ 2		
		150+19	Snitt Innb.	150+ 19	Snitt innb.	Snitt Innb + areal
Akershus	12	17	27092	16	28785	29338
Aust-Agder	4	4	25372	4	25372	29517
Buskerud	7	9	26113	9	26113	29099
Finnmark	4	4	18515	5	14812	32322
Hedmark	8	7	26617	8	23290	29452
Hordaland	15	16	26993	15	28792	30668
Møre og Romsdal	10	9	26949	9	26949	29969
Nordland	12	9	26505	10	23855	30754
Nord-Trøndelag	6	5	25359	6	21133	27852
Oppland	7	7	26034	8	22780	28448
Oslo	15	19	26467	17	29580	29628
Rogaland	10	14	26361	13	28389	29655
Sogn og Fjordane	5	4	26912	5	21530	28233
Sør-Trøndelag	10	10	26086	10	26086	29475
Telemark	6	6	27421	6	27421	32015
Troms	6	6	25033	7	21457	28139
Vest-Agder	5	6	25666	6	25666	27851

Tabell 6.12: Mandatfordeling med varierende antall distriktsmandater, pluss 19 utjevningsmandater. Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. mandat

	Dagens Distriktsfordeling	Alternativ 1		Alternativ 2		
		150+19	Snitt Innb.	150+ 19	Snitt innb.	Snitt Innb + areal
Vestfold	7	8	26338	7	30101	30671
Østfold	8	9	27335	8	30752	31693
Sum / snitt	157	169	26304	169	26304	29752

6.11 Politisk utjevning: Fordelingsmetode og delingstall

Legger en den geografiske representasjonen til side, er det selvsagt flere grep som kan gjøres for å få til en ren politisk utjevning av mandatene. Ett alternativ, som har vært fremme i den norske debatten, er å skifte fordelingsmetode for beregningen av mandatfordelingen på de politiske partiene. Effekten av denne typen justeringer går fram av tabell 6.13. Analysen viser at dette, isolert sett, ville hatt langt større effekt enn det å utelukkende introdusere flere utjevningsmandater innenfor rammene av den eksisterende 4 prosents sperren. Et skifte til ren Sainte–Laguë (1,0 som første delingstall), eller største brøk Hare ville gitt særlig store effekter. Største brøk Hare ville gitt det mest proporsjonale resultatet med et snitt på 2,23 for de tre siste valgene. Et skifte til ren Sainte–Laguë ville gitt følgende endring av mandatfordelingen i 1997: SP (+3), RV (+1), SV (+1), V (+1), H (+1), AP (-7).

Tabell 6.13: Effekten av ulike fordelingsmetoder

Fordelingsmetode	1989	1993	1997	Snitt
Imperali D'Hondt	14,16	14,49	14,95	14,53
D'Hondt	5,31	7,36	6,62	6,43
Største brøk Droop	5,31	7,36	6,62	6,43
Modifisert Sainte – Laguë*	3,71	4,11	3,78	3,86
Ren Sainte – Laguë	2,18	3,00	1,63	2,27
Største brøk Hare	2,51	2,32	1,87	2,23

*Dagens norske ordning (1.4 som første delingstall). Tabellen viser verdiene for Gallaghers indeks.

Et annet alternativ består i å justere den fordelingsmetoden som allerede eksisterer, altså å endre første delingstall innenfor Sainte-Laguë's metode. Ordningen med 1,4 som første delingstall ble innført i den norske valglovgivningen i 1953, etter at Sverige hadde gått inn for samme justering i 1952 (Särlvik 1983 s. 127). Spørsmålet om fordelingsmetode ble behandlet i stortinget i 1952 [28] . Flertallet i Utenriks- og konstitusjonskomiteen ønsket å innføre Saint Laguës metode, mindretallet største brøks metode [29] . Flertallet

28. Se Innst. S. nr 217, 218, 299 og 337 fra 1952.

begrunnet sitt forslag med at Sainte Laguë lå nærmere den metoden som tidligere ble benyttet, d'Hondt, samtidig som den ville redusere overrepresentasjonen til de største partiene. For stortingsflertallet var det et viktig moment å hindre at Stortinget ble fragmentert i mange småpartier. Dette var også grunnen til at de ville heve første delingstall til 1,5. Mindretallets begrunnelse for største brøks metode var at den ikke skilte mellom små og store partier, og følgelig ikke ville gi Arbeiderpartiet et styringstillegg. Det endte som kjent med et kompromiss, Arbeiderpartiet gikk med på å redusere første delingstall til 1,4 mot at «bondeparagrafen» ble fjernet, og at landet ble delt inn i 20 valgdistrikter med utgangspunkt i fylkesgrensene.

Effekten av å endre første delingstall er vist i tabell 6.14. Det går fram at en må ta godt i hvis dette skal ha samme effekt som et skifte av fordelingsmetode. En justering på pluss/minus 0,4 av første delingstall gir samme effekt som å skifte til en mer, eller mindre, proporsjonal metode. Med 1,8 som første delingstall ville resultatet blitt tilnærmet det samme som den d'hondtske metode, og med ren Sainte-Laguë (1,0 som første delingstall) får en tilnærmet den samme effekten som ved å ta den mest proporsjonale metoden, største brøks Hare, i bruk.

Tabell 6.14: Varierende første delingstall, Sainte-Laguës metode.*

	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0
1997	1,63	1,66	2,20	2,45	3,78	3,74	5,27	6,29	7,10	7,21	7,42
1993	3,00	3,24	3,49	3,87	4,11	4,42	5,33	5,40	6,09	7,58	9,01
1989	2,18	2,51	2,68	3,20	3,71	4,38	4,75	4,91	5,65	5,88	6,70
Snitt	2,27	2,47	2,79	3,17	3,86	4,18	5,17	5,53	6,28	6,89	7,71

* Tabellen viser verdiene for Gallaghers indeks.

Hva så om valget står mellom det å endre første delingstall, og øke antallet utjevningsmandater? 1,4 som første delingstall innebærer en viss grense mot småpartier, det gir altså et vist styringstillegg. Tabell 6.15 viser effekten av utvalgets to hovedalternativer vurdert opp mot en ordning der første delingstall settes til 1,0. Det går fram at i 1997 ville 19 utjevningsmandater med 1,4 som første delingstall (alternativ 1) gitt en bedre partimessig proporsjonalitet enn en endring av første delingstall til 1,0 alene. Ved valgene i 1989 og 1993 ville utslagene vært noe annerledes, etter som 1,0. da ville gitt bedre uttelling for Venstre (Venstre falt i disse valgene under sperregrensen). Det går videre fram at alternativ 2 ikke gir like store utslag på den politiske utjevningen av mandatene som alternativ 1. Det er likevel en viss logikk i å beholde 1,4 som første delingstall selv når en ønsker å bedre den partipolitiske proporsjonaliteten. 1,4 som første delingstall bidrar til å holde en viss grense mot småpartier, samtidig som en økning av antallet utjevningsmandater bidrar til bedre proporsjonalitet for de partier som kommer over sperregrensen.

29. Mindretallet i Utenriks- og konstitusjonskomiteen bestod av Lavik (KrF), Moseid (B), Sven Nielsen (H), Skrondal, Smitt Ingebretsen (H) og Neri Valen (V).

Tabell 6.15: Effekten av fire modeller med utjevningsmandater versus den rene Sainte Laguë's metode (første delingstall 1,0)

	Ren Sainte Laguë	Alternativ 1	Alternativ 2
1997	1,63	1,54	2,56
1993	3,00	3,34	3,79
1989	2,18	3,03	3,03
Snitt	2,27	2,63	3,12

Utvalgets forslag vil innebære en ytterligere politisk utjevning av mandatene på de politiske partiene. Utvalget har nøye vurdert hvilken effekt en mer politisk proporsjonal valgordning kan ha på de politiske styringsforholdene.

6.12 Norsk mindretallsparlamentarisme

Bak enhver valgordninger ligger også et ønske om at den skal gi grunnlag for sterke og stabile regjeringer. Problemstillingen er diskutert i kapittel 4, der det dokumenteres at det ikke er en mekanisk effekt mellom større proporsjonalitet og svake/sterke regjeringer. Samarbeidet mellom de politiske partiene er først og fremst avhengig av at viljen til å samarbeide for å løse sentrale samfunnsoppgaver er til stede. Det er de politiske konflikter som skaper avstand eller nærhet i politikken, ikke valgordningen. Valgordningen spiller derimot en viss rolle. Den kan, i større eller mindre grad, legge til rette for at politiske konflikter som vanskeliggjør samarbeidet mellom partiene får komme til uttrykk.

I land med flerpartisystem, som Norge, er det svært sjelden at en finner en regjering der ett parti har flertall alene. Norske erfaringer er sterkt preget av mindretallsparlamentarisme. Godt over 60 prosent av alle regjeringer etter parlamentarismens gjennombrudd har vært mindretallsregjeringer, langt de fleste av dem utgått fra ett parti (Rasch 2000). Mellomkrigstiden var, før Arbeiderpartiet overtok i mars 1935, preget av hyppige skifter av smalere – og svakere regjeringer. Etter krigen har ulike mindretallsregjeringer styrt godt over halvparten av tiden. Nesten to tredjedeler av alle regjeringer etter 1945 har manglet flertall i Stortinget (Rasch ibid). Tverrnasjonalt skiller Skandinavia seg ut, ingen andre steder har mer mindretallsstyre. Sverige og Danmark har flere mindretallsregjeringer enn Norge. Likevel, mindretallsregjeringer er heller ikke uvanlig utenfor Skandinavia. Selv om Norge har vært preget av mindretallsstyre, kan dette knapt sies å ha påført det politiske systemet alvorlige «skadevirkninger». Årsaken til dette er at det politiske miljøet har vist politisk vilje til å finne felles løsninger i sentrale samfunnsspørsmål.

Den norske parlamentarismen er *negativ* . Det kreves verken at regjeringen utgår fra et stortingsflertall, eller er innsatt av dette flertallet (se kapittel 4). Utviklingen i retning av mer minoritetsstyre har satt fart i debatten om å endre de konstitusjonelle spillereglene for å tvinge fram parlamentariske flertallsløsninger. Oppmerksomheten har særlig vært knyttet til to mulige

reformer, det å innføre tiltredelsesvoteringer før nye regjeringer kan ta sete, og det å innføre oppløsningsrett. Tiltredelsesvoteringer går direkte på forholdet mellom den utøvende og lovgivende makt, og rører ved viktige forfatningsmessige problemstillinger som krever en bred forfatningsmessig gjennomgang. Oppløsningsretten derimot, går mer direkte på forholdet mellom folket og den utøvende makten, og faller således klart innenfor utvalgs mandat.

Oppløsningsretten er en gjenganger i norsk konstitusjonell debatt (Midgaard 1994, Rasch og Aardal 1994 , Strøm 1994). Professor Bjørn Erik Rasch har, på oppdrag fra utvalget, bidratt med to forskningsrapporter: 1) *Kan vi organisere oss bort fra mindretallsregjeringer? Om negativ og positiv parlamentarisme i et europeisk perspektiv* . Og, 2) *Oppløsningsrett* . En oppsummering av rapportene er lagt ved denne innstilling (se vedlegg 3), og denne dekker et vidt spekter av konstitusjonelle mekanismer som har til hensikt å tvinge frem parlamentariske flertallsløsninger. Selv om det først og fremst er oppløsningsretten som faller inn under utvalgets mandat, bør det understrekes at Raschs rapporter vil utgjøre et nyttig bakgrunnsmateriale for en bredere forfatningsmessig gjennomgang.

Norge er et av få land som ikke har oppløsningsrett. Likevel, det finnes ikke to land som har en identisk utforming av oppløsningsretten. Det kan variere hvem som er gitt adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen, og på hvilke vilkår det kan finne sted.

Det typiske er at retten til å oppløse parlamentet er tillagt utøvende myndighet. Dette betyr at det i noen land er statsministeren eller regjeringen som avgjør en eventuell oppløsning på egen hånd. Det er tilfelle i Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland. Sverige skiller seg ut ved ikke å ha bevegelige valgdager; de ordinære valgene kommer hvert fjerde år. En eventuell oppløsning av Riksdagen leder til «ekstra valg» som ikke forskyver datoen for det neste ordinære valget.

Det er videre eksempler på at parlamentet kan oppløse seg selv. I Israel er denne muligheten benyttet ofte. Belgia har en blandingsordning, regjeringen kan fremme forslag om oppløsning overfor representantkammeret, og det blir nyvalg om forslaget oppnår støtte fra over halvparten av representantene. Oppløsningen ligger dermed reelt sett i parlamentets hender, men regjeringen har initiativet.

I tillegg til dette er det land som knytter oppløsningsretten til bestemte situasjoner. I Tyskland kan regjeringssjefen be presidenten om oppløsningen av Forbundsdagen når det er klart at det ikke lenger er et styringsdyktig flertall bak regjeringen, og det heller ikke er et flertall som er rede til å overta. På samme måte får Sverige et ekstra valg hvis riksdagspresidentens («talmannen») forslag til hvem som skal ta over som statsminister har blitt forkastet fire ganger av de folkevalgte. Polen har en ordning der nyvalg utløses i situasjoner der parlamentet ikke makter å få vedtatt et budsjett.

Nyvalgsinstituttet er altså sammensatt. Flere land knytter oppløsningsretten til klart definerte situasjoner eller hendelser. Det handler vanligvis om situasjoner som viser at parlamentet ikke klarer å ivareta sine mest sentrale oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det typiske er derimot at oppløsningsretten er lagt til utøvende myndighet. I noen tilfelle innebærer det at oppløsningsretten utgjør et fleksibelt instrument for regjeringssiden, i andre tilfelle

ligger det klare begrensninger. Rasch viser for eksempel at hvorvidt oppløsningen av parlamentet kontrolleres av en eller flere aktører, har betydning for hvor hyppig tidlige valg forekommer. Må flere aktører enes om å gjennomføre et nyvalg, er det en høyere barriere mot oppløsning enn om en statsminister kontrollerer avgjørelsen alene.

Hvilke argumenter står så sentralt i diskusjonen om oppløsningsretten? Det er særlig tre argument som taler for (Strøm 1994, Raschs vedlegg); For det første kan nyvalgsinstituttet fungere som en «sikkerhetsventil som åpner nye regjeringsmuligheter i fastlåste parlamentariske situasjoner. For det andre er ordningen demokratisk sett tiltalende, folket blir konsultert direkte i krisesituasjoner. For det tredje gir oppløsningsretten et mer naturlig styrkeforhold mellom regjering og nasjonalforsamling i et parlamentarisk system. På contra siden har også tre argument stått sentralt; For det første er det argumentert med at hyppige nyvalg korter ned valgperiodene, og gir kaotiske parlamentariske forhold. For det andre kan ordningen gi regjeringen urimelige fordeler i forhold til opposisjonen, regjeringen kan altså skrive ut nyvalg når meningsmålingene gir grunn til det. For det tredje kan hyppige valg resultere i lavere valgdeltakelse. Kaare Strøm (1994 s. 232–234) har studert disse contra argumentene i en rekke land og finner følgende: i seks land skyldes flertallet av alle valg oppløsning av parlamentet, i Danmark utgjør dette for eksempel over 75 prosent av alle valg – Oppløsningsretten gir regjeringene en viss fordel, i snitt taper de mindre enn opposisjonspartiene – Det finnes ingen systematisk sammenheng mellom tidlige valg og valgdeltakelsen. Rasch mener at vilkårene for en ubegrenset oppløsningsrett til regjeringen i Norge utvilsomt vil ligne mer på den danske enn de britiske erfaringene, større ustabilitet kan altså ikke utelukkes (se vedlegg 3).

Raschs forskningsrapporter, og annen faglitteratur, viser at det ikke er noen automatikk i at en oppløsningsrett skaper flertallsløsninger (se også Strøm 1994). Rasch finner at det ikke er slik at land med ubegrenset oppløsningsrett for regjeringen sett under ett, oftere har vært styrt av flertallsregjeringer enn andre land. Rasch konkluderer med at (2000 s. 193) «de fleste virkemidler som står til disposisjon kun vil ha begrenset effekt» på muligheten for å skape koalisjonsregjeringer med flertall i Stortinget. Når det gjelder oppløsningsretten spesielt mener han at (Ibid s. 194): «oppløsningsrett som annet en ren sikkerhetsventil synes mer problematisk … Det er i det minste ikke empirisk grunnlag for å hevde at en ubeskåret oppløsningsrett i regjeringens hender er et egnet virkemiddel for å skape flertallskoalisjoner». Strøm (1994s.236) deler denne oppfatningen, og understreker at «den praktiske utformingen av en eventuell oppløsningsrett bør gjennomtenkes nøye, og det er mye som taler for en ordning som legger visse konstitusjonelle bånd på regjeringens mulighet til å skrive ut nyvalg». I den forbindelse pekes det på to alternative løsninger: en som krever samtykke fra Stortinget, og en som avgrenser oppløsningsretten til visse deler av den regulære stortingsperioden.

Det er bred enighet i utvalget om at det ikke er mulig å skape grunnlag for koalisjonsregjeringer med flertall i Stortinget ved utelukkende å endre de politiske spillereglene. Utvalget er samlet sett skeptisk til en oppløsningsrett der initiativet legges til regjeringen alene. Det er ulike syn i utvalget på hvorvidt muligheten for å kunne skrive ut nyvalg bør tas inn i Grunnloven.

Utvalgets flertall – medlemmene *Egil Bjørgum, Harald Hove, Turid Leirvoll, Anders Lamark Tysse, Inger Helene Venås, Inger Marie Ytterhorn, Ingeborg Wilberg, Ingrid I. Willoch, og Kari Aakerholt* – tilrår ikke å introdusere en oppløsningsrett i det norske politiske systemet. Disse medlemmer viser til at et viktig kjennetegn ved den norske parlamentarismen er evnen, og viljen, til politisk samarbeid. En oppløsningsrett kan bidra til at opposisjonen kjenner mindre «ansvar» for svake regjeringer. Konfliktnivået i norsk politikk kan dermed øke. Det er videre ikke data som kan belegge at nyvalgene faktisk har «løst» de vanskelige situasjonene som foranlediget valgene i første omgang. Spørsmålet berører i tillegg forholdet mellom Storting og regjering, og ligger således på siden av utvalgets mandat.

Utvalgets mindretall – medlemmene *Gunnar Andresen, Sigbjørn Johnsen, Geir Helljesen, Martin Kolberg, Helge O. Larsen, Karen Espelund og Bernt Aardal* – anbefaler at det tas inn en regel om oppløsningsrett i Grunnloven. Disse medlemmene er positive til ordningen som en sikkerhetsventil. Institusjonelt fordrer dette at det legges klare begrensninger på muligheten for å skrive ut nyvalg. Ordningen bør forbeholdes spesielt vanskelige parlamentariske situasjoner. Den svenske ordningen med fast valgdag er en type begrensning som gjør det mindre attraktivt for en regjering å ty til nyvalg enn om valgdagen hadde vært bevegelig (se Rasch vedlegg 3). I Sverige er oppløsningsretten lagt i regjeringens hender, den kan forordne «ekstra valg» mellom de ordinære valgene som avholdes hvert fjerde år. Dette er en vanlig regjeringsbeslutning, og det er knyttet få begrensninger til utøvelsen. Valget skal holdes innen tre måneder etter at beslutningen om ekstra valg er truffet, og tidligst 35 dager etter regjeringens beslutning. Det må videre gå minst tre måneder fra åpningen av en ny Riksdag før regjeringen kan gå inn for nytt valg. Et forretningsministerium kan ikke skrive ut nyvalg. En regjering som felles ved mistillitsvotum kan oppheve virkningen av dette ved å utskrive «ekstra valg» innen en uke. Oppløsning av Riksdagen kan også finne sted i situasjoner der det viser seg nærmest umulig å få dannet en ny regjering (når riksdagspresidenten fire ganger mislykkes i få forslag til stasminister akseptert av Riksdagen). Etter forfatningsreformen i 1969 har oppløsningsretten ikke blitt benyttet. En viktig grunn til at det sjelden er attraktivt for svenske regjeringer å utskrive nyvalg, er den faste valgdagen som praktiseres. Rasch (vedlegg 3) understreker at de svenske reglene er utformet på en slik måte at ekstra valg kun aktualiseres i spesielt vanskelige parlamentariske situasjoner, instituttet er altså en ren sikkerhetsventil.

6.13 Utvalgets konklusjoner

Utvalget har i sin vurderingen av valgordningen ved stortingsvalg tatt utgangspunkt prinsippet om «en velger – en stemme – en verdi». Det gjelder både i forhold til hvilket parti det stemmes på, og hvor i landet stemmen avlegges. Utvalgets analyser viser at det, over tid, har vært en utvikling i retning av stadig større politisk utjevning av mandatene på de politiske partier. Utvalgets forslag om å øke antallet utjevningsmandater fra 8 til 19 vil innebære ytterligere ett skritt mot en mer politisk proporsjonal valgordning. Med hensyn til den geografiske utjevningen har utvalget lagt to hensyn til grunn: a) å bidra til en

mer fremtidsrettet valgordning ved at mandatfordelingen på de enkelte valgkretser tas ut av grunnloven, og erstattes av en fordelingsmetode som sikrer at det i fremtiden blir foretatt justeringer av dette forhold, b) å bidra til et større samsvar mellom folketallet i den enkelte valgkrets og antallet mandater. Med hensyn til den siste problemstillingen er lite blitt gjort, dette til tross for at spørsmålet har vært ett av de mest sentrale i debatten om valgordningen. Utvalget har diskutert to forslag for å oppnå et større samsvar mellom folketallet i den enkelte valgkrets og antallet mandater. Begge forslag har det til felles at de sikrer at det også i fremtiden vil bli foretatt nødvendige justeringer av den distriktsvise mandatfordelingen.

Alternativ 1 avsetter 19 mandater til utjevning av partipolitiske skjevheter, men garanterer samtidig hvert fylke minst 4 mandater (berører kun Finmark). For å få dette til har utvalget stått mellom valget om å holde det totale mandattallet som i dag, eller øke det noe. Utvalgets beregninger viser at en økning på 4 mandater, synes å gi et resultat som både tilfredsstiller kravene til en rimelig grad av geografisk og partipolitisk proporsjonalitet. Utslagene ved det enkelte valg vil imidlertid være avhengig av om det er noen partier/lister som ikke når opp til sperregrensen på 4 prosent. Dette er årsaken til at partiproporsjonaliteten er lavere i 1989 og 1993 enn i 1997 (jf. tabell 6.9–11). Alternativ 1 innebærer at det velges 150 distriktsmandater og 19 utjevningsmandater. Det totale antallet stortingsrepresentanter blir dermed 169. Kapitlet har dokumentert at det ikke er nødvendig å introdusere sperregrenser for distriktsmandatene. De uformelle barrierene for representasjon er høye allerede i dag. Forslaget forutsetter at antallet mandater i hver valgkrets justeres i tråd med befolkningssammensetning hvert 8 år, altså foran annenhvert valg.

Alternativ 2 avsetter, som alternativ 1, 19 mandater til utjevning av partipolitiske skjevheter, også her garanteres hvert fylke 4 mandater. Alternativ 2 innebærer at det ikke bare tas hensyn til folketallet i den enkelte valgkrets i fordelingen av distriktsmandatene, men at det også beholdes en fordel for distriktene som beregningsmessig fremkommer gjennom en arealfaktor. Det introduseres en fordelingsmetode der det gis 1 poeng pr. innbygger og 1,8 poeng pr. km^2. Alternativ 2 bidrar til et bedre samsvar mellom folketallet i den enkelte valgkrets og antallet mandater enn tilfellet er med dagens ordning. Tradisjonen med at det tas distriktspolitiske hensyn i utformingen av valgordningen går helt tilbake til grunnlovens opprinnelse. *Utvalgets flertall* mener det bør tas hensyn til at dette er en lang, og rotfestet, tradisjon i norsk valglovgivning, samtidig som det tar hensyn til en viktig geografisk motsetning som fortsatt gjør seg gjeldende. Flertallet mener at alternativ 2 ivaretar utvalgets to primære hensyn; a) en fremtidsrettet valgordning som sikrer at nødvendige justeringer av mandatfordelingen blir foretatt, og b) et større samsvar mellom folketallet i den enkelte valgkrets og antallet mandater.

Medlemmet *Harald B. Haram* slutter seg ikke til flertallets forslag. Dette medlem fremstiller følgende særforslag: Det totale antallet stortingsrepresentanter økes til 175, alle 175 velges som rene distriktsmandater. Hvert distrikt skal være sikret minimum fire representanter, mandattallet i den enkelte valgkrets justeres i samsvar med folkeforskyvningene foran annenhvert valg. Regler for denne justeringen fastsettes i Grunnloven. For å få til en bedre politisk utjevning av mandatene på de politiske partiene ønsker dette medlem å

justere første delingstall i fordelingsmetoden Sainte Laguë fra 1,4 til 1,0. Dette medlem går inn for at Stortinget kan oppløses, og at nyvalg utskrives, dersom Storting og regjering krever dette, eller dersom minst 50 000 velgere krever dette gjennom en folkeavstemming.

Eksempel: Fordeling av utjevningsmandatene på de enkelte fylker i henhold til utvalgets forslag

Utgangspunktet er valget i 1993 og Kristelig Folkepartis situasjon. Kolonne 2 i tabell 6.16. viser hvor mange stemmer som til sammen ble avgitt i hvert fylke ved valget. Kolonne 3 viser antall distriktsmandater i hvert fylke. Kolonne 4 viser den såkalte «fylkesfaktoren» som beregnes ved å dividere antall avgitte stemmer på antall distriktsmandater i fylket. Fylkesfaktoren viser med andre ord det gjennomsnittlige antall stemmer som står bak hvert mandat. Kolonne 5 viser hvor mange stemmer Kristelig Folkeparti fikk i hvert fylke. Kolonne 6 viser hvor mange distriktsmandater dette partiet har vunnet i de respektive fylker, Kolonne 7 viser restkvotienten for KrF i hvert fylke. Restkvotienten er som kjent antall stemmer dividert på 1 mer enn det dobbelte antall mandater partiet har vunnet i fylket. I motsetning til mandatfordelingen for distriktsmandater benyttes imidlertid ikke første delingstall 1,4 i denne beregningen. Hvis partiet ikke har vunnet noe mandat, beholdes det opprinnelige stemmetallet, slik vi ser for Aust-Agder i tabellen under. Har partiet vunnet 1 mandat divideres det opprinnelige stemmetallet på 3, har partiet vunnet 2 mandater divideres stemmetallet på 5 osv. I Akershus fylke vant KrF 1 distriktsmandat. Det opprinnelige stemmetallet – 10552 – divideres derfor på 3 (2*1+1), og vi får restkvotienten 3517 (minus desimaler). I kolonne 8 divideres så denne restkvotienten på fylkesfaktoren (fra kolonne 4). Den kvotienten som fremkommer i kolonne 8 avgjør i hvilken rekkefølge utjevningsmandatene skal fordeles på fylkene. Vær imidlertid oppmerksom på at tilsvarende beregninger må gjøres for alle partier som har fått tildelt utjevningsmandater. Det første utjevningsmandatet tilfaller det parti og det fylke som har den største brøken (R/F), mens det andre utjevningsmandatet tilfaller det parti og fylke som har den nest høyeste brøken osv. I dette eksempelet skal KrF ha 6 utjevningsmandater. Partiets største brøker finner vi i Sør-Trøndelag, Oslo, Nordland, Telemark, Sogn og Fjordane og Hordaland. Når vi sammenligner med de andre partienes restbrøker (ikke vist her), viser det seg at KrF får sine 6 utjevningsmandater i de fylkene der partiet hadde det største gjenstående stemmetallet, men dette vil ikke gjelde generelt. Likevel vil partiene i hovedsak få utjevningsmandater i fylker der de har den største gjenstående stemmeandelen, dvs. i forhold til det gjennomsnittlige antall stemmer som står bak hvert mandat i de enkelte fylker.

Tabell 6.16: Eksempel på fordeling av utjevningsmandatene på de enkelte fylker etter utvalgets forslag. Basert på 1993 valget og Kristelig Folkepartis situasjon.

Kolonne:	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1993			F			R			
Fylker	Avgitte stemmer	Distriktsmandater	Fylkes-faktor	KrF-stemmer	Vunnet mandat	Rest-kvotient	R/F	Rekkeflg	
Akershus	251117	15	16741	10552	1	3517	0,210	16	
Aust-Agder	55148	3	18383	7621	0	7621	0,415	8	
Buskerud	132851	8	16606	6968	0	6968	0,420	7	
Finnmark	38605	4	9651	1681	0	1681	0,174	19	
Hedmark	111718	7	15960	3233	0	3233	0,203	17	
Hordaland	238074	14	17005	24120	1	8040	0,473	6	utj.
Møre og Romsdal	134692	8	16837	18421	1	6140	0,365	11	
Nordland	129240	9	14360	7714	0	7714	0,537	3	utj.
Nord-Trøndelag	72491	5	14498	3322	0	3322	0,229	15	
Oppland	108656	7	15522	5173	0	5173	0,333	14	
Oslo	277593	16	17350	9862	0	9862	0,568	2	utj.
Rogaland	194738	12	16228	27909	2	5582	0,344	12	
Sogn og Fjordane	60805	4	15201	7536	0	7536	0,496	5	utj.
Sør-Trøndelag	145633	9	16181	9577	0	9577	0,592	1	utj.
Telemark	93926	5	18785	9499	0	9499	0,506	4	utj.
Troms	80436	6	13406	4964	0	4964	0,370	10	
Vest-Agder	81895	5	16379	15920	1	5307	0,324	13	
Vestfold	117701	6	19617	8074	0	8074	0,412	9	
Østfold	136610	7	19516	11739	1	3913	0,201	18	
Sum	2461929	150		193885	7				6

Tabell 6.17: Gjennomsnittlig mandatfordeling på fylkene 1989–1997 samt fordeling med en veid sum av folketall (1 poeng) og areal (varierende fra 1,0 til 2,5)

	Gj.snitt 1989–97	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5
Akershus	14,3	16,5	16,4	16,3	16,2	16,1	16,0	15,9	15,9	15,8	15,7	15,6	15,5	15,4	15,4	15,3	15,2
Aust-Agder	4	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Buskerud	7,3	8,9	8,9	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8
Finnmark	4	4,3	4,5	4,6	4,8	4,9	5,0	5,2	5,3	5,4	5,6	5,7	5,8	5,9	6,1	6,2	6,3
Hedmark	8,3	7,6	7,6	7,7	7,7	7,8	7,8	7,8	7,9	7,9	8,0	8,0	8,0	8,1	8,1	8,2	8,2

Tabell 6.17: Gjennomsnittlig mandatfordeling på fylkene 1989–1997 samt fordeling med en veid sum av folketall (1 poeng) og areal (varierende fra 1,0 til 2,5)

	Gj.snitt 1989–97	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5
Horda-land	15,7	15,9	15,8	15,8	15,7	15,7	15,6	15,6	15,5	15,5	15,4	15,4	15,3	15,3	15,2	15,2	15,1
Møre og Romsdal	10	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Nordland	12	9,8	9,9	9,9	10,0	10,1	10,1	10,2	10,3	10,3	10,4	10,5	10,5	10,6	10,6	10,7	10,8
Nord-Trøndelag	6	5,3	5,3	5,4	5,4	5,5	5,5	5,5	5,6	5,6	5,7	5,7	5,7	5,8	5,8	5,8	5,9
Oppland	7	7,4	7,4	7,4	7,5	7,5	7,5	7,6	7,6	7,6	7,7	7,7	7,8	7,8	7,8	7,9	7,9
Oslo	16,7	17,8	17,7	17,6	17,5	17,4	17,3	17,1	17,0	16,9	16,8	16,7	16,6	16,5	16,4	16,3	16,2
Rogaland	11,7	13,4	13,3	13,3	13,2	13,2	13,1	13,1	13,0	13,0	12,9	12,9	12,8	12,8	12,7	12,7	12,6
Sogn og Fjordane	5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	5,0
Sør-Trøn-delag	10	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
Telemark	6,7	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Troms	6	6,2	6,3	6,3	6,4	6,4	6,5	6,5	6,6	6,6	6,7	6,7	6,8	6,8	6,8	6,9	6,9
Vest-Agder	5	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,5	5,5
Vestfold	7	7,5	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7,3	7,3	7,2	7,2	7,1	7,1	7,1	7,0	7,0	7,0
Østfold	8,3	8,9	8,8	8,8	8,7	8,7	8,6	8,6	8,6	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4	8,3	8,3	8,2
Sum	165	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169	169

Tabell 6.18: Gjennomsnittlig fylkesfordeling av mandatene i perioden 1989–1997 sammenlignet med alternativ 2

	Utvalgets forslag	Endring
Akershus	16	+1,7
Aust-Agder	4	0
Buskerud	9	+1,7
Finnmark	5	+1
Hedmark	8	-0,3
Hordaland	15	-0,7
Møre og Romsdal	9	-1
Nordland	10	-2
Nord-Trøndelag	6	0
Oppland	8	+1
Oslo	17	+0,3
Rogaland	13	+1,3
Sogn og Fjordane	5	0

Tabell 6.18: Gjennomsnittlig fylkesfordeling av mandatene i perioden 1989–1997 sammenlignet med alternativ 2

	Utvalgets forslag	Endring
Sør-Trøndelag	10	0
Telemark	6	-0,7
Troms	7	+1
Vest-Agder	6	+1
Vestfold	7	0
Østfold	8	-0,3
Sum	169	+4

Kapittel 7
Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

7.1 Innledning

7.1.1 Generelt

I dette kapitlet vil vi gjennomgå regelverket vedrørende kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Følgende temaer vil bli tatt opp:

- Stemmerett og manntall
- Valgbarhet og fritak
- Listeforslagene. Antall kandidatnavn og underskrifter.
- Valgkretsinndelingen
- Tidspunktet for valgene. Felles valgdag stortingsvalg – fylkestingsvalg? Individuell valgdag for kommunestyrevalg?
- Mandatfordelingssystemet
- Klager og kontroll. Ugyldig valg.

Når det gjelder reglene om personvalg, velgernes innflytelse, kvotering m.m. vises til kapittel 8 om personvalg.

Bestemmelser om forberedelse og gjennomføring av lokalvalg finner vi i valgloven (lov av 1. mars 1985 nr 3). Grunnloven har ingen bestemmelser om disse valgene. Det er dermed full adgang til å regulere disse valgene i vanlig lov.

Kommuneloven av 1992 har noen bestemmelser som er av betydning for valg. Lovens § 7 nr. 1, 2 og 3 lyder:

> «1. Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i lov. Fylkestingets medlemmer velges av de stemmeberettigede innbyggere i fylket etter regler fastsatt i lov. Valget gjelder for fire år.
>
> 2. Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:
>
> a) ikke over 5 000 innbyggere, minst 11
> b) over 5 000, men ikke over 10000 innbyggere, minst 19
> c) over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27
> d) over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35
> e) over 100 000 innbyggere, minst 43
>
> Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for fylkeskommuner med:
>
> a) ikke over 150 000 innbyggere, minst 19
> b) over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, minst 27
> c) over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, minst 35
> d) over 300 000 innbyggere, minst 43
>
> 3. Endring av medlemstallet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i løpet av de tre første år av valgperioden, med virkning fra kommende valgperiode.»

Kommuneloven stiller kun minimumskrav når det gjelder kommunestyrets/fylkestingets medlemstall. Det enkelte kommunestyre/fylkesting kan fritt fastsette det maksimumsantallet de måtte ønske.

Tidligere startet valgperioden 1. januar året etter valgåret. Kommuneloven av 1992 § 17 fastsetter nå at det konstituerende møtet i kommunestyret/fylkestinget skal holdes innen utgangen av oktober måned i valgåret. Kommunestyret/fylkestinget trer i funksjon fra det konstituerende møtet. Dette har sin bakgrunn i ønsket om at de nyvalgte organene skal vedta budsjettet for det kommende året.

7.1.2 Grunnloven og det kommunale selvstyre

Utvalgets flertall – medlemmene *Bjørgum, Espelund, Haram, Hove Larsen, Leirvoll, Tysse, Wilberg, Ytterhorn, Aakerholt og Aardal* – er av den oppfatning at det kommunale selvstyre bør grunnlovfestes, og at tidspunktet nå er inne – som et ledd i den omfattende valgreform som foreslås. Hovedbegrunnelsene er:

1. Det lokale selvstyret tilhører verdigrunnlaget for det norske styringssystemet.
2. Norge er folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen, jf. Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985.

Grunnlovfesting vil kunne ha en verdifull symbolfunksjon. Dessuten vil det bringe bedre samsvar mellom de statsrettslige og folkerettslige grunnsetningene som det norske styringssystemet hviler på.

Disse medlemmer er kjent med at det nødvendige grunnlovforslag er fremsatt av andre.

Utvalgets mindretall – lederen og medlemmene *Andrésen, Helljesen, Kolberg, Venås* og *Willoch* – viser til at det kommunale selvstyre har en hevdvunnet plass i det politiske systemet. Uansett grunnlovsfesting vil det fortsatt være slik at Stortinget, gjennom sine vedtak, trekker opp overordnet nasjonal politikk og legger rammene for utøvelse av lokal politikk, og kommunal virksomhet. Med utgangspunkt blant annet i oppgavefordelingsutvalgets innstilling foregår det for tiden en diskusjon om arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Her er det et klart uttrykt mål å utvide det kommunale selvstyret. Det er videre annonsert at det vil bli nedsatt en forfatningskommisjon, som blant annet skal behandle sentral bestemmelser i Grunnloven og konstitusjonelle forhold. Disse medlemmer mener at spørsmålet vedrørende en eventuell grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret bør behandles i en eventuell forfatningskommisjon.

7.2 Stemmerett og manntall

7.2.1 Stemmerett

Gjeldende rett

Valgloven § 3 fastsetter hvem som har stemmerett ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg:

– norske statsborgere som har fylt 18 år senest ved utgangen av valgåret, og som ikke har mistet stemmeretten

– personer som er statsborgere i de andre nordiske land har stemmerett dersom de den 31. mars i valgåret står innført i norsk folkeregister som bosatt i riket, og ellers fyller de vilkår som gjelder for norske statsborgere
– statsborgere fra land utenfor Norden har stemmerett dersom de har stått innført i norsk folkeregister som bosatt i riket de siste tre år før valgdagen, og ellers fyller de vilkår som gjelder for norske statsborgere

Når det gjelder nordiske borgere stiller loven ingen krav til oppholdets lengde i Norge. Det er nok at de er innført i norsk folkeregister som bosatt i riket den 31. mars i valgåret. (Denne datoen er avgjørende for hvor de stemmeberettigede skal manntallsføres.)

Når det gjelder borgere fra land utenfor Norden må disse være registrert som bosatt i Norge i sammenheng de tre siste år. Det holder ikke at man har oppholdt seg i Norge i mer enn tre år dersom det har skjedd et avbrudd i oppholdet i løpet av den siste treårsperioden. Det er den registrerte perioden, ikke faktisk oppholdsperiode, som er avgjørende.

I tillegg til å oppfylle de lovbestemte vilkår for stemmerett må man være manntallsført på valgdagen for å kunne avgi stemme.

Forslag om endringer i stemmerettsalderen

I de seneste årene er det fra flere hold kommet forslag om å senke stemmerettsalderen ved lokalvalg til *16* år. Begrunnelsen er at dette kan bidra til å styrke den politiske interessen blant ungdom, og dermed på sikte styrke lokaldemokratiets legitimitet. I denne sammenhengen må en også ha for øye at det er en prioritert oppgave for Regjeringen å styrke ungdommens deltakelse i lokaldemokratiet.

Utvalgets merknader

Utvalgets flertall – lederen, Andrésen, Bjørgum, Espelund, Haram, Helljesen, Kolberg, Larsen, Venås, Wilberg, Willoch, Ytterhorn, Aakerholt og Aardal – vil bemerke:

Disse medlemmer innser at hensynet til et sterkere engasjement blant ungdommen i spørsmål vedr. politikk og lokaldemokrati kunne tale for å senke stemmerettsalderen ved lokalvalg. En senket stemmerettsalder kunne stimulere interessen for politikk og samfunnsspørsmål blant ungdom. På den annen side taler en rekke momenter mot en slik endring:

– Stemmerettsalderen bør følge myndighetsalderen, som er 18 år. Det synes ikke naturlig å skulle gi stemmerett til personer som ikke har nådd myndighetsalderen
– Ut fra prinsipielle hensyn bør man ha samme stemmerettsalder ved samtlige valg. Da stemmerettsalderen ved stortingsvalg er 18 år – og det ikke er aktuelt å endre denne – tilsier disse hensyn at det er den samme stemmerettsalderen ved lokalvalg.
– Hensynene til enhetlig regelverk, og tradisjoner, tilsier at man har én felles stemmerettsalder

Disse medlemmer finner at motargumentene mot en senket stemmerettsalder veier tyngre enn pro-argumentene.

Disse medlemmer vil peke på at et alternativ til en senking av stemmerettsalderen kan være at man på andre måter åpner for økt medvirkning i lokalpolitikken fra 16- og 17-åringenes side. I denne forbindelse kan en vise til kommunelovens § 14 nr 1 bokstav a andre ledd som slår fast at personer under stemmerettsalderen er valgbare til kommunale og fylkeskommunale nemnder.

Mindretallet – medlemmene *Hove, Leirvoll og Tysse* – foreslår at stemmerettsalder settes til 16 år ved lokalvalgene.

En slik endring vil bidra til å utvide den demokratiske deltakelsen. I løpet av noen få generasjoner har ungdoms direkte innflytelse på samfunnsutviklingen og egne liv slik den utøves gjennom deltakelse i arbeidslivet blitt redusert fordi utdanningslengden er økt.

Ungdom er gitt liten innflytelse og lite ansvar for mange av de beslutninger som gjelder dem selv, deres nærmiljø, hverdag og framtid.

Den demografiske utviklingen de neste tiårene gir en sterk økning av antall eldre. Der vil de største stemmetallene være å hente. Det er vanskelig å tro at ikke dette vil påvirke den politiske dagsorden og hvilke velgergruppers interesser som vil være i fokus. Å inkludere 16 og 17 åringene i valgprosessen kan bidra til at flere av de som skal leve lengst med konsekvensene av de politiske vedtakene blir hørt – og deltar. Mindretallet mener også at en slik senking av stemmerettsalderen ved lokalvalg kan fungere som en tidligere introduksjon til demokratisk deltakelse og til mer samfunnsansvar, plikter og rettigheter.

Mindretallet vil påpeke at det allerede er en viss relativisering av myndighetsalderen, – det er ikke slik at myndighetsalderen er det absolutte skille mellom å ha eller ikke ha rettigheter og ansvar. Det er for eksempel blitt økt fokus på medbestemmelse i skolen, 12 åringer har rett til å bli hørt og tatt hensyn til i saker som gjelder dem selv, den kriminelle lavalder er 15 år, den seksuelle lavalder er 16 år. Man kan bli medlem av kommunale nemnder også før man er 18 år. Det bør derfor ikke være noe til hinder for at man skiller mellom lokal og nasjonal stemmerett. Det gjøres forøvrig allerede når det gjelder utenlandske statsborgere.

Innvendinger om at en slik reform vil senke den prosentvise valgdeltakelsen kan ikke være tungtveiende. Mindretallet mener den prinsipielle siden ved å gi 16-åringer stemmerett, nemlig at det totale potensielle antall velgere øker, er viktigere enn en eventuell synkende prosentvis valgdeltakelse. Erfaringer fra Tyskland, der lokal stemmerett for 16-åringer er innført, er i tillegg entydig i at valgdeltakelsen i aldersgruppa 16 til 20 år er høyere enn for aldersgruppa 21 til 25 år, en trend som også er observert i Norge når man sammenligner førstegangs- og andregangsvelgere. En lokal stemmerettsalder på 16 år åpner for en sterkere fokusering på valgdemokratiet i det videregående skolesystemet, noe som vil kunne bidra positivt til unges valgatferd. Den lave valgoppslutningen blant andre- og tredjegangsvelgere må møtes med flere

andre tiltak, blant annet den foreslåtte frie manntallsføring for borteboende studenter.

Konklusjoner

1. forslag fra utvalgets flertall: Stemmerettsalderen ved lokalvalg bør fortsatt være 18 år.
2. forslag fra utvalgets mindretall: Stemmerettsalderen ved lokalvalg bør settes ned til 16 år.

Særlig om stemmerett for nordmenn bosatt i utlandet

Valgloven § 3 fastsetter at norske statsborgere bosatt i utlandet har stemmerett. Utenlandsoppholdets lengde har ikke betydning for stemmeretten – så lenge de fortsatt er norske statsborgere. Derimot har det betydning for prosedyrene omkring manntallsføringen. De som er registrert utflyttet i løpet av de siste 10 årene skal manntallsføres automatisk i utflyttingskommunens manntall. Personer med opphold utenlands som har vart i mer enn 10 år kan søke seg innført i manntallet.

Det finnes ingen samlet oversikt over norske statsborgere bosatt i utlandet, med adresser. Det er ikke praktisk mulig å nå fram med informasjon til alle, og dermed sikre seg at alle er kjent med rettighetene de har. Erfaringer viser at svært få nordmenn bosatt utenfor landets grenser benytter seg av stemmeretten ved lokalvalg. Spesielt gjelder dette de som har bodd utenlands lenge, og de som oppholder seg i land langt fra Norge.

Administreringen av ordningen krever en god del ressurser. Det må utarbeides skjemaer som kan benyttes ved søknader om innføring i manntallet. Informasjonstiltak overfor «utenlandsboende» må utformes med tanke på å nå frem til disse gruppene, ved at en redegjør spesielt for deres rettigheter. Produksjon og utsending av valgmateriell må også legges opp slik at en tar tilbørlig hensyn til disse gruppene. Bruken av ressurser står neppe i stil med det antall stemmer en får inn.

I *Danmark* må man være folkeregisterført i kommunen på valgdagen for å kunne utøve stemmerett. I *Sverige* må en være «folkbokförd» i kommunen/länet for å kunne avgi stemme. Den norske ordningen skiller seg dermed fra våre to naboland.

Utvalgets merknader

Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved de gjeldende regler om «utenlandsboende's rett til å delta ved lokalvalg. Etter langvarig opphold i utlandet vil de fleste miste kontakten med hjemkommunen. De har neppe lenger den interessen i og kunnskapen om lokale forhold som tilsier at de bør kunne delta ved lokalvalg.

Dersom den någjeldende ordningen skal begrenses kan to alternativer komme på tale:

– stemmeretten ved lokalvalg oppheves for nordmenn bosatt i utlandet
– stemmeretten går tapt dersom en har oppholdt seg i utlandet mer enn 10 år

Det første alternativet synes for drastisk. En del av de som midlertidig oppholder seg utenfor rikets grenser vil sikkert ha gode grunner for å ønske å stemme ved lokalvalg. De bør ikke fratas denne muligheten.

Dermed bør det andre alternativet vurderes. Utvalget mener at det bør settes en grense ved 10 års sammenhengende opphold i utlandet for å kunne delta ved lokalvalg i Norge. Når en har oppholdt seg utenlands så lenge vil de fleste ha mistet nærkontakten med hjemkommunen, og det må forventes at interessen for lokalpolitiske saker er liten.

10-årsregelen bør knyttes til det enkelte opphold i utlandet. Dersom en norsk statsborger bor i utlandet i for eksempel 8 år, flytter hjem til Norge, og deretter flytter ut igjen, vil vedkommende opprettholde stemmeretten inntil det nye utenlandsoppholdet har vart i 10 år.

Dersom stemmeretten for «utenlandsboende» gjøres avhengig av mindre enn 10 års opphold i utlandet kan man oppheve kravet om søknad om innføring i manntallet ved lokalvalg.

Hensynet til like regler ved alle valg tilsier at en innfører en tilsvarende begrensning når det gjelder stemmerett for utenlandsboende ved stortingsvalg. På den annen side kan det anføres at tilknytningen til Norge sannsynligvis er sterkere for de fleste «utenlandsboende» når det gjelder rikspolitiske saker enn hva som er tilfelle i forhold til lokalpolitikken. De fleste «utenlandsboende» antas å ha større interesse av de spørsmål av nasjonal betydning som står i fokus ved riksvalg, enn de spørsmål av lokal betydning som avgjøres ved lokalvalgene.

Undersøkelser viser at valgdeltakelsen generelt blant «utenlandsboende» er svært lav, både ved lokalvalg og stortingsvalg.

Utvalget finner likevel at spørsmålet om stemmerett for «utenlandsboende» stiller seg noe annerledes når det gjelder stortingsvalg enn når det gjelder lokalvalg. De som oppholder seg i utlandet vil antakelig føle en annen tilknytning til landet enn til den kommunen de flyttet fra. Båndet til Norge vil for mange være sterkt, selv om utenlandsoppholdet har vart i mange år. De vil ha en legitim interesse i å holde kontakten og kunne være med på å påvirke hvordan landet skal styres. Utvalget mener at hensynet til denne velgergruppens interesser bør veie tyngre enn andre hensyn, f.eks. ønsket om ensartede regler ved alle valg.

Utvalget er derfor kommet til at gjeldende ordning bør opprettholdes, slik at norske borgere bosatt i utlandet bør kunne utøve stemmerett ved stortingsvalg, uansett hvor lenge de har oppholdt seg utenlands. Ordningen med at de må søke om å bli manntallsført ved mer enn ti års opphold utenriks bør bestå.

Konklusjon

Nordmenn bosatt i utlandet taper stemmeretten ved lokalvalg dersom de har vært registrert bosatt i utlandet i mer enn 10 år sammenhengende.

7.2.2 Manntallet

Gjeldende rett

Loven § 5 inneholder bestemmelser om grunnlaget for manntallet, og hvor den enkelte velger skal føres inn i manntallet.

Manntallet skal utarbeides i de år det skal være valg. Folkeregisteret i kommunen skal legges til grunn for manntallet. Selv om det formelt etter loven er valgstyret som er ansvarlig for manntallet kan det ikke treffe avgjørelser som er i strid med det som framgår av folkeregisteret.

I manntallet skal innføres de som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen den *31. mars i valgåret* (denne datoen kalles skjæringsdatoen for manntallet). De som flytter fra en kommune til en annen etter 31. mars, eller blir registrert flyttet etter denne datoen, blir stående i *fraflyttingskommunens* manntall. En konsekvens av dette er at de som flytter i løpet av sommeren på valgåret ikke vil ha stemmerett i den kommunen der de bor på valgdagen, men må avgi stemme til den kommunen de har flyttet fra, og som de i mange tilfelle ikke føler noen tilknytning til lenger. Dette har avstedkommet en del kritikk fra dem som blir berørt, og kan nok bevirke at en del av disse velgerne ikke avgir stemme.

Begrunnelsen for å «lukke» folkeregisteret mer enn fem måneder før valgdagen er først og fremst av praktisk art. Bestemmelsen har sammenheng med fristene for valgstyrets behandling av manntallet. Manntallet må være klart til en slik tid at valgkort kan bli trykt og sendt ut til alle stemmeberettigede før forhåndsstemmegivningen tar til 15. juli. For å sikre at en har et à jourholdt folkeregister som grunnlag for manntallet har en funnet det nødvendig å sette skjæringsdatoen til 31. mars.

Gangen i arbeidet med manntallet er følgende:

1. Valgstyret setter opp et utkast til manntall. I praksis skjer dette ved at valgstyret får et utkast fra datasentralene som har folkeregisteropplysningene lagret i sine databaser.
2. Manntallsutkastet legges ut til gjennomsyn. Velgerne kan kontrollere om det er feil i manntallet – enten det gjelder dem selv eller andre.
3. Utleggingen av manntallet kunngjøres
4. De som mener det er feil i det utlagte manntallet kan klage til valgstyret
5. Valgstyret holder kjennelsesmøte. Her behandles klager, og eventuelle feil blir rettet. Personer som uriktig er innført i manntallet strykes, og de som er utelatt føres inn. F.o.m. kjennelsesmøtet betraktes manntallet i prinsippet som «en lukket bok».
6. Etter kjennelsesmøtet kan personer føres inn kun i følgende tilfelle:
   a) På grunnlag av søknad fra utenlandsboende med mer enn ti års registrert opphold i utlandet
   b) Utelatelsen skyldes teknisk feil av generell karakter, og departementet har – etter søknad fra valgstyret – gitt samtykke til innføringen

7. Etter kjennelsesmøtet strykes personer i følgende tilfelle:
   a) Ved dødsfall
   b) Når vedkommende har mistet stemmeretten
   c) Valgstyret får melding fra valgstyret i en annen kommune om at vedkommende er blitt innført i manntallet der

8. Valgstyret kan bestemme at manntallet skal ligge ute til gjennomsyn etter kjennelsesmøtet

Loven har følgende frister for behandlingen av manntallet:

– Folkeregisteret «stenges» 31. mars *(§ 5 andre ledd)*
– Manntallsutkastet skal være ferdig senest 10. mai *(§ 6 første ledd)*
– Manntallsutkastet skal ligge ute til «alminnelig ettersyn» f.o.m. 11 mai t.o.m. 24. mai *(§ 7 første ledd)*
– Klager over manntallet må være kommet inn til valgstyret senest den 24. mai kl 15 *(§ 8 første ledd)*
– Valgstyret avholder kjennelsesmøte senest 1. juni *(§ 9 første ledd)*
– Søknad fra utenlandsboende må være kommet inn til valgstyret senest kl 15 mandagen 2 uker før valgdagen *(§ 5 tredje ledd)*
– Utenlandsboende føres inn etter søknad før valgdagen *(§ 10 første ledd)*

Før poststemmegivningen ble innført i 1997, var skjæringsdatoen 31. mai i valgåret. Valgstyrets behandling av manntallet foregikk i perioden 2. – 31. august, og det var ikke obligatorisk med bruk av valgkort ved forhåndsstemmegivningen. Det var først på valgdagen det var påkrevd å ha det endelige manntallet tilgjengelig, fordi det skulle krysses av i manntallet for avgitte forhåndsstemmer først når det var brakt på det rene at velgeren hadde stemt på valgtinget.

Ulempen med dagens frister er først og fremst at mange velgere som flytter i løpet av våren og sommeren i valgåret, blir henvist til å stemme i den kommunen de flytter fra, ikke den kommunen der de bor på valgdagen. De må da enten forhåndsstemme, eller – dersom det er praktisk mulig – møte opp i et valglokale i fraflyttingskommunen på valgdagen.

Erfaringene fra de to siste valgene hvor lovens någjeldende frister har vært praktisert tyder etter utvalgets mening på at man opererer med for romslige marginer når det gjelder manntallsbehandlingen. Enkelte valgstyrer hevder riktignok at folkeregistrene har hatt problemer med å komme à jour med flyttemeldinger pr. 31. mars innen 10. mai, da manntallsutkastet skal være klart. Dette synes imidleritd ikke å være den generelle situasjonen. Det kan dermed synes som om det kan være noe å vinne på å endre fristene for manntallsføringen. Skyver man skjæringsdatoen nærmere valgdagen, og endrer de øvrige fristene, kan man få med flere flyttinger. Samtidig bør man forskyve starttidspunktet for forhåndsstemmegivningen.

Forslag om endringer i regelverket

Forslag om å endre regelverket er blitt satt fram på tre områder:
– Ansvaret for manntallsføringen bør overføres til staten
– Reglene bør forenkles
– Fristene bør endres

Hvem skal ha ansvaret for manntallsføringen?

I dag ligger det *formelle* ansvaret for manntallsføringen hos kommunene (valgstyrene). Fordi folkeregisteret er grunnlaget for manntallet – og valgstyrene ikke kan ta avgjørelser om manntallet i strid med folkeregisteret – kan man hevde at det *reelle* ansvaret ligger hos folkeregistermyndighetene, som er statlige organer. Fra kommunenes side – særlig de større byene – er det blitt anført at en konsekvens av dagens system bør være at arbeidet med

manntallet fullt ut overføres til staten. I det minste bør staten i hvert fall bære kostnadene i forbindelse med manntallsproduksjonen.

Prosedyren for arbeidet med manntallet synes å inneholde elementer som må sies å være etterlevninger fra den tidligere ordningen med manntallsfører og manntallsnemnd, som skulle sette opp et manntallsutkast. Manntallsnemndas utkast dannet grunnlaget for valgstyrets utarbeidelse av det endelige manntallet.

Spørsmålet om hvor den enkelte velger skulle manntallsføres måtte løses ut fra en helhetsvurdering av den enkeltes situasjon, hvor en bl.a. skulle legge vekt på følgende elementer

– Manntallet fra tidligere valg
– Folkeregisteret
– Valgmyndighetenes lokalkunnskap

Folkeregisteret var bare ett hjelpemiddel blant flere valgmyndighetene hadde til rådighet. Valgmyndighetene var i prinsippet ikke bundet av opplysningene i folkeregisteret, men kunne treffe avgjørelser i strid med folkeregisterføringen. I praksis medførte dette at velgere med tilknytning til to kommuner (for eksempel pga. arbeid) kunne bli manntallsført i begge kommunene, mens enkelte i andre tilfelle ikke ble manntallsført i noen av kommunene, fordi begge valgstyrer mente at velgeren hadde sterkest tilknytning til den andre kommunen (Ett eksempel på det siste hadde vi ved stortingsvalget i 1973).

Fra kommunalt hold – særlig de største kommunene – er det flere ganger reist forslag om at hele prosessen med manntallsarbeidet bør overtas av statlige organer. Som argument anføres bl.a. at det er statlige myndigheter som leverer grunnlaget for manntallet (ved at datasentralene mottar folkeregisteropplysninger fra Skattedirektoratets registre, og deretter overfører disse til kommunene). Kommunene er i realiteten bundet av det materialet de på denne måten får fra staten. I tillegg er det pekt på at ordningen både er dyr og unødig ressurskrevende for kommunene.

Tiden synes nå å være inne for en gjennomdrøfting av spørsmålet om manntallsføringen skal være et kommunalt eller et statlig ansvar.

I Sverige skal manntallet føres av skattemyndighetene. I Danmark er oppgaven lagt til kommunalbestyrelsen.

Utvalgets merknader

Det kan hevdes at manntallet egentlig er blitt et statlig register, fordi grunnlaget er opplysninger som hentes fra de statlige folkeregistrene. Til dette kan innvendes at kommunene fortsatt vil måtte gjøre en del med de opplysningene de får fra folkeregisteret via datasentralene. Feil må rettes, enten etter klage eller etter at de er oppdaget på annet vis, døde må strykes, «utenlandsboende» må innføres etter søknad. Det manntallet som foreligger på valgdagen er derfor i realiteten et *kommunalt* register. Valgstyret har ansvaret for avviklingen av valget på lokalt nivå, og bør dermed fortsatt ha hånd om manntallsføringen, fordi det er naturlig å legge ansvaret for manntallet til den instansen som også har hånd om den praktiske avviklingen av valgene lokalt.

Selv om manntallsføringen skulle legges til statlige organer, står en tilbake med spørsmålet om hvem som skal dekke kostnadene. Det er ikke gitt at staten skal produsere manntallene og overlate dem kostnadsfritt til kommunene. Dette spørsmålet bør sees i sammenheng med hvem som skal bære kostnadene ved valgene. I dag dekker kommunene alle utgiftene ved lokalvalget, hvis ikke noe annet fremgår av loven, jf. § 91. Skal dette prinsippet videreføres – noe gode grunner taler for – bør kostnadene fortsatt dekkes av kommunene.

Utvalget mener at de beste grunner taler for at manntallsføringen fortsatt bør være en kommunal oppgave, og at valgstyret bør ha ansvaret for denne.

Utvalget forutsetter at manntallet – etter valget – kan innleveres til et sentralt register.

Kan regelverket forenkles og fristene kortes ned

Uansett hvem som har ansvaret for manntallsføringen bør en se på om det er mulig å forenkle dagens system, og endre fristene. I denne sammenhengen kan det være nyttig å se på hvordan man ordner seg i Sverige og Danmark.

I *Sverige* har man følgende ordning:

1. Manntallet (röstlängden) skal føres av skattemyndighetene.
2. I manntallet innføres de stemmeberettigede som *30 dager før valgdagen* er registrert (folkbokförda) som bosatt i kommunen.
3. Skattemyndighetene produserer valgkort (röstkort) for de stemmeberettigede.
4. Valgkortene skal sendes ut så snart som mulig, og senest slik at de kan være velgerne i hende *i god tid før den 18. dagen før valget* – da poststemmegivningen tar til. Valgkort er påbudt ved forhåndsstemmegivningen.
5. Velgere som ikke har fått valgkort – eller har mistet det – skal få et duplikatvalgkort ved henvendelse til skattemyndighetene

I *Danmark* har man følgende ordning:

1. Kommunalbestyrelsen setter opp en liste over de stemmeberettigede i kommunen, basert på folkeregisterets opplysninger *den 18. dagen før valget* . Denne listen (hovedlisten) skal være klar senest *den 8. dagen før valget* .
2. Så snart valglisten er klar lar kommunalbestyrelsen trykke og sende ut valgkort til de stemmeberettigede. Valgkortene skal være ferdig trykt *senest 8 dager før valgdagen.*
3. Før utsendelsen av valgkortene kunngjør kommunalbestyrelsen at valgkort blir utsendt, og oppfordrer de som ikke mottar valgkort – eller mottar valgkort med feil – om å ta kontakt med kommunalbestyrelsen. Denne kunngjøringen skjer *10 dager før valget.*
4. Skjæringsdatoen for å registrere flyttinger til kommunen (tilflytterlisten) er *den 7. dagen før valget*
5. *Den 7. dagen før valget* skal valgkortene for hovedlisten være levert til Posten for utsendelse
6. *Den 6. dagen før valget* skal valgkortene for tilflytterlisten være levert til Posten for utsendelse
7. *Den 5. dagen før valget* skal valgkortene (både for hovedlisten og så vidt

mulig for tilflytterlisten) være velgerne i hende.

I Danmark starter forhåndsstemmegivningen (brevstemmeafgivningen) *tre uker før valgdagen* . Valgkort er *ikke* påkrevd ved stemmegivningen.

Både Sverige og Danmark har et enklere system enn Norge når det gjelder manntallsføringen. Ikke minst har de kortere frister, både for utarbeidelse av manntallet og produksjon av valgkort. Det gjelder også (ikke minst) perioden for forhåndsstemmegivningen.

Utvalgets merknader

Fristene for manntallsføringen har – som nevnt – nær sammenheng med reglene om forhåndsstemmegivningen. Dersom tidspunktet for poststemmegivningen endres fra 15. juli til 10. august – slik utvalget vil gå inn for – vil en samtidig kunne forskyve fristene for manntallet nærmere valgdagen. Dette gjelder selv om dagens system opprettholdes for øvrig.

Utvalget mener imidlertid at dagens system bør kunne forenkles en del og strammes inn. For eksempel har utvalget merket seg at det virker overdrevet å måtte ha et obligatorisk kjennelsesmøte i alle kommuner for å ta stilling til eventuelle klager/endringer, og å gi manntallet en formell godkjennelse fra valgstyrets side. Erfaringer fra de fleste kommunene viser at det svært sjelden – selv i de største kommunene – forekommer klager over manntallet. I de tilfelle det forekommer feil i manntallet – som også skal rettes i kjennelsesmøtet – er disse som regel av rent teknisk karakter, og bør kunne behandles administrativt uten at det er nødvendig med et vedtak i valgstyret.

Utvalget vil derfor foreslå at kjennelsesmøtet oppheves som obligatorisk møte i valgstyret. I de tilfelle det kommer klager over manntallet bør disse behandles av valgstyret, med mindre det dreier seg om tilfelle der det må anses unødvendig med behandling på politisk nivå i kommunen.

Skjæringsdatoen (dvs den datoen som skal legges til grunn for manntallet) bør kunne flyttes atskilling nærmere valgdagen enn det som følger av dagens system. Utvalget vil foreslå at denne datoen settes til 30. juni, i stedet for 31. mars som er dagens ordning.

Snarest mulig etter 30. juni sørger folkeregisterkontorene for at valgstyrene (via de interkommunale datasentralene) får et manntall som er à jour per 30. juni. Utvalget vil ikke sette noen frist for når manntallene skal foreligge i kommunene, men forutsetter at dette skjer i løpet av juli måned.

Det kan stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av å ha bestemmelser om at manntallet skal legges ut til offentlig gjennomsyn. Formålet med utleggingen er at velgerne skal ha en mulighet til å kontrollere at de er manntallsført, og kunne klage dersom de mener det er feil i manntallsutkastet. Dermed har de en mulighet til å komme med i manntallet når valgstyret avholder sitt kjennelsesmøte hvor det tar endelig stilling til manntallets innhold, deriblant behandler klager. Erfaringene viser imidlertid at det er ytterst få velgere som benytter seg av adgangen til å kontrollere at opplysningen i manntallet er riktige. De fleste feil blir antagelig avdekket når velgeren står i valglokalet på valgdagen og vedkommendes navn ikke blir funnet i manntallet. I mange kommuner er det ingen feil eller klager å ta stilling til i kjennelsesmøtet, og kommunene har anført at det er unødvendig å måtte avholde et lovpålagt møte der

det ikke er noen saker til behandling. Utvalget legger avgjørende vekt på at utøvelse av stemmerett er en så viktig rettighet at velgerne må gis en anledning til å kunne kontrollere at denne rettigheten ikke er blitt fratatt dem ved en feil. Dette bør gjelde selv om kanskje ikke så mange benytter seg av muligheten. Manntallsutkastet bør derfor legges ut til gjennomsyn for velgerne, og de bør ha anledning til å klage dersom de finner feil i manntallet.

Valgstyret sørger for at manntallet blir lagt ut til ettersyn så snart det er mottatt, på de steder valgstyret bestemmer. Manntallet bør ligge ute fram til valgdagen.

I tidsrommet fra manntallet er mottatt og lagt ut, og fram til valgdagen, sørger valgstyret for løpende oppdatering av manntallet:

- feil som oppdages rettes
- klager behandles (og tas til følge dersom det er grunnlag for det)
- døde strykes
- manntallet à jourføres dersom flyttinger før skjæringsdatoen ikke er kommet med i manntallet
- utdanningssøkende føres inn dersom de krever det
- personer strykes dersom valgstyret får melding fra annet valgstyre om at vedkommende er innført i en annen kommune
- personer som har oppholdt seg i utlandet mer enn 10 år, og søker seg innført i manntallet (aktuelt bare ved stortingsvalg)

Utvalget mener det er viktig at manntallet er mest mulig korrekt på valgdagen. Oppdateringer bør derfor kunne skje helt fram til (dagen før) valgdagen.

Valgstyrene bør bestille produksjon av valgkort så snart manntallet er mottatt. Utvalget vil ikke sette noen frist for bestillingen av valgkort, men forutsetter at valgstyrene sørger for bestilling til slik tid at valgkortene så vidt mulig er velgerne i hende før forhåndsstemmegivningen tar til.

Utvalget mener det er viktig at velgerne får korrekt informasjon om hvor de er manntallsført, og dermed hvor de skal stemme på valgdagen. Valgstyrene bør derfor, så vidt mulig, informere den enkelte velger dersom det etter at valgkortene er sendt ut har skjedd forandringer i manntallet som har betydning for hvor vedkommende skal avgi stemme.

Konklusjoner

1. Ansvaret for manntallsføringen bør fortsatt ligge hos kommunene
2. Reglene om manntallsføringen endres og forenkles:
   a) Skjæringsdatoen for manntallet settes til 30. juni i valgåret.
   b) Kravet om obligatorisk kjennelsesmøte i valgstyret oppheves.
   c) Fristene for når et manntallsutkast og et ferdig manntall skal foreligge oppheves.
   d) Manntallet skal ligge ute til gjennomsyn og oppdateres fortløpende fram til valgdagen

7.2.3 Særlig om manntallsføring av personer under utdanning

Gjeldende regler

Det er folkeregisterforskriftene, fastsatt med hjemmel i lov om folkeregistrering, som bestemmer hvor en person skal anses bosatt. Forskriftenes § 2 nr 5 fastslår at studenter som hovedregel skal registreres som bosatt i den kommunen der de hadde sitt bosted før utdanningen tok til, ikke i den kommunen der undervisningsstedet ligger. (Studenter som er gift, eller har barn, regnes som bosatt der de har sitt hjem.)

I de seneste årene er det fremkommet en del kritikk mot folkeregisterforskriftenes bestemmelser om studenter. Det anføres at mange studenter er mer knyttet til kommunen der de får sin utdanning, enn til kommunen de kommer fra. De er ofte aktive i politiske organisasjoner på studiestedet, men kan ikke stille til valg eller ta verv i kommunale organer som velges av kommunestyret. Det kan også reises spørsmål om hvor lenge en student må bo i en kommune før han/hun blir stemmeberettiget der.

Forslag om endringer

Sentralkontoret for folkeregistrering, som har ansvaret for forskriftene, har foreslått at reglene endres, slik at studenter automatisk blir registrert i den kommunen der de tar sin utdanning.

Vurdering av endringsforslaget

Dersom endringen blir gjennomført vil det imøtekomme ønskene fra en del studenter. Samtidig vil det imidlertid bety en forverring av situasjonen for de studenter som opprettholder kontakten med den kommunen de kommer fra. Enkelte av disse har for eksempel verv som kommunestyrerepresentanter eller medlemmer av kommunale nemnder. En endring som foreslått vil bety at de må tre ut av disse vervene fordi de mister sin valgbarhet, jf. kommunelovens § 15 nr 1. Forslaget er også blitt kritisert fra kommunehold, pga. de regional- og fordelingspolitiske virkninger som kan følge av en slik endring.

En mulig løsning kan være å løsne på det tette båndet mellom folkeregistrering og manntallsføring i valglovens § 5, når det gjelder studenter. Dette kan gjennomføres ved at studentene får muligheten til å la seg manntallsføre i den kommunen der de studerer, selv om de er folkeregisterført i den kommunen de kommer fra. På denne måten kan en komme fram til en ordning som er mer hensiktsmessig for den enkelte student, ved at han/hun får en mulighet til å la seg manntallsføre der det er mest formålstjenlig for vedkommende. En kan samtidig imøtegå innvendinger om uheldige effekter av endringer i folkeregisterreglene. Et slikt system vil forutsette en aktiv handling fra studentenes side, ved at de tar kontakt med valgstyret i studiekommunen. Dersom de forholder seg passive blir de manntallsført i den kommunen de kommer fra.

Ingen kan stå i manntallet i mer enn én kommune. Dersom en student manntallsføres i studiekommunen må konsekvensen være at han/hun strykes av manntallet i den kommunen der vedkommende er folkeregisterført. Ordningen som foreslås ovenfor vil derfor måtte kombineres med en plikt for valg-

styrene i studiekommunene til å underrette valgstyrene i de kommunene studentene kommer fra, slik at studentene blir strøket i disse kommunenes manntall. Dermed vil en unngå tilfelle av dobbelt manntallsføring.

Utvalget finner at det bør åpnes adgang for den enkelte til å velge om han/hun vil la seg registrere i manntallet i den kommunen utdanningsinstitusjonen ligger. Løsningen bør være at de studenter som ønsker det sender en melding til valgstyret i studiekommunen om at de ønsker å bli innført i denne kommunens manntall. I prinsippet bør slike meldinger kunne sendes helt fram til valgdagen. Når valgstyret får en slik melding sørger det for at vedkommende blir innført i manntallet der, og at det samtidig sendes melding om innføringen til valgstyret i studentens bostedskommune, slik at vedkommende strykes i manntallet der.

Utvalget mener at en ordning som gir studenter valgfrihet til å bestemme hvor de vil være manntallsført ikke bør begrenses til å gjelde ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Behovet er riktignok ikke det samme ved stortingsvalg når en ser på forholdet til valgbarheten, da studenter kan stille til valg i det fylket der studiekommunen ligger, selv om hjemstedskommunen ligger i et annet fylke, og de følgelig ikke har stemmerett i studiekommunens fylke. Hensynet til dem som ønsker stemme der de studerer tilsier at de bør få adgang til selv å bestemme hvilken kommune de vil være manntallsført i. Hensynet til ensartede regler ved alle valg taler også i samme retning.

Konklusjoner

Studenter bør kunne velge om de vil la seg manntallsføre i den kommunen der de er folkeregistrert, eller i den kommunen der studiestedet ligger.

7.3 Valgbarhet og fritaksgrunner

7.3.1 Valgbarhet

Gjeldende rett

Det følger av loven § 12 andre og tredje ledd at enhver som har stemmerett ved valget, og som er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen (en av kommunene i fylket) er valgbar til kommunestyret (fylkestinget) og pliktig til å motta valget, med mindre vedkommende er utelukket fra valg eller er fritatt.

Det er folkeregistreringen *på valgdagen* , ikke manntallsføringen, som er avgjørende for *hvor* en er valgbar. Dette betyr at en som flytter fra en kommune til en annen etter 31. mars, og blir registrert flyttet, kan velges inn i kommunestyret i *innflyttingskommunen* uten å ha stemmerett der.

7.3.2 Hvem bør være utelukket fra valg?

Loven § 13 andre, tredje og fjerde ledd fastsetter at enkelte personer innehar stillinger eller funksjoner som gjør at de er utelukket fra å kunne velges. For kommunestyrenes vedkommende dreier det seg om:

– fylkesmannen og assisterende fylkesmann
– kommunens administrasjonssjef og dennes stedfortreder
– sekretær for kommunestyret
– leder av forvaltningsgren innen kommunen

– den som har ansvar for regnskapsfunksjonen innen kommunen
– den som foretar revisjon for kommunen
– i kommuner med parlamentarisk styreform: ansatte i sekretariatet til rådet som har fått delegert myndighet fra rådet.

Utelukket fra valg til fylkestinget er
– fylkesmannen og assisterende fylkesmann
– fylkeskommunens administrasjonssjef og dennes stedfortreder
– sekretær for fylkestinget
– leder av forvaltningsgren innen fylkeskommunen
– den som har ansvar for regnskapsfunksjonen innen fylkeskommunen
– den som foretar revisjon for fylkeskommunen
– i fylkeskommuner med parlamentarisk styreform: ansatte i sekretariatet til rådet som har fått delegert myndighet fra rådet.

Det følger av paragrafens siste ledd at spørsmålet om en person er utelukket fra kommunestyret/fylkestinget pga sin stilling avhenger av hvorvidt vedkommende innehar stillingen når organet trer i funksjon. En person som ikke er valgbar, kan nomineres og også bli valgt, men det er et vilkår at vedkommende fratrer stillingen før kommunestyret/fylkestinget blir konstituert. Det kreves *fratreden* . Permisjon fra stillingen er ikke nok, med mindre vedkommende *ikke har tiltrådt stillingen* og fått innvilget *permisjon for hele valgperioden* .

Utvalget vil foreslå at en opprettholder regelen om at valgbarheten er avhengig av hvorvidt stillingen innehas når organet trer i funksjon. For ordens skyld vil utvalget foreslå at dette presiseres i reglene om listeforslagene, slik at en kandidat som ikke er valgbar pga. stilling strykes av listeforslaget med mindre det dokumenteres at stillingen er fratrådt når kommunestyret/fylkestinget trer i funksjon.

En kommunal tjenestemann som er utelukket fra valg til kommunestyret kan velges inn i fylkestinget, og vice versa: en fylkeskommunal tjenestemann, utelukket fra valg til fylkestinget, kan velges inn i kommunestyret. Forbudet mot å være medlem av det øverste folkevalgte organet gjelder for de som arbeider i vedkommende kommune/fylkeskommune. Er man bosatt i en annen kommune/fylkeskommune enn der man arbeider, kan man stille til valg der man bor uten hinder av valglovens bestemmelser

I praksis har det vist seg at uttrykket «leder av forvaltningsgren» har skapt problemer når det gjelder forståelsen. Om dette har departementet uttalt i Valgrundskriv nr 1/99:

> «… Dette er et skjønnsspørsmål som valgstyret/fylkesvalgstyret må ta stilling til på bakgrunn av hvordan administrasjonen er organisert i den enkelte kommune/ fylkeskommune …
>
> Et viktig utgangspunkt er at *færrest mulig bør utelukkes* fra valg.
>
> Med uttrykket «forvaltningsgren» siktes det til et større, avgrenset og utadrettet funksjonsområde i den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen. For å kunne anse en person som leder av forvaltningsgren, må vedkommende ha en kvalifisert lederfunksjon, der vedkommende har et selvstendig ansvar. Stillinger som lederfunksjoner innenfor en sentral del av administrasjonen må etter departementets oppfatning omfattes av uttrykket. Andre momenter kan være om etat-

> en har eget kontorbudsjett, …, samt hvilken tittel og avlønning personen har. En person som er leder for administrasjonen for et hovedutvalg, vil regnes som leder av forvaltningsgren og dermed være utelukket fra valg. …»

Et tilfelle fra 1999 kan vise hvor konkret man må gå til verks når valgbarheten for kommunalt ansatte skal vurderes:

Departementet har tradisjonelt antatt at rektorer ved skoler er valgbare dersom kommunen har en skolesektor som er organisert på «tradisjonell» måte med en skolesjef som leder av skoleadministrasjonen.

Departementet ble – i forbindelse med valget i 1999 – forelagt et tilfelle hvor kommunen hadde fjernet alle etatsledere, og i stedet opprettet 11 selvstyrte resultatenheter, som sorterte direkte under rådmannen. En rektor – som ledet skolen, den lokale barnehagen og biblioteket – ble av valgstyret strøket av et listeforslag som ikke valgbar. Vedkommende påklaget valgstyrets avgjørelse. Departementet stadfestet valgstyrets avgjørelse, og la avgjørende vekt på

- vedkommende rektor har budsjett- og personalansvar for både skolen, barnehagen og biblioteket
- han har myndighet til å godkjenne mindre budsjettendringer
- den skoleansvarlige innen kommunens ledergruppe har ikke instruksjonsmyndighet overfor rektorene

Norsk Lærerlag har tatt denne saken opp med departementet og uttaler bl.a. i brev av 24. juni 1999:

> «… Den organisasjonsmodell som … kommune har valgt, «to-nivåkommune», blir stadig vanligere. Norsk Lærerlag er trolig den organisasjon som organiserer de fleste av virksomhetslederne, dvs. rektorer ved skoler og styrere i barnehager, som omfattes av gruppen.
>
> Konsekvensen av Kommunaldepartementets tolking er allerede at flere hundre av Norsk Lærerlags medlemmer ikke er valgbare til kommunale verv. Antallet av ikke valgbare vil øke dramatisk i årene framover hvis den trend for modellvalg ved kommunal organisering som nå finner sted, fortsetter i årene framover.
>
> Det er et sentralt demokratisk prinsipp at færrest skal utelukkes fra valg til folkevalgte organ. Den tolking departementet her har lagt seg på, vil føre til en sterk økning i antall personer som ikke lenger er valgbare. …»

Dette brevet er forelagt utvalget fra departementet.

Ut fra departementets tidligere tolking av valglovens § 13 er avgjørelsen i den ovenfor nevnte saken neppe angripelig. Slik denne kommunen har organisert seg vil rektoren måtte defineres som «leder av forvaltningsgren».

Vurderinger av regelverket

Utvalget mener at en bør holde fast ved prinsippet om at flest mulig skal være valgbare til kommunestyre/fylkesting, og pliktige til å ta imot verv som folkevalgte. Unntak fra dette prinsippet bør bare komme på tale i særskilte tilfelle, hvor vedkommende har en så sentral stilling innen administrasjonen at

det ikke er rimelig at han/hun kan øve påvirkning både som ansatt og politiker.

Utvalget mener at gjeldende regler om hvem som er utelukket fra valg i det store og hele gir et riktig bilde når det gjelder hvem som ikke bør ha verv som folkevalgte. Personer som fra statens side skal ha en kontrollerende funksjon i forhold til de folkevalgte bør ikke kunne sitte som medlemmer av de forsamlinger hvis beslutninger de skal kontrollere. Den øverste leder av administrasjonen og hans/hennes nærmeste medarbeider – som vil fungere som vedkommendes stedfortreder – bør også være utelukket fra valg. Regnskaps- og revisjonsfunksjonen, samt funksjonen som sekretær for det øverste folkevalgte organ i kommunen/fylkeskommunen, er også av en slik art at stillingsinnehaverne ikke bør kunne kombinere stillingen med vervet som folkevalgt.

Når det gjelder de øvrige ansatte i den kommunale/fylkeskommunale administrasjonen mener utvalget at en vil gå for langt dersom alle ansatte skulle være utelukket fra valg. På den annen side synes en å komme for kort dersom utelukkelsesgrunnene innskrenkes til kun å gjelde administrasjonssjefen og dennes stedfortreder. Det en bør ta sikte er å finne en akseptabel grensegang for de stillinger som vil medføre utelukkelse.

Uttrykket «leder av forvaltningsgren» ga et godt utgangspunkt for avgrensningen av de ikke valgbare da det ble innført i sin tid. Erfaringer – og ikke minst omorganiseringen innen kommunal forvaltning i den senere tid – har imidlertid vist at man lett kommer opp i vanskelige grensetilfelle. Spørsmålet blir om en kan finne et bedre begrep.

Utvalget er kommet til at en ikke bør ta inn i loven en oppregning av de stillinger som skal medføre utelukkelse fra valg. En slik oppregning vil gjøre lovteksten uoversiktlig, samtidig som en vanskelig kan få med alle tilfelle som bør reguleres. I stedet synes det mer hensiktsmessig å legge til grunn en generell betegnelse, der en søker å være konkret når det gjelder hvem som bør omfattes.

En bør søke å stramme inn kretsen av ikke-valgbare i forhold til det som følger av dagens praksis. Utvalget mener det bør trekkes et skille mellom de som utfører administrative lederoppgaver innen en del av den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen på vegne av administrasjonssjefen på den ene side, og de som er ledere av institusjoner/virksomhetsenheter på den annen side. Dersom en opprettholder de tradisjonelle etatene (skole-, helse – og sosialetat, teknisk sektor osv.) bør lederne av disse være utelukket. Dersom flere etater slås sammen i større sektorer (for eksempel forvaltning, drift) under en felles leder, bør utelukkelse kun omfatte den øverste lederen av vedkommende sektor. På den annen side: dersom en etat organiseres slik at den er delt opp i en rekke likestilte resultatenheter (uten en overordnet) bør lederen av den enkelte enhet ikke defineres som leder av forvaltningsgren. Dermed vil ledere av sykehus, sykehjem, barnehager, skoler m.v. være valgbare. I tilfellet fra 1999, som er omtalt foran, ville dermed rektoren vært valgbar.

Utvalget foreslår at uttrykket «leder av forvaltningsgren» beholdes i loven, men at det bør leses som «ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av den (fylkes)kommunale forvaltning».

Utvalget vil peke på at problemer som måtte oppstå i enkeltsaker på grunn av kombinasjonen ansatt – folkevalgt kan vurderes og løses ut fra habilitetsreglene i forvaltningsloven kap. II og kommuneloven § 40 nr 3, ved at kommunestyret/fylkestinget erklærer den enkelte ansatte inhabil. Vedkommende kan også – etter søknad – bli fritatt fra behandlingen av en sak etter bestemmelsene i kommuneloven § 40 nr 4.

Konklusjon

«Leder av forvaltningsgren» innen kommunen/fylkeskommunen bør fjernes fra loven som utelukkelsesgrunn fra valg til kommunestyre/fylkesting. Uttrykket bør erstattes med «ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av den kommunale/fylkeskommunalforvaltning», og avgrenses slik at det kun omfatter tjenestemenn som har lederfunksjoner innenfor sentrale deler av administrasjonen.

7.3.3 Hvem kan kreve seg fritatt?

Gjeldende rett

Loven 14 andre ledd inneholder følgende 4 grunner som gir en kandidat på et listeforslag rett til å kreve seg fritatt:

1. fylte 65 år innen valgårets utløp
2. fast representant i kommunestyret/fylkestinget de siste fire år.
3. rett til fritak etter andre lover
4. den som er medlem av et registrert parti, og vedkommende er kandidat på et listeforslag som ikke er satt fram av dette partiet

Ad 1:

Dette er en rent objektiv fritaksregel. Har man nådd den fastsatte aldersgrensen kan man nekte å stille til valg. Man behøver ikke anføre noen spesiell grunn.

Ad. 2:

Det er her et krav at man har vært medlem av organet i *hele* valgperioden. Er man valgt som varamedlem, og rykker opp som fast medlem i løpet av perioden, kan man ikke kreve seg fritatt. Fritaksretten gjelder bare i forhold til det organet man er medlem av. Denne bestemmelsen gir ikke et kommunestyremedlem rett til å nekte valg til fylkestinget, og vice versa.

Ad. 3:

Vergemålslovens § 23 fastsetter at en overformynder kan kreve seg fritatt for andre ombud.

Ad. 4:

I praksis er det ikke stilt noe krav til varigheten av partimedlemskapet. Det anses tilstrekkelig at en person kan dokumentere at han/hun er medlem av et parti når valgstyret/fylkesvalgstyret skal ta stilling til søknaden om fritak.

Adgangen til å kreve seg fritatt er en *rett* for dem det gjelder. Selv om man har en fritaksgrunn er man ikke *pliktig* til å gjøre den gjeldende.

Loven § 25 nr 5 fastsetter at valgstyret/fylkesvalgstyret skal underrette samtlige kandidater. I underretningen skal det gjøres rede for lovens fritaksgrunner, og at krav om fritak – med nødvendige begrunnelser og attester – må være kommet inn til valgstyret/fylkesvalgstyret innen den fristen dette setter.

Det følger av loven at fritaksretten går tapt dersom krav ikke fremsettes på den måten og innen den fristen som er fastsatt.

Den som har en fritaksgrunn kan ikke vente og se om han/hun blir valgt, og så påberope seg fritaksgrunnen. Dette i motsetning til situasjonen ved stortingsvalg, der en valgt representant kan nekte å motta valg, jf. Grunnloven 63 og valgloven § 56 første ledd. Valgloven § 62 og § 67 åpner riktignok en liten adgang for et valgt medlem av kommunestyre eller fylkesting til å nekte å motta valget, under henvisning til fritaksgrunnen. Lovens vilkår er at vedkommende «ikke har forspilt sin rett til å unnslå seg». I praksis er det antatt at dette kan dreie seg om én av to situasjoner:

1. den omstendighet som fritaket bygger på er oppstått etter utløpet av fristen for å kreve seg fritatt (Denne situasjonen var nok mer praktisk tidligere, da en kandidat kunne fritas fordi han/hun «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet» kunne skjøtte de pliktene vervet medførte. For eksempel kunne alvorlig sykdom som var oppstått etter at listene var godkjent gi grunnlag for fritak.)
2. valgmyndighetene har forsømt sin lovbestemte plikt til å underrette kandidatene (dette er også et alternativ som mest er av teoretisk interesse. I de tilfelle hvor noen er oppført som listekandidat, og hevder at de ikke er blitt informert av valgstyret/fylkesvalgstyret, viser det seg som regel at kandidatene enten er blitt varslet, eller har forsømt å hente brev som er sendt fra valgmyndighetene.)

Vurdering av gjeldende regler

Spørsmålet om loven fortsatt bør ha regler om rett til fritak henger sammen med spørsmålet om en bør opprettholde ombudsplikten – plikten til å stille til valg og motta valg. Oppheves ombudsplikten burde det ikke være nødvendig med regler om fritak. Hvis en derimot vil holde fast ved ombudsplikten synes det også å være behov for visse fritaksregler. Ettersom utvalget går inn for å opprettholde ombudsplikten blir det dermed nødvendig å ta stilling til spørsmålet om det skal være adgang for den enkelte til å kunne nekte å stille til valg.

En absolutt plikt til å stille til, og motta valg, synes for firkantet. Det vil alltid finnes tilfelle hvor det er rimelig at en person fritas fra denne plikten. Det som bør diskuteres er derfor hvilke grunner som bør aksepteres som befriende for en kandidat som ønsker å slippe.

Regelen om at personer over 65 år skal kunne kreve fritak er blitt kritisert fra forskjellig hold, først og fremst fra organisasjoner som representerer de eldre. Lovens regel oppfattes som diskriminerende overfor eldre, og gir et signal om at det er lite ønskelig med aktiv deltakelse i det politiske liv fra denne gruppen.

Selv om fritaksretten er en *rett,* ingen plikt, for den enkelte kandidat har utvalget forståelse for den kritikken som er kommet. Regelen bør derfor kunne oppheves. På den måten gir man et signal til de eldre om at de er likeverdige med yngre aldersgrupper når det gjelder retten (og plikten) til å stille opp i det politiske liv. Samtidig gir det en støtte til synspunkter som går på at det er ønskelig med flere eldre i politiske organer. Hensynet til eldre som

ikke ønsker å stille til valg kan ivaretas dersom man får inn i loven en ny fritaksgrunn, jf. nedenfor.

Utvalget mener at retten til å nekte å stille til gjenvalg bør opprettholdes. Når man har tjenestegjort som folkevalgt i én periode, må det kunne sies at borgerplikten er utført, i hvert fall i denne omgang. Det kan ikke være grunn til å kreve at man fungerer i flere perioder. Regelen åpner dessuten for en anledning til rotasjon av folkevalgte verv, og gjør at flere personer kan få erfaring som folkevalgte.

Regelen om at medlemmer av politiske partier kan nekte å stille som kandidater for andre listeforslag enn de som utgår fra partiet innebærer en sikkerhetsventil for partimedlemmene slik at de ikke blir tvunget til å stille til valg mot sin overbevisning. Utvalget mener at denne bestemmelsen bør opprettholdes. Spørsmålet blir om det bør stilles nærmere krav til medlemskapet.

Loven stiller ingen krav om at partimedlemskapet skal ha en viss varighet. Det er tilstrekkelig at medlemskapet kan dokumenteres når valgstyret/fylkesvalgstyret skal ta stilling til om listene kan godkjennes. I praksis forekommer det tilfelle hvor kandidater melder seg inn i et politisk parti etter at de er blitt underrettet av valgmyndighetene om at de er kandidater, og deretter melder seg ut igjen etter at de er blitt fritatt. Dette har avstedkommet kritikk fra enkelte hold. Det anføres at dette gjør det for lettvint å unndra seg ombudsplikten. Man burde kreve at partimedlemskapet var i orden på et tidligere tidspunkt, for eksempel 1. januar i valgåret eller når fristen for innlevering av listeforslag løper ut. En slik regel kan demme opp for de tilfelle hvor innmeldingen i et parti kun har som hensikt å unndra seg plikten til å stille til valg. På den annen side ville en slik bestemmelse – sammenholdt med det faktum at forslagsstillerne ikke er pålagt å forespørre eller underrette kandidatene – føre til at de som har et reelt behov for å kreve seg fritatt ut fra sin politiske overbevisning blir avskåret fra å gjøre fritaksretten gjeldende. Utvalget mener at de beste grunner taler for at det ikke gjøres noen endringer i gjeldende bestemmelser om rett til fritak på grunn av medlemskap i politiske partier.

Bør det lovfestes andre fritaksgrunner?

Valgloven inneholdt tidligere en bestemmelse om at en kandidat kunne søke om fritak med den begrunnelse at vervet ville bli urimelig byrdefullt for vedkommende. Innvilgelse av fritak var avhengig av at valgstyret/fylkesvalgstyret fant at vilkårene forelå og innvilget søknaden.

Denne fritaksgrunnen ble opphevet da kommuneloven av 1992 ble vedtatt. Dette skjedde etter forslag fra Kommunelovutvalget, som i NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner* uttaler:

> «… Dette er en avgjørelse som med fordel kan utstå til eventuelt valg er foretatt, slik at man har fått anledning til å vurdere mer konkret hvor byrdefullt vervet vil bli og hva som i tilfelle kan gjøres for å avhjelpe dette, …»

(NOU 1990: 13, side 184).

Etter kommuneloven § 15 nr. 2 kan kommunestyret/fylkestinget i perioden frita «den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.»

Ved valget i 1995 ble det registrert flere uheldige utslag som følge av at det ikke var adgang til å frita personer på det foran nevnte grunnlaget. To typer tilfelle gikk igjen i de sakene som ble tatt opp med departementet:

1. En del personer under 65 år som var alvorlig syke og noen som var sterkt mentalt svekket, ble stående på en valgliste selv om det med all rimelighet kunne sies at de ikke ville være i stand til å møte i kommunestyret. En kandidat hadde for eksempel ligget bevisstløs på sykehus i en lengre periode. Fra de pårørende til disse personene ble det gitt uttrykk for at de fant situasjonen opprivende.
2. Noen personer erfarte at de, uten å være spurt, var ført opp som kandidater relativt høyt oppe på listeforslag for partier/grupper hvis ideologi og program de overhodet ikke kunne gå god for, men tvert imot tok sterk avstand fra. Disse personene reagerte til dels med fortvilelse da de fant ut at de måtte stå som kandidater ved valget og eventuelt søke fritak dersom de ble valgt inn i kommunestyret/fylkestinget. Enkelte av disse kandidatene ga uttrykk for at de følte seg kompromittert i sitt nærmiljø.

Departementet fant at erfaringene fra valget i 1995 tilsa en lovendring på dette området. I Ot prp nr 37 (1998 – 99) ble det fremmet følgende forslag til nytt tredje ledd i valgloven § 14:

> «Fylkesvalgstyret/valgstyret kan etter søknad frita den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning vil kunne skjøtte sine plikter i vervet.»

I begrunnelsen for forslaget la departementet vekt på at forslaget var ment å være en harmonisering i forhold til kommunelovens regler om fritak. Det innebar ingen utvidelse av fritaksretten. Endringen skulle bare gjelde i forhold til tidspunktet for behandlingen av en søknad om fritak (proposisjonen side 16).

Departementets forslag fikk ikke tilslutning fra Stortinget. Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen – medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti – uttaler i Innst. O. nr 61 (1998 – 99):

> «… [Flertallet] … er av den oppfatning at man bør opparbeide ytterligere erfaring enn ett valg før man eventuelt gjeninnfører en slik praksis i lovens tekst. Flertallet vil for øvrig vise til at dette spørsmålet også naturlig faller inn under Valglovutvalgets viktige arbeid i den helhetlige gjennomgangen av valgordningen og valgloven som der foretas.»

Flertallets innstilling fikk ved behandlingen i Stortinget støtte av Venstre.

Komiteens mindretall – medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti – støttet forslaget fra departementet og uttalte:

> «… Disse medlemmer viser til at den foreslåtte bestemmelsen vil være skjønnsmessig og med strenge kriterier for når fritak kan innvilges. Disse medlemmer er av den oppfatning at det finnes tilfeller der det vil

> virke urimelig om man ikke kunne bli innvilget fritak før etter at valget er gjennomført …»

Også ved valget i 1999 ble det registrert tilfelle hvor kandidater måtte stille opp på valglistene selv om all rimelighet tilsa at de burde vært fritatt. Som eksempel kan nevnes en kandidat som befant seg i koma pga langt framskreden kreft, og en annen kandidat som hadde vært offer for en trafikkulykke og lå bevisstløs på sykehus.

Utvalget mener det er uheldig at en kandidat må stille på en valgliste når vedkommende er i en slik situasjon at fritak vil bli gitt i kommunestyrets/fylkestingets konstituerende møte. For det første vil det føles støtende for folk flest at en kandidat blir tvunget til å stille til valg, for eksempel når vedkommende er svært syk. For det andre kan det virke villedende overfor velgerne som må forutsette at de personene de blir oppfordret til å stemme på også kommer til å fungere som folkevalgte dersom de blir valgt.

Utvalget vil derfor gå inn for at det åpnes adgang til å frita kandidater som ikke vil kunne skjøtte pliktene i vervet uten uforholdsmessig vanskelighet. Et slikt forslag kan ikke sees som en uthuling av prinsippet om ombudsplikt. Det er ikke tale om å innføre nye fritaksgrunner i forhold til det som er gjeldende rett. Forslaget innebærer bare at tidspunktet for når fritak kan påberopes flyttes fra det konstituerende møtet til behandlingen av listeforslagene.

Kommuneloven § 15 nr 2 gir adgang til å frita et medlem av et folkevalgt organ dersom vedkommende «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning» vil kunne skjøtte sine plikter. Utvalget mener at uttrykket «belastning» – som kom inn i kommuneloven i 1992 – er et upresist og skjønnspreget begrep, som kan vanskelig å håndtere av valgmyndighetene. Det kan føre til at det blir gitt fritak i tilfelle der det egentlig ikke foreligger slike omstendigheter som tilsier at fritak bør gis. Utvalget vil derfor begrense grunnlaget for fritak til kun å omfatte «uforholdsmessig vanskelighet», for å markere at det bør være relativt snevre grenser for fritak.

Fritak i medhold av bestemmelsen vil først og fremst være aktuelt i tilfelle hvor kandidaten lider av sykdom eller svekkelse. Kandidatens sosiale situasjon, for eksempel hensynet til tunge omsorgsoppgaver overfor familiemedlemmer, kan også være relevant i visse tilfelle. Derimot vil det ikke være adgang til å frita en kandidat dersom det oppfattes som sosialt belastende for vedkommende å måtte stille til valg på et bestemt listeforslag. Heller ikke kan politisk uenighet med de som står bak listeforslaget være god nok grunn til å slippe å stille til valg. Manglende lyst til å stille som kandidat kan heller ikke være et relevant grunnlag for fritak.

Ryddighet ved nominasjonen og når listene settes opp tilsier likevel at forslagsstillerne bør vise stor varsomhet med å føre opp kandidater mot sin vilje. Endrede minimumskrav til antall navn på listene og det faktum at kandidatenes fødselsdato skal føres opp på det innsendte listeforslaget vil etter utvalgets syn fjerne mye av grunnlaget for såkalte «ville nominasjoner».

Utvalget vil for øvrig anbefale at en vurdere kommunelovens fritaksregler nærmere, med tanke på å bringe dem i samsvar med de regler utvalget foreslår her.

Konklusjoner

1. Rett til fritak pga oppnådd alder oppheves.
2. Det åpnes adgang til å frita en kandidat når vedkommende ikke vil kunne skjøtte pliktene i vervet uten uforholdsmessig vanskelighet.

7.4 Listeforslagene

7.4.1 Antall kandidatnavn på valglistene

Gjeldende rett

Valgloven § 25 nr 1 bokstav c andre og tredje ledd fastsetter hvor mange kandidatnavn et listeforslag skal inneholde:

– Fylkestingsvalg: minst så mange *forskjellige* navn som det skal velges fylkestingsrepresentanter
– Kommunestyrevalg: minst så mange *forskjellige eller en gang gjentatte* navn som det skal velges representanter

Hver kumulert kandidat (kandidat hvis navn er gjentatt) teller som to navn i denne sammenhengen. Dette betyr at en kumulering medfører at antall personer som må stå på lista kan reduseres med én. Dersom forslagsstillerne utnytter kumuleringsmulighetene fullt ut, innebærer det at listeforslaget minst må inneholde et antall personer som tilsvarer halvparten av kommunestyrets medlemstall + 1.

Kravene er absolutte og generelle. Det har ingen betydning hvilken oppslutning (og dermed antall representanter) partiet/gruppen bak listeforslaget kan ventes å oppnå.

I tillegg kan listeforslaget inneholde et visst antall navn utover minimumskravet, jf. loven § 25 nr 1 bokstav c fjerde ledd:

– Kommunestyret/fylkestinget har mindre enn 41 representanter: inntil 10 andre *forskjellige* navn
– Kommunestyret/fylkestinget har 41 – 69 representanter: inntil 20 andre *forskjellige* navn
– Kommunestyret/fylkestinget har 71 eller flere representanter: inntil 40 andre *forskjellige* navn

Vurdering av gjeldende regler

Lovens regler om minimumsantall kandidater er blitt kritisert, fordi de stiller urimelig strenge krav til små grupper som vet det er urealistisk å regne med at de får valgt mer enn en eller noen få representanter. Dette kan føre til at slike grupper hindres i å stille til valg. Dermed kan loven bidra til at velgerne får færre alternativer å velge mellom enn de ellers kunne hatt. Som en konsekvens av kravene kan enkelte forslagsstillere se seg tvunget til å gjøre bruk av telefonkatalogen eller andre former for såkalte «ville» nominasjoner for å få nok navn på listene. Slike former for nominasjon er blitt sterkt kritisert fra flere hold, og kan bidra til å sette hele valgsystemet i miskreditt.

En lettelse i lovens krav vil ha flere positive effekter

– det kan redusere antallet ville nominasjoner
– en kan sikre at forslagsstillerne nominerer kandidater de kjenner, og som

føler seg politisk knyttet til forslagsstillerne
– forslagsstillerne slipper å måtte «fylle opp» listene med navn på kandidater de er usikre på, eller ikke ønsker å nominere
– en kan sikre at de som blir nominert er motivert for å stille opp og gjøre en innsats i lokalpolitikken.

Forholdene i Danmark og Sverige

I *Danmark* fastsetter loven om kommunale valg § 21 at et listeforslag høyst kan inneholde fire flere kandidatnavn enn antall representanter som skal velges i kommunen/amtskommunen (men høyst åtte flere navn enn antall representanter dersom listeforslaget inngår i et listeforbund). Loven har ikke noe minstekrav til antall navn.

I *Sverige* stiller valgloven ingen krav til antall kandidatnavn, verken minimum eller maksimum.

Hvilke endringsforslag kan være aktuelle?

Det synes rimelig å vurdere en oppmykning av lovens regler, slik at det blir adgang til å stille lister som inneholder færre navn enn det som kreves i dag. En kan gjøre dette på ulike måter:

1. sette et minste antall kandidatnavn som er vesentlig lavere enn dagens krav. Her kan man tenke seg forskjellige alternativer
   a) Det kan være et bestemt tall, for eksempel 5 eller 10.
   b) Det kan være en andel av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall, for eksempel 1/4
   c) Det kan knyttes til formannskapets/fylkesutvalgets medlemstall (ikke praktisk i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform, da disse ikke har formannskap/fylkesutvalg)
   d) En kan tenke seg at antallet varierer med kommunens innbyggertall/kommunestyrets medlemstall

2. minsteantallet kandidatnavn kan kombineres med et maksimumsantall, eller man kan sløyfe bestemmelser om slikt antall. I det sistnevnte tilfellet vil det være opp til forslagsstillerne på fritt grunnlag å bestemme hvor mange navn de vil sette opp.
3. sette et maksimumsantall kandidatnavn, uten noe minimum. For eksempel kan antallet settes lik antallet representanter i kommunestyret/fylkestinget. Innenfor dette antallet vil forslagsstillerne stå fritt med hensyn til hvor få navn de fører opp. (Dersom det tilfelle skulle oppstå at en liste får valgt flere representanter enn den har kandidater bør en løse dette ved at de overskytende plasser fordeles på de øvrige lister som deltar i valget, jf. prinsippet i dagens valglov § 59 nr 2 andre ledd (for utjevningsmandatene ved fylkestingsvalget) og § 64 sjette ledd (for kommunestyrevalget).

Utvalget mener at hensynet til enkle og lettfattelige regler tilsier at en bør ha et fast minimumstall som gjelder for alle kommuner/fylkeskommuner, uansett antall innbyggere eller stemmeberettigede. Dette tallet bør, etter en sam-

let vurdering, settes til *fem* . Dermed vil en liste som får valgt inn én representant være sikret det antall vararepresentanter som loven legger opp til (antall representanter + 3).

Utvalget har vurdert om det bør settes et maksimumsantall. Det kan anføres at det må være opp til forslagsstillerne selv å vurdere hvor mange navn de vil føre opp, og at det er deres ansvar å sørge for at de nominerer nok kandidater til å kunne fylle de plasser i kommunestyret/fylkestinget de vinner ved valget. Utvalget mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig å sette et tak for det antall navn som kan stå på listene, for å hindre at listene blir unødig lange og uhåndterlige når stemmesedlene blir trykt. Utvalget mener det kan være rimelig å sette et maksimum som tilsvarer antall representanter i kommunestyret eller fylkestinget.

Ved kommunestyrevalg er det adgang til å forhåndskumulere kandidater, dvs. føre opp et navn to ganger. Forhåndskumulerte kandidater regnes som to navn i forhold til lovens krav om antall kandidater. Jo flere kandidater som forhåndskumuleres jo færre personer er det nødvendig å nominere. Det kan diskuteres om det er grunn til å opprettholde adgangen til å forhåndskumulere kandidater. Forslagsstillerne vil se seg tjent med å sikre en eller flere av toppkandidatene (ordfører-/varaordførerkandidat, gruppeleder). Utvalget mener at dette kan være en legitim interesse som bør beskyttes. Det bør derfor være adgang til å søke å sikre at enkelte kandidater gis en styrket mulighet til å bli valgt. Utvalget mener at denne adgangen bør begrenses til å gjelde høyst *to* kandidater (det vil være opp til forslagsstillerne å avgjøre om de vil benytte seg av adgangen, og om de vil søke å sikre en eller to kandidater). Kandidatene bør imidlertid ikke gis en så sterk stilling i forhold til de øvrige kandidater som dagens forhåndskumulering gir anledning til. Kandidatene bør gis et tillegg i sitt personstemmetall som tilsvarer 20 prosent av listas stemmetall (dvs. at de som utgangspunkt får et personstemmetall som utgjør 120 prosent av det stemmetall lista oppnår). For ikke å skape inntrykk av at den gamle kumuleringsordningen gjelder bør ikke disse kandidatene føres opp to ganger på listeforslaget. De bør i stedet føres opp med uthevet skrift (fete typer eller kursiv, eventuelt at navnet skrives med store bokstaver).

Koblingen mellom kumuleringer og antall nummer på listene bør sløyfes. Dette medfører at man kun ser på antall *personer* som er nominert på listene, når en skal vurdere om lovens krav er oppfylt.

Konklusjoner

1. lovens krav til minimumsantall kandidater ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg settes til fem.
2. det settes et maksimumskrav når det gjelder antall kandidater – tilsvarende antall representanter i kommunestyret/fylkestinget
3. det skal være adgang til å gi en eller to kandidater et tillegg i stemmetallet ved kommunestyrevalg. Dette tillegget bær tilsvare 20 % av total stemmetall.

7.4.2 Antall underskrifter på listeforslagene

Gjeldende rett

Valgloven § 25 nr 1 bokstav d fastsetter at et listeforslag må være underskrevet av et visst antall personer for å kunne godkjennes. Lovens krav er:

– listeforslag fra registrert parti med lokalavdeling i kommunen/fylkeskommunen: leder og sekretær for lokalavdelingen – alt. to styremedlemmer i avdelingen (dersom leder og/eller sekretær ikke skulle være stemmeberettiget i kommune/fylket)
– andre listeforslag ved fylkestingsvalg: minst 500 personer med stemmerett i fylket
– andre listeforslag ved kommunestyrevalg: minst like personer med stemmerett i kommunen som det skal velges kommunestyremedlemmer

Som et eksempel kan nevnes at listeforslag fra lokale grupperinger i Oslo må underskrives av 59 personer, siden det er 59 kommunestyrerepresentanter i Oslo.

Vurdering av reglene

Kravene om antall underskrifter på listeforslag som ikke settes fram av registrerte partiers lokalorganisasjoner er blitt kritisert av enkelte for å være for strenge når det gjelder fylkestingsvalg. Det anføres at det er svært vanskelig å skaffe 500 underskrifter for en liste. På den annen side er det – særlig fra de som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av valgene – hevdet at kravet er for lavt. Det er ikke særlige problemer for en gruppe å skaffe 500 underskrifter fra stemmeberettigede når en kan forholde seg til hele fylkeskommunen.

Kravene ved kommunestyrevalg er blitt kritisert for å være for lemfeldige. Denne kritikken er framført av valgstyrer og valgmedarbeidere, særlig i de største kommunene. Kritikken går på at kravet er altfor lavt. Det er ingen problemer å skaffe det nødvendige antall underskrifter, selv om listeforslaget har minimal oppslutning blant velgerne. Arbeidet og kostnadene med listeforslaget fra valgmyndighetenes side er på ingen måte i samsvar med den velgeroppslutning listene oppnår. Ofte dreier det seg i slike tilfelle om lister som ikke stilles ut fra seriøse motiver. Man bør gjøre noe for å sikre at de lister som opptrer ved valget har en viss tilslutning fra velgernes side.

To alternative forslag er blitt lansert når det gjelder til å stramme inn vilkårene for å kunne stille liste ved kommunestyrevalg:

1. Kravene til antall underskrifter bør heves betraktelig
2. Forslagsstillerne kan pålegges å innbetale et depositum når listeforslaget innleveres. Listeforslaget forkastes hvis dette depositumet ikke betales. Depositumet går tapt dersom lista ikke oppnår en viss tilslutning ved valget.

Reglene i Danmark og Sverige

I *Danmark* gjelder følgende krav til underskrifter på listeforslagene (lov om kommunevalg § 19):

Kommunestyrevalg:

1. Hovedregel (minimumskrav): Minst 25 underskrifter
2. Kommuner med over 25000 velgere: Høyst 50 underskrifter (kommunestyret fastsetter antallet)
3. København: Høyst 150 underskrifter
4. Maksimumsantall: Høyst 50 prosent flere enn minimumsantallet

Amtsrådvalg (fylkestingsvalg):
1. Hovedregel (minimumskrav): Minst 50 underskrifter
2. Amtsrådet kan forhøye minimumskravet: Høyst 150 underskrifter (gjelder ikke Bornholm)
3. Maksimumsantall: Høyst 50 % flere enn minimumsantallet

I *Sverige* knyttes kravet om et bestemt antall underskrifter til melding fra partier som ønsker å stille til valg (valgloven kap. 5 § 6 nr 4). En slik melding må ved kommunestyrevalg være underskrevet av minst 50 personer med stemmerett i kommunen. Ved fylkestingsvalg (landstingsval) er kravet minst 100 personer med stemmerett i fylkeskommunen (landstinget).

Utvalgets merknader

De norske kravene til antall underskrifter på listeforslag er til dels strengere enn de tilsvarende danske og svenske, spesielt når det gjelder fylkestingsvalg. Utvalget mener at det er grunn til å stille ganske strenge krav til dem som vil stille lister ved valg. Det bør forventes at de kan dokumentere at de – når det gjelder registrerte partier – har en organisasjon i kommunen/fylkeskommunen. Andre grupper bør kunne vise til at deres listeforslag har støtte fra en viss andel av de stemmeberettigede.

Utvalget mener en bør holde fast ved dagens regler når det gjelder registrerte partier. Har disse etablert en lokalorganisasjon i kommunen/fylkeskommunen, bør det være tilstrekkelig at representanter for organisasjonen – fortrinnsvis leder og sekretær – skriver under på listeforslaget. Utvalget vil foreslå en mindre endring i kravene til underskrifter fra registrert partis lokalorganisasjon: I stedet for å kreve underskrifter fra leder og sekretær bør det kreves underskrift fra leder og minst ett styremedlem. Dette fordi mange lokalorganisasjoner – særlig på kommunenivå – har styre uten sekretær.

Utvalget vil ikke gå nærmere inn på hva som kreves for at en skal anses at partiet har en lokalorganisasjon. Det bør være opp til partiene selv å bestemme hvordan de vil organisere seg.

Utvalget har vurdert om antallet underskrifter ved fylkestingsvalg burde foreslås hevet til 1000, men er kommet til at dagens krav må anses strengt nok.

Når det gjelder kommunestyrevalg mener utvalgets flertall at tiden nå er inne for å foreslå en heving av antallet. Dagens tall synes urimelig lavt særlig i de mest folkerike kommunene. Det bør forventes at de som stiller til valg kan vise til en bredere støtte enn et antall underskrifter som utgjør en forsvinnende liten andel av de stemmeberettigede.

Flertallet mener at kravet bør knyttes til en viss prosentandel av de stemmeberettigede ved sist foregående valg. Prosentandelen bør være den samme for alle kommuner uansett innbyggertall.

Det bør videre settes et minimumskrav i kommuner med et svært lavt antall stemmeberettigede, for ikke å gjøre det lettere å stille liste enn det som følger av dagens ordning. Antall underskrifter bør minimum tilsvare antall representanter i kommunestyret.

Kravene for å stille liste ved kommunestyrevalg bør i hvert fall ikke være strengere enn det som gjelder ved fylkestingsvalg. Kravet til antall underskrifter kan derfor ikke i noe tilfelle settes høyere enn 500. Utvalgets flertall mener at dette kravet kan være for høyt i flere kommuner, selv om disse har et stort antall innbyggere. Det bør settes et maksimum som tilsvarer drøyt halvparten av det antall som kreves ved fylkestingsvalget. Det foreslås derfor at det settes et maksimum på 300 når det gjelder antall underskrifter ved kommunestyrevalg.

Et *flertall* i utvalget – *lederen, Andrésen, Bjørgum, Helljesen, Kolberg, Tysse, Venås, Wilberg, Willoch, Ytterhorn og Aakerholt* – mener at denne andelen kan settes til 2 prosent. Kravet om 2 prosent av de stemmeberettigede ved forrige valg – kombinert med et maksimum på 300 – vil gjelde fullt ut i kommuner der det var manntallsført mindre enn 15 000 velgere ved valget fire år før.

Et *mindretall* i utvalget – medlemmene Espelund, *Hove, Larsen, Leirvoll og Aardal* – vil gå inn for at kravet til antall underskrifter på et listeforslag som ikke representerer et partis lokalorganisasjon settes til 1 % av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste kommunestyrevalg, maksimum 300, minimum et antall som tilsvarer antall kommunestyremedlemmer. Disse medlemmer anser det generelt som ønskelig at terskelen for å kunne delta i konkurransen om mandater ved lokalvalg ikke gjøres for høy. Et krav om 2 % representerer en sterkere innstramming i forhold til dagens ordning enn ønskelig. Det synes heller ikke rimelig at en i Norge skal ha mye mer restriktive krav enn tilfellet er i Danmark og Sverige.

Utvalgets medlem *Haram* kan ikke slutte seg til forslaget om å endre kravet til antall underskrifter på listeforslagene. Dette medlem mener at en slik regel vil virke som en bremse og som en politisk rasering av initiativ ute i bygde-Norge, ikke minst i utkantkommuner. Dersom adgangen til å stille lister til kommunestyrevalget på et nokså fritt grunnlag blir vanskeliggjort ved det omtalte kravet, vil dette representere et demokratisk tilbaketog og ikke en stimulans til et økt politisk engasjement.

Dette medlem foreslår at antall underskrifter på listeforslag som ikke utgår fra registrert partis lokalorganisasjon skal være minst like mange som antall kommunestyrerepresentanter i vedkommende kommune.

Konklusjoner

1. Det gjøres ingen endringer i reglene om underskrifter på listeforslag fra registrerte partiers lokalorganisasjoner.
2. Kravet om antall underskrifter på listeforslag fra andre enn registrerte partiers fylkesorganisasjoner ved fylkestingsvalg endres ikke.
3.
   a) Forslag fra utvalgets flertall:
   Kravet om antall underskrifter på listeforslag fra andre enn registrerte partiers lokalorganisasjoner ved kommunestyrevalg heves til 2

prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved det sist foregående valget. Det settes et minimum som tilsvarer antall representanter i kommunestyret, og et maksimum på 300 underskrifter.

b) Forslag for mindretall:
   1. Kravet til antall underskrifter på listeforslag fra lokale grupper settes til 1 prosent av antall stemmeberettigede ved siste kommunestyrevalg. Ellers som flertallets forslag.
   2. Det gjøres ingen endringer i dagens regler om underskrifter på listeforslag fra lokale grupper

7.5 Valgkretsinndelingen ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

Gjeldende rett

Vår valgordning bygger på at hver kommune er én valgkrets ved kommunestyrevalget, og at hver fylkeskommune er én valgkrets ved fylkestingsvalget. Dette innebærer

- valgorganene (valgstyret/fylkesvalgstyret) er felles for hele kretsen
- valglistene gjelder hele kommunen/fylket
- det stemmes på lister og kandidater for hele kretsen under ett
- det er ett valgoppgjør for kommunen/fylket
- kommunestyrerepresentantene velges samlet fra kommunen som èn enhet
- fylkestingsrepresentantene velges samlet fra fylkeskommunen som èn enhet

Forslag til endringer i dagens system

I de siste årene er det fremmet forslag om en ny valgordning ved fylkestingsvalg, der en baserer seg på at fylkene deles opp i valgkretser som velger et mindre antall representanter til fylkestinget. Styret i Kommunenes Sentralforbund (KS) nedsatte i august 1996 et utvalg (Sundsbø-utvalget), som bl.a. fikk i oppdrag å vurdere ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i vårt land.

I sin utredning (KOU 1–98) uttaler Sundsbø-utvalget bl.a.:

> «… Utvalget har … med den hovedhensikt å få et demokratisk styre på fylkesnivået med en sterkere til velgerne og kommunene, kommet fram til å ville foreslå et helt nytt system for valg av fylkesting. Utvalget vil foreslå at fylkestinget blir sammensatt av representanter som velges ved direkte valg i passende store valgkretser som fylket inndeles i. Dette vil gi en valgordning på linje med stortingsvalgordningen, som – som kjent – er basert på at landet er delt i 19 valgkretser (fylkene), og at det er med noen få utjevningsmandater. Om vi tar utgangspunkt i at det gjennomsnittlige fylkestinget består av 50 representanter, kan man for eksempel tenke seg at fylket deles i 6 – 8 valgkretser som hver velger 6 – 8 representanter. De større kommunene kan da være én valgkrets alene, mens flere mindre kommuner som grenser til hverandre, kan utgjøre én valgkrets med et mandattall i forhold til folketallet i kretsen. Det kan overlates til fylkestingene selv å fastsette hvor mange valgkretser fylket skal inndeles i, den eneste bindingen bør være at mandattallet mellom kretsene skal fordeles i forhold til folketallet.

Man bør antakelig dessuten gjeninnføre den gamle bindingen fra 1964 – 1975 om at ingen valgkrets skal kunne ha mer enn 1/3 av fylkestingsrepresentantene. For å sikre at den partimessige fordeling i fylkestingene blir mest mulig lik stemmefordelingen, og for å gjøre det mulig for små partier å nå fram til representasjon i fylkestinget, bør det overveies å la for eksempel 1/10 av mandatene være utjevningsmandater med en sperregrense på for eksempel tre prosent.

En slik valgordning vil trolig påvirke kommunepartiene til – i konkurransen med de andre partier – å nominere kandidater som er godt kjent blant velgerne i kommunen/valgkretsen. I en slik sammenheng vil også tidligere og nåværende framtredende kommunepolitikere kunne stille sterkt. Etter utvalgets oppfatning er det ikke bare nominasjonsprosessen som vil bli påvirket av en slik ny valgordning. Velgerne vil også komme i en annen situasjon ved at de vil stå overfor korte lister med kjente navn i en helt annen utstrekning enn ved den nåværende valgordningen.

…

Det er utvalgets oppfatning at den foreslåtte nye valgordningen i betydelig grad vil øke velgernes, kommunepartienes og den kommunale interessen for fylkestingsvalget …

…

Ved stortingsvalget er fylkene valgkretser. Det er fortsatt uaktuelt å innføre rikslister, men det var tilnærmet det man gjorde da man laget en fylkestingsvalgordning med fylkeslister. …

Utvalget antar at en slik valgordning … vil gi innbyggerne en oversikt over det offentlige fylkesnivået og en tilknytning til «sine» representanter i fylkestinget, som savnes i dag. Disse endringene vil etter utvalgets oppfatning styrke legitimiteten til det folkevalgte mellomnivået. …»

Forholdene i Danmark og Sverige

I *Danmark* bygger man på samme system som i Norge når det gjelder den geografiske valgordningen ved lokalvalg.

I *Sverige* har man lagt til grunn et annet system:

Kommunestyrevalg*:*

1. Dersom kommunen har mer enn 6000 stemmeberettigede *kan* den deles i to eller flere valgkretser. En kommune som har færre enn 6000 stemmeberettigede kan deles i to eller flere valgkretser dersom geografiske forhold tilsier det.
2. Dersom kommunen har mer enn 24000 stemmeberettigede, eller det skal velges minst 51 representanter, *skal* den deles i to eller flere kretser.
3. *Kommunestyret* fastsetter antall mandater totalt i kommunestyret. Dersom kommunen deles i flere valgkretser fastsetter länsstyrelsen mandatene for hver valgkrets, på følgende måte:
   a) Antall stemmeberettigede i kommunen divideres med antall mandater.
   b) Antall stemmeberettigede i valgkretsen divideres med det tallet som er resultat av divisjonen under a)
4. Fra hver valgkrets skal det velges minst 15 representanter. Antall representanter skal fordeles så jevnt som mulig på valgkretsene.

Fylkestingsvalg («val til landstingsfullmäktige»):

1. Landstinget (fylkeskommunen) skal deles inn i valgkretser, som skal bestå av en eller flere kommuner. Deler av kommuner kan slås sammen til en valgkrets. Kommunene skal ha rett til å uttale seg før landstingsfullmäktige tar avgjørelsen, som må stadfestes av länsstyrelsen.
2. Landstingsfullmäktige fastsetter antall mandater. Ni tideler av mandatene skal være faste mandater, en tidel er utjevningsmandater. Utjevningsmandatene skal benyttes til en politisk utjevning mellom partiene (på samme måte som ved stortingsvalg i Norge, og i motsetning til vår utjevningsordning, som er en geografisk utjevning). De faste mandatene går til partiene på grunnlag av deres oppslutning i de enkelte valgkretsene.
3. Länsstyrelsen fastsetter mandatene for hver valgkrets, på følgende måte:
   a) Antall stemmeberettigede i fylkeskommunen divideres med antall mandater.
   b) Antall stemmeberettigede i valgkretsen divideres med det tallet som er resultat av divisjonen under a)

4. Valgkretsene bør inndeles slik at de kan få åtte faste mandater.

Reglene framgår av den svenske valgloven av 1997, kap. 2 §§ 3 – 9, og kap. 3 §§ 5 – 8.

Vurderinger av dagens system og Sundsbø-utvalgets forslag

Fordelen ved en valgordning som skissert av Sundsbø-utvalget kan være at den bidrar til å styrke samhørigheten mellom befolkningen på den ene siden, og fylkeskommunen og dens folkevalgte på den andre siden. De kandidatene som stiller til valg vil ha tilknytning til et mer avgrenset geografisk område enn det som er tilfelle etter dagens ordning. Dermed må en forutsette at kandidatene vil være bedre kjent for det store flertallet av velgere. Dette vil gjøre det lettere for velgerne å ta stilling til hvilke personer som bør velges. En sideeffekt vil være at det kan bli lettere for befolkningen, når de ønsker det, å kunne ta kontakt med fylkespolitikerne i løpet av valgperioden. En negativ effekt kan være at de valgte vil føle seg mer knyttet til sin region enn til fylkeskommunen som enhet, og dermed ikke ha det helhetssynet som er nødvendig for politikerne i mange saker.

Sundsbø-utvalgets forslag reiser noen prinsipielle spørsmål i forbindelse med selve valgordningen:

1. Dersom det er store skjevheter mellom kommunene i en region når det gjelder folketallet – en kommune er for eksempel fullstendig dominerende når det gjelder innbyggertall – bør det fastsettes noen begrensninger i antall representanter som kan velges fra den enkelte kommune?
2. Skal det fortsatt være utjevningsmandater ved fylkestingsvalget? I tilfelle ja, hvilke prinsipper skal gjelde for utvelgelsen av disse mandatene? Bør man gå over til en utjevning på politisk grunnlag, slik som ved stortingsvalg? (dagens ordning med utjevning basert på at alle kommuner så vidt mulig skal sikres plass i fylkestinget virker uhensiktsmessig). Dette kommer utvalget tilbake til under pkt. 7.7.

Når det gjelder den praktiske organiseringen og gjennomføringen av valget må det avklares:

1. skal fylkesvalgstyrets oppgaver fortsatt ligge på fylkesnivå, eller bør det opprettes nye organer på valgkrets-/regionnivå, som har ansvaret for godkjenning av valglister, trykking av stemmesedler, valgoppgjøret. Skal fylkesvalgstyret fortsatt ha ansvaret for disse oppgavene, vil det bety en merbelastning for dette organet, ved at det må administrere valg i 5 – 6 forskjellige kretser. Dessuten virker det unaturlig å legge de praktiske oppgavene i forbindelse med gjennomføringen av valg til et organ utenfor den kretsen valget gjelder.
2. dersom gjennomføringen av valget legges til krets-/regionnivået oppstår spørsmålet om fylkesvalgstyret/fylkestinget skal ha noen oppgaver når det gjelder kontroll/godkjenning av valget, i likhet med Stortingets posisjon ved stortingsvalg? Dersom det innføres utjevningsmandater basert på politisk oppslutning i fylket som enhet, kan det være naturlig at fordelingen av disse mandatene legges til fylkesvalgstyret (slik at dette blir som et «Riksvalgstyre»).

Utvalgets flertall – alle unntatt medlemmet *Haram* – finner ikke å kunne slutte seg til Sundsbø-utvalgets forslag. Det legges avgjørende vekt på at forslaget vil kunne bidra til en svekkelse av fylkeskommunen som en regional enhet, og bidra til å skape oppsplitting og motsetninger mellom ulike deler av fylkene. Forslaget vil dessuten bidra til en komplisering av valgsystemet.

Hensynet til fylkeskommunen som en enhet der alle de folkevalgte representantene er likeverdige tilsier at ordningen med utjevningsrepresentanter avvikles. Denne ordningen kan bidra til at enkelte fylkestingsmedlemmer oppfattes å være valgt som representanter for sine kommuner og ikke som representanter som skal se fylkeskommunen som en samlet enhet. Dessuten innebærer ordningen at valgoppgjøret blir unødig komplisert.

Utvalgets medlem *Haram* foreslår:

Valgloven bør åpne adgang til å benytte Sundsbø-modellen både ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Fylket og kommunene deles inn i flere valgkretser, og det velges et begrenset antall representanter fra hver valgkrets. Totalt må antallet representanter tilsvare det antall fylkestinget/kommunestyret har bestemt. Ordningen med utjevningsmandater bortfaller. På sikt bør Sundsbø-modellen også innføres når det gjelder stortingsvalg.

Utvalget er kjent med den debatten som for tiden pågår om fylkeskommunenes framtid og den framtidige organiseringen av det regionale nivået i Norge. Utvalgets innstilling bygger på dagens fylkeskommunale inndeling når det gjelder forslaget om at hvert fylke opprettholdes som en valgkrets ved fylkestingsvalg.

Utvalget utelukker imidlertid ikke at det kan bli etablert en framtidig regional organisering med færre regioner enn de 19 fylker vi har i dag, og med en direkte folkevalgt forsamling i hver region. En slik utvikling kan gjøre det nødvendig å innføre en valgordning der regioner/fylker og valgkretser ikke faller sammen. Det kan for eksempel tenkes at det innen den enkelte region opprettes flere valgkretser – for eksempel med basis i dagens fylker – og at det

fra hver valgkrets velges et visst antall representanter til den regionale forsamlingen.

Konklusjon

Det er ikke aktuelt å gå inn for en ordning ved fylkestingsvalget, der fylkeskommunen deles inn i flere valgkretser og det velges et begrenset antall representanter fra hver valgkrets

7.6 Tidspunktet for valgene

Gjeldende rett

Reglene for når kommunestyre- og fylkestingsvalg skal holdes framgår av loven § 24 som lyder:

> «Valg av fylkesting og kommunestyre skal holdes i alle kommuner i landet på en og samme dag i september måned hvert fjerde år».

Av denne bestemmelsen følger:
- Våre to lokalvalg skal holdes samtidig
- Det er ikke anledning til å fastsette individuelle valgdager i den enkelte kommune.

Bør dagens ordning endres?

Den generelle debatten om lokaldemokratiet, og særlig den synkende valgdeltakelsen ved lokalvalg, har aktualisert debatten om når de ulike typer valg skal holdes. En rekke alternativer har blitt aktualisert, særlig fire har vært fremme i debatten:

Alternativ A: *Felles valgdag*

Forslaget bygger på de gjeldende svenske regler der ordningen med en felles valgdag for alle valg ble introdusert i 1970.

Alternativ B: *Felles valgdag for stortings- og fylkestingsvalg*

Alternativet innebærer at kommunevalgene holdes alene for ytterlige å øke bevisstheten omkring de lokalpolitiske spørsmålene, mens fylkestings- og stortingsvalg holdes på samme dag.

Alternativ C: *Rullerende valg*

To varianter av dette alternativet har vært fremme i debatten; 1) En variant går på at det holdes valg hvert år i alle kommuner der en fjerdedel av representantene blir skiftet ut. Som eksempel vil det kunne holdes kommunestyrevalg sammen med det ordinære stortingsvalget i 2001, deretter skiftes en fjerdedel av representantene ut år 2002, 2003, og 2004. 2) Den andre varianten går på at det holdes valg hvert år, men bare i en tredjedel av kommunene. Således skiftes hele kommunestyret ut etter samme prinsipp som i den første varianten. Ordningen med rullerende valg bygger dels på den svenske debatten

der variant 2 har blitt diskutert, og dels på diskusjonen i Storbritannia der også variant 1 er blitt foreslått.

Alternativ D: *Fri valgdag*

Dette alternativet innebærer at det blir opp til den enkelte kommune når et eventuelt valg skal holdes. Mandatperioden blir derimot fremdeles på fire år, mens det i selve valgåret blir opp til den enkelte kommune å bestemme valgdagen.

Hva har så vært argumentene for de ulike variantene?

Argumenter for og mot en felles valgdag.

Det er rimelig å ta utgangspunkt i den svenske debatten der det fra den felles valgdagen ble innført i 1970 har vært en mer eller mindre kontinuerlig debatten om ordningen. Den såkalte «Folkstyrelsekommitteen» vurderte spørsmålet i 1987 uten å finne grunn til å endre på ordningen (Oscarsson 1999). På 1990-tallet har derimot debatten blitt ytterligere aktualisert, og forslaget om å skille valgene har fått sterkere støtte fra de svenske riksdagspartiene. En viktig grunn til dette er at mandatperioden har blitt forlenget fra tre til fire år, noe som i internasjonal sammenheng gir en relativt lang tidsperiode mellom hver gang velgerne får anledning til å stille politikerne til ansvar. Foreløpig har debatten endt med at den svenske riksdagen i oktober 1999 vedtok å utrede et eventuelt skille av valgene [30] . Hva er så argumentene?

Valgdeltakelsen

I Norge er tendensen synkende deltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalgene. Argumentet for en felles valgdag er at dette nok vil ha en umiddelbar effekten på valgdeltakelsen, den vil holde seg på et stabilt høyere nivå. Erfaringene fra Sverige tilsier at det vil være rimelig å forvente en slik utvikling, deltakelsen ved de lokale valgene er gjennomgående høyere i Sverige enn i Norge. Christensen og Midtbø (1999) viser også i en rapport for utvalget at valgdeltakelsen generelt sett gjennomgående er lavere ved lokalvalg enn tilfelle er i nasjonale valg (se vedlegg 4). Tilhengerne av en felles valgdag i Sverige argumenterer sterkt for at lav valgdeltakelse innebærer et grunnleggende svakhetstrekk ved demokratiet. Spørsmålet er så om hensynet til valgdeltakelsen alene er så viktig at det skal styre når valgene skal holdes? Argumentet om synkende valgdeltakelse vil nok være mest relevant i diskusjonen om eventuelt rullerende kontra frie valgdager (alternativ C og D). I de to siste tilfellene vil nok lokalpolitikerne få ytterligere mindre drahjelp fra rikspolitikerne og valgdeltakelsen vil kunne synke ytterligere fra dagens nivå. Rullerende og frie valg vil derimot kunne bidra til at de konkrete lokalpolitiske prioriteringer kommer klart fram i lyset, og slik sett få fokus på de prioriteringer som er viktige for velgerne lokalt. Det kan således argumenteres sterkt for at en bør se etter andre virkemidler for å øke valgdeltakelsen enn selve valgtidspunktet [31] .

30. Dette ble vedtatt av et flertall bestående av Moderata Samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet Liberalerna, Kristdemokraterna og Miljöpartiet (Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000: KU 2, Frågor om styrelseskick och demokrati).

Helhetsperspektivet på politikken

Det klassiske argumentet for den svenske felles valgdagen var at ordningen sikret at helhetsperspektivet på politikken kom tydelig fram. Utformingen av den nasjonale og lokale politikken bør diskuteres og avgjøres samtidig. En felles valgdag får fram den sammenhengen som uvilkårlig er til stede mellom nasjonale og lokale prioriteringer. Dette vil også være vesentlige argumentet mot både alternativ C (rullerende valg), og D (frie valgdager). Derimot er det fullt mulig å argumentere for det motsatte, at rullerende eller frie valgdager gir velgerne et bedre grunnlag til å vurdere hva som virkelig er lokale prioriteringer. Årlige valg kan for eksempel bidra til en bedre, og mer kontinuerlig debatt om konkrete lokale økonomiske prioriteringer. Et hvert kommunalt budsjett vil være gjenstand for debatt gjennom valg. Denne diskusjonen fører oss over til det som gjerne har vært den mest sentrale diskusjonen, nemlig forholdet mellom riks- og lokalpolitikk.

Rikspolitikk versus lokalpolitikk

Et argument mot felles valgdag er således at lokalpolitikken havner i skyggen av rikspolitikken. Tilhengerne av en felles valgdag i Sverige henviser gjerne til norske forhold når en skal dokumentere at det å skille valgene ikke nødvendigvis får fram de lokale sakene. Det argumenteres videre med at det ikke er nødvendig å skille valgene fordi de svenske velgerne over tid i stadig større grad rent faktisk skiller mellom kommune- og rikspolitikk når de foretar sitt partivalg (Oscarsson 1999). Stadig flere stemmer på ulike partier i kommune- og riksdagsvalget – andelen som splitter sine stemmer har økt fra 6 prosent i 1970, til 21 prosent i 1994 (Ibid). Betyr så det at andelen «kommunale velgere» har økt? Her har den faglige debatten vært omfattende uten entydige konklusjoner. Den økende tendensen til at velgerne stemmer ulikt ved de forskjellige valg kan like gjerne være at en i større grad bruker lokalvalgene til å «straffe» sine vanlige parti. Synkende partiidentifikasjon og dermed svakere bånd mellom velgere og partiene kan være argument for at det siste er vel så riktig som det første. I den norske debatten har også argumentet om rikspolitisk dominans stått sentralt. Valgforskningen har derimot vist at lokalpolitikken så avgjort spiller en viktig rolle for hvilke standpunkt velgerne rent faktisk tar på valgdagen (Bjørklund 1999). Derimot kan norske erfaringer knapt brukes som argument for at det å skille valgene vil vitalisere lokalpolitikken og synliggjøre lokale prioriteringer, som er et viktig argument i den svenske debatten.

Mandatperiodens lengde

Det kanskje mest sentrale argumentet i dagens svenske debatt er at overgangen fra tre til fire års mandatperioder gjør et skille av valgene mer påkrevd. Det at det går fire år mellom hver gang velgerne får anledning til å gå til valgurnene er sentralt. Den nåværende norske ordningen med valg annethvert år kommer i så måte bedre ut. Trekker en argumentet lenger, og mener at

31. Et effektivt virkemiddel mot den synkende valgdeltakelsen er stemmeplikt. Stemmeplikt vil innebære en liten byrde for den enkelte velger sammenliknet med andre plikter, som for eksempel verneplikt.

politikerne bør stilles til ansvar så ofte som mulig kan dette brukes som argument for årlige valg. En kan også peke på at ungdommens engasjement kan svekkes dersom det går fire år uten at de som førstegangsvelgere får mulighet til å øve innflytelse på politikken. De vil i tilfelle kunne være 22 år når de for første gang kan gå til valgurnene, og ha gjennomført videregående skole uten å ha deltatt i valg.

Felles valgdag for stortings- og fylkestingsvalg

Det er særlig tre argument for dette alternativet: 1) For det første kan det tenkes at det å holde kommunevalgene alene kan innebære en økt bevissthet om lokaldemokratiet generelt. Forslaget gir et signal om at kommunene er et viktig fundament i det norske demokratiet. 2) For det andre er det mulig at det å samordne stortings- og fylkestingsvalg kan øke interesser for det som hører inn under fylkeskommunes ansvarsområde. Valgforskningen har over tid dokumentert at saker som hører inn under fylkeskommunenes forvaltningsområde gjerne står sentralt når velgerne bestemmer sitt partivalg ved stortingsvalgene. Spesielt gjelder dette saker av allmenn sosialpolitisk karakter. Det å samordne de to valgene kan således bidra til å synliggjøre fylkeskommunens forvaltningsoppgaver. 3) For det tredje kan det dokumenteres at stortings- og fylkestingsvalgene har mer karakter av å være rene partivalg enn hva som er tilfelle ved kommunestyrevalgene. I det siste tilfelle framstår personvalget som en vesentlig komponent. Det kan være et argument for at kommunestyrevalget bør avvikles separat.

Utvalgets merknader

Utvalgets flertall går inn for at dagens ordning med felles valgdag for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg videreføres. En legger avgjørende vekt på at begge disse valgene er å anse som lokalvalg, og dermed hører naturlig sammen. Det er de lokale/regionale sakene som står i fokus, og som også bør stå i fokus. Ved stortingsvalg er det de nasjonale sakene – særlig regjeringsspørsmålet – som vil være sentrale. En kombinasjon av stortingsvalg og fylkestingsvalg vil lett føre til at interessen for fylkestingsvalget og de sakene som er sentrale ved det valget «forsvinner» i fokuseringen på stortingsvalget. Utvalget vil også peke på at partiene og andre som stiller liste ved kommunestyre- og fylkestingsvalg ofte ser de to valgene i sammenheng når kandidater settes opp på valglistene. Denne sammenhengen blir det vanskeligere å ivareta dersom valgene kommer på forskjellig tidspunkt.

En annen uheldig virkning av felles valgdag vil være at noen vil være opp mot 22 år før de første gang har anledning til å delta i sitt første valg. Hvert fjerde årskull vil dessuten fullføre den videregående skolen uten å delta i skolevalg med den innføring i valg denne ordningen har.

Etter utvalgets mening kan ikke hensynet til en eventuell økning i valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget – som følge av en «drahjelp» fra stortingsvalget – oppveie de ulempene som en kombinasjon av disse to valgene medfører.

Medlemmet *Martin Kolberg* er av den oppfatning at den stadig synkende deltakelsen ved valgene til kommunestyrene og fylkestingene er en av de

største utfordringene i vårt demokrati. Utvalgets mandat peker da også spesielt på dette som et område Valglovutvalget skulle vie særlig oppmerksomhet.

Politikkens innhold vil alltid være det som har mest å si for interessen, og dermed deltakelsen ved alle typer valg, også ved kommunestyrevalgene. Svenske erfaringen viser entydig at den felles valgdagen bidrar en høyere deltakelse ved lokalvalgene. Det ser heller ikke ut som om den rikspolitiske debatten i Sverige bidrar til mindre interesse, og oppmerksomhet, om de lokale sakene. Dette medlem mener at en felles valgdag vil gi velgerne en mulighet til å stemme ut fra en helhetlig politisk vurdering. Den felles valgdagen vil få frem den klare sammenhengen som det er mellom nasjonale og lokale prioriteringer. På dette grunnlag og ut fra den vurdering at en felles valgdag ser ut til å være det mest konkrete forslaget som kan fremmes for å øke valgdeltakelsen foreslår dette medlem at stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg holdes på samme dag.

Konklusjoner

1. Stortingsvalg bør fortsatt avvikles separat
2. Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg bør fortsatt avvikles samtidig.

7.7 Mandatfordelingssystemet

Metoden for fordeling av mandatene på valglistene er svært forskjellig når det gjelder de to valgene.

7.7.1 Fylkestingsvalget

Gjeldende rett

Ved valgoppgjøret benyttes her samme metode som ved stortingsvalg, St. Laguë's modifiserte metode (loven § 59):

Fylkesvalgstyret legger sammen valglistenes stemmetall i alle kommunene i fylket. Hver listes stemmetall divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 osv. Hvert stemmetall skal divideres så mange ganger som svarer til det antall representantplasser listen kan forventes å få. Deretter fordeles representantplassene i forhold til størrelsen på kvotientene. Representantplass nr. 1 tilfaller den listen som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tilfaller den listen som har den nest største kvotienten. Slik fortsetter en inntil alle representantplassene er fordelt.

Etter at alle representantplassene er fordelt skal en sjettedel av fylkestingets medlemstall – i tilfelle avrundet oppover til nærmeste hele tall – *avsettes* som utjevningsrepresentanter. Uttrykket «avsettes» benyttes for å markere at det er ikke gitt at dette blir den endelige sammensetningen i fylkestinget.

Utjevningsrepresentantene fordeles på de listene som har de største kvotientene. Formålet med utjevningsrepresentantene er å sikre alle kommuner i fylket minst en plass i fylkestinget. Utjevningsordningen ved fylkestingsvalget er altså geografisk motivert, ikke basert på ønsket om politisk utjevning, slik tilfellet er ved stortingsvalg.

Utjevningsordningen kan ikke forrykke balansen mellom de gruppene som oppnår representasjon i fylkestinget. Den vil bare ha betydning når det gjelder spørsmålet om hvilke personer som kommer inn i fylkestinget som representanter.

Hver valgliste tildeles foreløpig et antall utjevningsmandater som er lik det antall mandater den vinner innenfor rammen av det antall kvotienter tilsvarende en sjettedel av fylkestingets medlemstall. Utjevningsrepresentantplassene tildeles kandidater fra de kommuner som ikke har fått noen representant i fylkestinget når fem sjettedeler av plassene er fordelt. Disse kandidatene vil da rykke opp forbi kandidater som står foran dem på listen. Dersom en valgliste ikke har kandidater fra noen urepresentert kommune fordeles mandatet til listen som et «ordinært» mandat, mens utjevningsmandatet går til den listen som har neste plass i rekkefølgen.

Hvor mange representanter som faktisk kommer inn som utjevningsrepresentanter avhenger av hvor mange kommuner som er urepresentert når den siste sjettedelen skal fordeles. Har alle kommunene fått minst én plass er det ingen utjevningsrepresentantplasser å fordele. Er det en urepresentert kommune, blir det også en utjevningsrepresentant.

Dersom det er flere mandatplasser å fordele når alle kommuner er blitt representert skal de overskytende plassene fordeles etter de vanlige regler for kandidatkåringen. I praksis vil dette bety at kandidatene kåres i den rekkefølge de er nominert på valglistene.

Vurdering av utjevningsordningen

Fordelene ved utjevningsordningen er at den:

1. kan bidra til at alle kommuner blir representert i fylkestinget
2. kan bidra til å styrke fylkeskommunens legitimitet som politisk enhet.

Innvendingene mot ordningen er at den:

1. kan bidra til å svekke fylkeskommunen som politisk enhet, ved at utjevningsrepresentantene kan oppfatte seg som kommunenes representanter, og ikke evne å se helheten i den fylkeskommunale politikken
2. den gjør valgoppgjøret unødig komplisert
3. ordningen var i realiteten ment å være en overgangsordning som skulle lette etableringen av den nye fylkeskommunen. Nå, mer enn 25 år etter, er det på tide å få ordningen ut av systemet
4. setter til side partienes rangering av kandidatene

Bør utjevningsordningen avskaffes?

Det kan være grunn til å foreta en prinsipiell vurdering av utjevningsordningen.

Dersom man skulle gå inn for å dele fylket opp i flere valgkretser synes det klart at man må gå bort fra en utjevningsordning basert på geografiske kriterier. Det kunne i stedet være aktuelt å vurdere en utjevningsordning der siktemålet er å styrke den politiske representativiteten i fylkestinget, en ordning der man legger til grunn prinsipper tilsvarende de som ligger bak utjevningsordningen ved stortingsvalgene.

Uansett synes den gjeldende utjevningsordningen moden for avskaffelse. Flere argumenter taler for dette:

1. Ordningen bidrar til å svekke fylkeskommunen som enhet, ved at den legitimerer at fylkestingsmedlemmene oppfattes som representanter for sine respektive kommuner
2. Ordningen bidrar til et komplisert valgoppgjør, og rokker rangeringen av kandidater på valglistene
3. Ordningen var ment å være en midlertidig ordning da den nye fylkeskommunale administrasjonsordningen ble innført på midten av 1970-tallet

Konklusjon

Utjevningsordningen ved fylkestingsvalg oppheves.

7.7.2 Kommunestyrevalg

Gjeldende rett

Valgoppgjøret ved kommunestyrevalg er mer komplisert enn ved fylkestingsvalget. Dette har sammenheng med reglene om velgernes adgang til å endre på stemmesedlene ved å føre opp kandidater fra andre lister («slengere»).

Valgloven § 44 nr 5 fastsetter at velgeren på stemmeseddelen kan føre opp én gang inntil så mange kandidatnavn fra andre lister som svarer til en fjerdedel av kommunestyrets medlemstall, avrundet nedover til nærmeste hele tall. Dersom kommunestyret har 19 eller færre representanter, skal det likevel være adgang til å føre høyst 5 navn.

Reglene om valgoppgjøret finnes i valgloven § 48 sjette ledd og § 64.

Sentralt i reglene om valgoppgjøret står begrepet «listestemmer». Hver stemmeseddel inneholder et antall listestemmer som tilsvarer antall kommunestyrerepresentanter. Dette antallet er uavhengig av antall kandidatnavn på stemmeseddelen. Om velgeren har strøket samtlige kandidatnavn påvirker ikke det antallet listestemmer. Den eneste måten velgeren kan påvirke listestestemmetallet, er ved å føre opp kandidater fra andre lister, og dette har betydning kun for fordelingen av listestemmene mellom valglistene.

Hvordan gjennomføres valgoppgjøret?

Gangen i valgoppgjøret er som følger:

1. Først må en undersøke hvor mange listestemmer som tilfaller den enkelte valgliste på hver stemmeseddel. Har velgeren ført opp en eller flere slengere på stemmeseddelen, gir dette listestemmer til den/de listen(e) slengeren(-ne) representerer, mens den listen stemmeseddelen gjelder taper tilsvarende. Ett eks.: I en kommune skal det velges 25 representanter. Velgeren avgir en stemmeseddel til Arbeiderpartiet, men fører opp 1 slenger fra hver av listene til Høyre. Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Listestemmene på denne seddelen vil dermed fordele seg slik: DNA: 21 H: 1 KrF: 1 SP: 1 SV: 1
2. En finner hver listes stemmetall ut fra følgende formel: A: Antall stemmesedler avgitt for listen X antall kommunestyrerepresentanter + B: Slengerstemmer mottatt fra andre lister – C: Slengerstemmer avgitt til andre lister = D: Listens stemmetall

3. Alle listenes stemmetall skal summeres, og denne summen skal divideres med antall representantplasser + 1. Kvotientens hele tall forhøyes med 1.
4. Hver listes stemmetall divideres med den forhøyede kvotienten nevnt under 3. Hver liste får så mange representanter i kommunestyret som de nye kvotienters hele tall angir. Dette kalles 1. divisjon.
5. Viser det seg at ikke alle representantplassene er blitt fordelt under 4, må man foreta nye divisjoner. Nå skal hver listes stemmetall først divideres med antall representanter listen allerede har fått + 1 (2. divisjon), deretter – om det er nødvendig med antall representanter listen allerede har fått + 2 (3. divisjon), så med antall representanter listen allerede har fått + 3 (4. divisjon), osv. man må foreta så mange divisjoner at man er sikker på å finne de største kvotientene i et antall som svarer til ikke fordelte plasser i kommunestyret.
6. Et antall kvotienter tilsvarende antall ikke fordelte plasser under 4, skal nummereres fortløpende etter størrelse. De gjenværende plassen i kommunestyret fordeles deretter på grunnlag av disse kvotientene.
7. Dersom flere lister har samme kvotient, er stemmetallet avgjørende. De med høyest stemmetall seirer i konkurransen om mandatet. Dersom det er stemmelikhet mellom to eller flere lister, avgjøres fordelingen ved loddtrekning.

Eksempel på valgoppgjør ved kommunestyrevalg

I Lillevik kommune skal det velges 25 kommunestyrerepresentanter. Det er avgitt 3351 gyldige stemmesedler ved valget som fordeler seg slik:

Tabell 7.1: Gyldige stemmesedler

Arbeiderpartiet	1509
Høyre	511
Senterpartiet	364
Kristelig Folkeparti	345
Venstre	244
Sosialistisk Venstreparti	205
Fremskrittspartiet	173
Sum	3351

Tabell 7.2: Listestemmene fordeler seg slik:

Arbeiderpartiet	37606
Høyre	12808
Senterpartiet	9095
Kristelig Folkeparti	8653
Venstre	6063
Sosialistisk Venstreparti	5151
Fremskrittspartiet	4399

Tabell 7.2: Listestemmene fordeler seg slik:

Sum	83775

Summen er lik 3351 (antall gyldige stemmesedler) x 25 (antall kommunestyrerepresentanter).

Det samlede listestemmetall divideres med antall representantplasser forhøyet med 1.

83775 : (25 + 1) = 3222, 11, dvs. 3222 + 1 = 3223

Deretter forhøyes kvotienten med 1.

Alle listenes stemmetall divideres deretter med 3223

Boks 7.1 1. divisjon

Arbeiderpartiet 37606 : 3223 = 11,66 dvs. 11
Høyre 12808 : 3223 = 3,97 dvs. 3
Senterpartiet 9095 : 3223 = 2,82 dvs. 2
Kristelig Folkeparti 8653 : 3223 = 2,68 dvs. 2
Venstre 6063 : 3223 = 1,88 dvs. 1
Sosialistisk Venstreparti 5151 : 3223 = 1,59 dvs. 1
Fremskrittspartiet 4399 : 3223 = 1,36 dvs. 1
SUM 21

Etter 1. divisjon er det dermed fordelt 21 representantplasser. I og med at det fortsatt er 4 representantplasser som ikke er fordelt er det nødvendig med en 2. divisjon. Nå skal hver listes listestemmetall divideres med det antall representanter lista har fått i divisjon + 1..

Boks 7.2 2. divisjon

Arbeiderpartiet 37606 : (11 + 1) = 3133,83
Høyre 12808 : (3 + 1) = 3202,00
Senterpartiet 9095 : (2 + 1) = 3031,66
Kristelig Folkeparti 8653 : (2 + 1) = 2884.33
Venstre 6063 : (1 + 1) = 3031,40
Sosialistisk Venstreparti: 5151 : (1 + 1) = 2575,50
Fremskrittspartiet: 4399 : (1 + 1) = 2199,50

Høyre, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Venstre får de 4 høyeste kvotientene i denne divisjonen. De ligger derfor foreløpig best an til å ta de resterende plassene som skal fordeles. Det er imidlertid nødvendig å foreta en 3. divisjon

for å undersøke om noen av listene da vil få en kvotient som er høyere enn de 4 høyeste i 2. divisjon.

Boks 7.3 3. divisjon

Arbeiderpartiet 37606 : (11 + 2) = 2892,76
Høyre 12808 : (3 + 2) = 2561,60
Senterpartiet 9095 : (2 + 2) = 2273,75
Kristelig Folkeparti 8653 : (2 + 2) = 2163.25
Venstre 6063 : (1 + 2) = 2021,00
Sosialistisk Venstreparti: 5151 : (1 + 2) = 1717,00
Fremskrittspartiet: 4399 : (1 + 2) = 1466,33

Dette viser at ingen kvotient i 3. divisjon er høyere enn de 4 høyeste kvotientene i 2. divisjon. Resultatet av 2. divisjon kan derfor legges til grunn ved fordelingen av de 4 gjenværende representantplassene.

Tabell 7.3: Endelig fordeling av representantplassene i Lillevik kommunestyre

Arbeiderpartiet	12
Høyre	4
Senterpartiet	3
Kristelig Folkeparti	2
Venstre	2
Sosialistisk Venstreparti	1
Fremskrittspartiet	1

7.7.3 Felles regler om mandatfordelingen ved alle valg?

Som nevnt er det store forskjeller på reglene som ligger til grunn for mandatfordelingen ved fylkestingsvalg (og stortingsvalg) og kommunestyrevalg. En kan reise spørsmålet om det er påkrevd å ha så forskjellige regler, eller om det er mulig/ønskelig å få til en samordning av reglene. Svaret på dette spørsmålet kan avhenge av hvilke regler man vil ha for personvalget. Felles regler for velgernes muligheter til å øve innflytelse på personsammensetningen tilsier at man også kan ha felles bestemmelser for valgoppgjøret.

Tidligere behandling av spørsmålet

Valglovutvalget av 1980 var opptatt av spørsmålet om hvilke konsekvenser St.Laguës metode ville føre til når det gjaldt kommunestyrenes sammensetning.. I NOU 1982: 6, side 66, uttaler utvalget:

> «… Utvalget har undersøkt hvordan kommunestyrenes sammensetning i en del kommuner ville blitt dersom en la stortingsvalglovens re-

gler til grunn ved fordelingen av representantplasser … Det går fram … at en ikke vil få store forandringer i kommunestyrenes sammensetning. Det synes å være en tendens til at de store gruppene i kommunestyrene vil tape et mandat eller to, til mindre grupper. Det synes også som om det er lettere for de små gruppene å bli representert enn etter dagens system. I flere av kommunene ville lister som i dag ikke er representert i kommunestyret, fått ett mandat. Utvalget mener at en kan konstatere at stortingsvalglovens regler kunne gi en sammensetning av kommunestyret som ligger nærmere de forskjellige listers prosentvise oppslutning blant velgerne enn tilfellet er i dag.

Utvalget mener det kan være grunn til å overveie om en bør ta i bruk stortingsvalglovens utregningssystem også ved kommunestyrevalg. Rent praktisk kan det være en fordel å ha felles system ved alle valg. Systemet kan likevel ikke nyttes fullt ut. Pga. ordningen med slengere ved kommunestyrevalg, må en fortsatt operere med listestemmer og tillegg/fradrag for overføringer av slengere. En kan ikke bruke antall stemmesedler som listas stemmetall. Selve divisjonene kunne imidlertid foregå etter reglene i stortingsvalglovens § 43, ved at en dividerte listenes stemmetall med 1,4, 3, 5, 7, 9 osv.

En vil også peke på at reglene om valgoppgjør ved kommunestyrevalg – slik de lyder i dag – er svært kompliserte. En tilpasning til stortingsvalglovens regler vil bety en forenkling, selv om en må godta visse særregler pga. slengersystemet.

Et argument mot en felles utregningsordning er at dette kan gi økt oppsplitting i kommunestyrene ved at flere grupper blir representert. Arbeidsforholdene kan bli vanskeliggjort, og kommunestyrenes evne til å fungere tilfredsstillende kan bli redusert. På denne måten kan valgordningen bidra til at demokratiet ikke vil fungere så godt som mulig.

Utvalget mener at gode grunner kan tale for at en bør ha et felles system for mandatfordeling ved alle typer valg. Utvalgets flertall – formannen, Clemet, Gjerde, Hermansen, Larsen og Overå – finner likevel at en ikke bør foreslå et slikt felles system. Mindretallet – Arntsen, Eggen og Storsand – vil foreslå at det innføres felles regler for mandatfordelingen, og at stortingsvalglovens regler også bør gjelde for kommunestyrevalg så langt de passer. Disse medlemmer vil be departementet legge fram forslag til de nødvendige lovendringer. …»

I Ot.prp. nr. 2 (1984 – 85) sluttet departementet seg til forslaget fra flertallet i utvalget om ikke å gå inn for felles oppgjørsregler for alle valg. Departementet la vekt på følgende argumenter:

- reglene om beregning av listestemmene gjør at det er lite å vinne ved å gå over til utregningssystemet for stortingsvalg
- en overgang til reglene for stortingsvalg gjør at det «styringstillegget» som er innebygd i beregningsreglene ved kommunestyrevalg vil bli svekket, og kan føre til at arbeidsforholdene i kommunestyret kan bli vanskeliggjort
- de gjeldende regler gir såpass beskjedne utslag i favør av de største gruppene at det ikke kan være berettiget å karakterisere dem som overgrep overfor de minste gruppene
- det er ikke registrert noe sterkt ønske om endringer i gjeldende regler
- et stort flertall av de innkomne høringsuttalelsene (ca 80 prosent) går mot å gjøre noen endringer

(Proposisjonen side 52 – 53)

Spørsmålet om felles oppgjørsregler er – så vidt vites – ikke reist siden.

Utvalgets merknader

Utvalget mener at det kan være grunn til å vurdere på ny om en bør ha det samme systemet for alle valg når det gjelder mandatfordelingen.

Dersom St. Laguës (modifiserte) metode legges til grunn, vil alle mandatene i kommunestyret bli fordelt i én operasjon, ved at hver listes stemmetall divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 osv., og mandatene fordeles fortløpende på grunnlag av kvotientenes størrelser. Ved dagens system må man i hvert fall foreta minst to beregninger – først finne kvotienten som skal legges til grunn for beregningen, og deretter dividere hver listes stemmetall med denne kvotienten (1. divisjon). I tillegg må man i praksis foreta en eller flere divisjoner for å fordele de mandater som er blitt «til overs» etter 1. divisjon (jf.eksemplet fra Lillevik foran). Selv om det enkelte partis stemmetall må divideres flere ganger, vil St. Laguës metode innebære en *forenkling* .

I tabell 7.7 i appendiks er det satt opp eksempler fra 12 kommuner som viser hvilken effekt St.Laguës metode ville hatt når det gjelder kommunestyrenes sammensetning ved valget i 1995.

Dersom St. Laguës modifiserte metode legges til grunn ved kommunestyrevalget i Lillevik får en følgende valgoppgjør – basert på bruk av stemmesedler uten «slengere»:

Tabell 7.4: Valgoppgjøret i Lillevik – basert på St. Laguës modifiserte metode:

Parti	Stemmer	1. div.	2. div.	3. div	4. div.	5. div.	6. div
Arbeiderpartiet	1509	1077,8x	503x	301,8x	215,5x	167,6x	137,1x
Høyre	511	365x	170,3x	102,2x	73x	56,7	46,4
Senterpartiet	364	260x	121,3x	72,8x	52	40,4	33,o
Kristelig Folkeparti	345	246,4x	115x	69x	49,2	38,3	31,3
Venstre	244	174,2x	81,3x	48,8	34,8	27,1	22,1
Sosialistisk Venstreparti	205	146,4x	68,3	41	29,2	22,7	18,6
Fremskrittspartiet	173	123,5x	57,6	34,6	24,7	19,2	15,7
		7. div	8.div.	9. div.	10. div.	11. div	12.div.
Arbeiderpartiet		116,0x	100,6x	88,7x	79,4x	71,8x	65,6
Høyre		39,3	34,0	30,0			
		13. div.					
Arbeiderpartiet		42,3					

Fordelingen av representantene skjer på grunnlag av de 25 største kvotientene (markert med x)og gir følgende sammensetning i kommunestyret:

Arbeiderpartiet: 11 (- 1)

Høyre: 4

Senterpartiet: 3

Kristelig Folkeparti: 3 (+ 1)
Venstre: 2
Sosialistisk Venstreparti: 1
Fremskrittspartiet: 1
Disse eksemplene viser to ting:

1. En overgang fra gjeldende valgoppgjørsordning til St. Laguës metode vil gi små forskyvninger når det gjelder mandatfordelingen mellom valglistene
2. Der det skjer forskyvninger i mandatfordelingen fører St. Laguës metode til en bedre proporsjonalitet når det gjelder sammensetningen i kommunestyrene

Utvalget vil gå inn for at St.Laguës metode benyttes også ved kommunestyrevalg.

Dette vil innebære

1. et forenklet valgoppgjør
2. felles regler ved alle valg
3. bedre proporsjonalitet når det gjelder kommunestyrenes sammensetning.

Som omtalt i kap. 8 går utvalget inn for at slengerordningen oppheves. Dermed er det ikke lenger nødvendig å operere med listestemmer som fordeles på partiene. Valgoppgjøret kan gjennomføres ved at man teller det antall stemmesedler som blir avgitt til den enkelte liste. Stemmetallene divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 osv.

Konklusjon

St.Laguës modifiserte metode legges til grunn når representantplassene i kommunestyret skal fordeles.

7.8 Klager. Ugyldig valg m.m.

7.8.1 Klager

Gjeldende rett

Valgloven §§ 70 – 71 har detaljerte regler om klager i forbindelse med kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

Hva kan påklages?

Loven § 70 første ledd fastsetter at valgstyrets kjennelser om stemmerett og adgangen til å avgi stemme kan påklages. Som eksempel på avgjørelser som kan påklages i medhold av denne bestemmelsen kan nevnes kjennelse om ikke å innføre noen i manntallet.

§ 71 første ledd fastsetter at «forberedelse og gjennomføring av valg» kan påklages. Dette er en svært vid bestemmelse som favner alle avgjørelser som treffes i forbindelse med valget, for eksempel godkjenning/forkastelse av listeforslag, fastsetting av antall stemmekretser, godkjenning av stem-

megivninger, opptelling og valgoppgjør. Bestemmelsen gjelder både kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

Hvem har klagerett?

Klagerett etter § 70 har
– Den som kjennelsen går imot
– Enhver annen som står innført i manntallet i vedkommende kommune

Klagerett etter § 71 har
– Enhver som er stemmeberettiget i kommunen ved kommunestyrevalg
– Enhver som er stemmeberettiget i fylket ved fylkestingsvalg

Det framgår dermed av loven at man enten må være berørt av en kjennelse om stemmerett, eller ha stemmerett i vedkommende fylke/kommune for å være klageberettiget.

Andre har ikke klagerett, selv om de mener at en avgjørelse i forbindelse med valget berører deres interesser på en uheldig måte. For eksempel kan ikke hovedstyret i et registrert parti påklage en avgjørelse om å godkjenne en valgliste dersom de ikke har partimedlemmer eller andre med stemmerett i fylket/kommunen som på deres vegne kan fremme en klage.

Klageinstans

Loven §§ 70 og 71, begges første ledd, slår fast at departementet er klageinstans.

Departementets avgjørelser i medhold av § 70 kan bringes inn for Stortinget – enten av klageren eller av valgstyret, dersom departementet tar klagen til følge, jf. § 70 fjerde ledd. Departementet sender melding til Stortinget om de klagesaker der avgjørelsen ikke blir påklaget videre.

Departementets avgjørelser etter § 71 kan ikke påklages videre, jf. paragrafens siste ledd. Men avgjørelsen kan bringes inn for Sivilombudsmannen, og kan i visse gjøres til gjenstand for prøving ved domstolene. Se Overå m.fl., 1997, side 331 – 333.

Fylkesmannens rolle

Det følger av loven § 71 sjette ledd at fylkesmannen skal kontrollere valgoppgjøret ved kommunestyrevalget, og at han kan påby feilen rettet, dersom han finner at noen er valgt som representant/vararepresentant ved uriktig valgoppgjør.

Loven § 71 sjuende ledd fastsetter at fylkesmannen skal sende melding til departementet dersom han blir kjent med feil i forbindelse med forberedelsene og gjennomføringen av valget, og han ikke selv kan påby feilen rettet. Fylkesmannens adgang til å sende slik melding gjelder både kommunestyrevalget og fylkestingsvalget.

Klagefrist

Det følger av loven § 70 tredje ledd og § 71 tredje ledd at klagen må være fremsatt senest kl 15 den 30. dagen etter valgdagen. Loven opererer med to alternative kriterier for rettidig innlevering av klage:

1. Enten fremført muntlig i valgstyrets/fylkesvalgstyrets møte.
2. Eller fremsatt skriftlig for lederen i valgstyret/fylkesvalgstyret.

En klage som gjelder forhold av betydning både for kommunestyrevalget og fylkestingsvalget anses å gjelde begge valg, og anses rettidig fremsatt dersom den innen fristens utløp er kommet inn til enten valgstyret eller fylkesvalgstyret, jf. § 71 femte ledd. Er klagen sendt til den instansen skal denne straks underrette den andre instansen ved kopi av klagen.

Lokale valgmyndigheters behandling av klagen

Dette omhandles i § 71 tredje, jf. fjerde, ledd. Lederen av valgstyret/fylkesvalgstyret skal

– Forelegge klagen for valgstyret/fylkesvalgstyret dersom han/hun finner grunn til det
– Sende klagen snarest mulig gjennom fylkesmannen til departementet, med opplysning om klageren har klagerett, og når han mottok klagen. Klagen skal vedlegges utskrift av møteboka og andre dokumenter som antas å ha betydning for saken

Loven har ingen bestemmelse som gir de lokale valgmyndighetene hjemmel til, av eget tiltak, å rette de forhold klagen gjelder dersom det finnes grunnlag for dette, i stedet for å oversende klagen til departementet.

Departementets behandling av klagen. Vurdering av valgets gyldighet

Loven § 75 fastsetter hvilke forhold som kan gi grunnlag for å kjenne et valg ugyldig. Brudd på bestemmelsene om:

– Manntallet
– Tidspunktet for valget
– Forhåndsstemmegivningen
– Gjennomføringen av valget
– Opptellingen og valgoppgjøret

er alle forhold som kan medføre ugyldig valg.

Enkelte feil kan departementet tillegge betydning uavhengig av om det er klaget, jf. § 76. Det gjelder tilfelle hvor:

– En kjennelse vedr. manntallet eller retten til å innlevere stemmeseddel er omgjort med endelig virkning
– Noen er valgt til representant eller vararepresentant ved uriktig valgoppgjør
– Noen har prøvd å påvirke valget på straffbar måte

7.8.2 Virkninger av feil som er begått i forbindelse med valget

Vilkår for ugyldighet

En feil som begås i forbindelse med valget får ikke automatisk virkning – uansett hvor grov den måtte fortone seg.

Vilkåret for å kjenne et valg ugyldig er iflg. loven § 77 at «det finnes antakelig» at feilen har hatt betydning for utfallet av valget. Dette innebærer at en feil ikke automatisk fører til ugyldighet. Det er heller ikke nok at det finnes en teoretisk mulighet for at feilen kan ha hatt betydning. Man må – ut fra en total vurdering av alle forhold i saken – finne det sannsynliggjort at feilen har hatt innflytelse på valgresultatet.

Resultatet av klagebehandlingen

Departementets behandling av en klage kan få tre forskjellige utfall:
- Klagen forkastes fordi man ikke finner at det er skjedd noe brudd på regelverket.
- Klageren gis medhold, for så vidt som det konstateres at det er gjort feil, men feilen finnes å være uten betydning for valget. En stemmeseddel er for eksempel godkjent eller forkastet i strid med loven, men det er åpenbart at denne ene stemmeseddelen er uten betydning for det endelige valgresultatet.
- Klagen tas til følge, og valget kjennes ugyldig

Omfanget av ugyldighet

Det følger av loven § 77 andre ledd at feilen ikke skal tillegges større betydning enn det som er nødvendig. Er det gjort feil i forbindelse med kandidatfordelingen, får dette ikke konsekvenser for stemmegivningen, opptellingen eller valgoppgjøret for øvrig.

Hvordan avhjelpe feil

Det følger av loven § 78 at feilen skal avhjelpes på den måten som er mest hensiktsmessig, for eksempel:
- Ny opptelling av stemmesedlene
- Ny summering av stemmesedlene
- Ny beregning av valgresultatet, eller loddtrekning

Departementet kan foreta rettingen av feilen selv, eller påby nytt valgoppgjør av valgstyret/fylkesvalgstyret. I praksis er det det siste som skjer. Departementet konkluderer vanligvis sin klagebehandling med å påvise hvilke feil som er gjort, og gi anvisning på hvordan de skal rettes.

Vilkår for omvalg

Den mest drastiske konsekvensen av et ugyldig valg, vil være at det påbys omvalg.

Loven legger opp til at dette bare skal være en reaksjon i særskilte tilfelle. I § 80 er det fastsatt følgende to vilkår som begge må være oppfylt:

1. Det er ikke mulig å rette feilen på annen måte (ny opptelling eller nytt valgoppgjør)
2. Feilen har betydning for fordelingen av representantplassene i kommunestyret/ fylkestinget mellom valglistene

Som eksempel på tilfelle hvor det er aktuelt å påby omvalg kan nevnes uriktig godkjenning eller forkastelse av en valgliste.

7.8.3 Forholdet valglovens klagesystem – andre klageordninger

Generelt

Valglovens klageordning er spesiell i norsk forvaltningsrett, i den forstand at den er så vidtfavnende når det gjelder hva som kan påklages. Den er også spesiell i forhold til andre klageordninger innen kommunalforvaltningen når det gjelder prosedyren. Dette kommer vi nærmere tilbake til nedenfor. Først vil vi imidlertid se nærmere på de tilsvarende ordninger i Sverige og Danmark.

Ordningen i Sverige og Danmark

I *Sverige* er klageordningen som følger (vallagen kap. 19):

1. Länsstyrelsen fastsetter valgresutatet, både for kommunestyrevalg og valg til landsting
2. Länsstyrelsens vedtak kan påklages, av
   a) Den som har stemmerett ved valget
      Den som er nektet innføring i manntallet
      Den som ikke står i manntallet av andre grunner
      Parti som deltar i valget
3. Klageinstans er et eget sentralt organ – Valprövningsnämnden
4. Klagen må være kommet til den instans hvis beslutning man påklager senest den 10. dagen
5. Länsstyrelsen skal «skyndsamt» avgi uttalelse til Valprövningsnämnden om klagen
6. Valprövningsnämnden skal erklære et valg ugyldig dersom
   a) Det har forekommet brudd på fastsatte retningslinjer ved forberedelse og gjennomføring av valget
      Noen har hindret gjennomføring av stemmegivningen
      Avgitte stemmesedler er blitt forfalsket
      Valget er blitt påvirket på andre utilbørlige måter
7. Omvalg skal påbys bare dersom det «med fog» kan antas at det som har skjedd har påvirket valgresultatet
8. Dersom en feil kan rettes på mindre inngripende måte enn ved omvalg, skal dette skje
9. Dersom det er skjedd avvik fra fastsatte regler ved opptellingen og sammenstillingen av stemmesedler, og det er «inte osannolikt» at dette har hatt betydning for valgresultatet, skal Valprövningsnämnden pålegge vedkommende länsstyrelse å gjøre det som er nødvendig for å rette feilen.
10. Det er felles regler for valg til Riksdagen, og valg til landsting og kommunestyre. Ved riksdagsvalg kan den sentrale valgmyndighetens vedtak om

fastsetting av valgresultatene påklages til Valprövningsnämnden

I *Danmark* er klagesystemet slik, jf. den danske kommunevalgloven §§ 93 – 96:

1. Enhver velger i kommunen henholdsvis amtskommunen kan klage over valget
2. Klagen skal inngis *skriftlig* til kommunalbestyrelsen/amtsrådet
3. Klagefristen utløper en uke etter valget
4. Klagen behandles og avgjøres – av kommunalbestyrelsen/amtsrådet – på et møte snarest mulig etter at klagefristen er utløpt
5. Dersom klagen ikke gis medhold kan den bringes inn for Indenrigsministeriet
6. Fristen for klage etter nr. 5 er 14 dager etter at klageren fikk melding om avgjørelsen
7. Dersom valget erklæres ugyldig skal det avholdes omvalg
8. Dersom valget av ett eller flere medlemmer erklæres ugyldig skal varamedlemmer tre inn
9. Enhver velger kan klage over folketingsvalget, til Folketinget via Indenrigsministeriet. Klagen skal være ministeriet i hende senest en uke etter valget

Tabell 7.5: Oversikt over de viktigste reglene i forbindelse med klage over lokalvalg i de tre skandinaviske land

	Norge	Sverige	Danmark
Hvem har klagerett?	Enhver som har stemmerett i kommunen/fylkes kommunenDen som er blitt utelukket fra manntallet, eller er nektet å avgi stemme	Enhver som har stemmerett i kommunen/länskommunenDen som ikke er innført i manntalletPartier som deltar ved valget	Enhver velger i kommunen/amts kommunen
Klagefrist	30 dager etter valget	10 dager etter valget	En uke etter valget
Klageinstans	Departementet	Valprövningsnämnden	Kommunestyrelsen/Amtsrådet
Mottaker for klagen	Valgstyret/fylkesvalgstyret	Länsstyrelsen	Kommunestyrelsen/Amtsrådet
Adgang til å ta klagen til følge på lokalt nivå?	Nei	Nei	Ja
Spesifiserte grunner for ugyldig valg?	Ja	Ja	Nei
Automatisk ugyldig valg?	Nei	Nei	Nei
Skal det holdes omvalg dersom valget er ugyldig?	Bare dersom feilen gjelder mandatfordelingen mellom listene og ikke kan rettes på andre måter	Bare dersom feilen ikke kan rettes ved mindre inngripende tiltak	Ja, men ikke hvis feilen gjelder kåringen av kandidater
Adgang til videre klage?	Ja, ved kjennelser om manntallsføring/stemmerett	Nei	Ja, til Indenrigsministeriet (hvis klagen ikke tas til følge)

Oversikten i tabell 7.5 viser at de enkelte lands klagesystemer har mange fellestrekk, men at det også finnes nasjonale særtrekk. Norge skiller seg særlig ut ved den rommelige fristen som er satt for å inngi klage.

Kommunelovens klagesystem

Da kommuneloven ble vedtatt i 1992 ble det samtidig gitt generelle regler om klage over kommunale vedtak i forvaltningsloven (fvl.) § 28 andre ledd. Hovedpunktene i denne ordningen er:

1. Det må gjelde «enkeltvedtak» i fvl.s forstand, jf. definisjonen i loven § 2 bokstav b): «Enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».
2. Avgjørelsen må være truffet av et organ opprettet i medhold av kommuneloven
3. Klagerett er forbeholdt
   a) Partene i saken
   b) Andre med «rettslig klageinteresse» i saken

4. Klageinstans er:
   a) Kommunestyret/fylkestinget
   b) Formannskapet/fylkesutvalget
   c) Særskilt klagenemnd opprettet av kommunestyret/fylkestinget
   d) Departementet (fylkesmannen) – hvis vedtaket er truffet av kommunestyret/fylkestinget

5. Klagefristen er tre uker fra
   a) Det tidspunkt parten er blitt underrettet om vedtaket, eller
   b) Ved kunngjøring av vedtaket – (første gangs) kunngjøring

6. Underinstansen kan
   a) Oppheve eller endre vedtaket
   b) Avvise klagen hvis vilkårene ikke er oppfylt

7. Ansatte/folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtaket eller tilrettelegge grunnlaget for dette, er inhabile ved forberedelsen/avgjørelsen av klagesaken
8. Selv om det er gjort feil ved behandlingen av en sak gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold (forvaltningsloven § 41)

Sammenligning mellom valglovens og kommunelovens klageregler

En slik sammenligning viser til dels betydelige forskjeller, se tabell 7.6.

Tabell 7.6: Sammenligning av klageregler

	Valgloven	Kommuneloven
Hvem har klagerett?	Enhver som har stemmerett i kommunen/fylkes kommunenDen som er blitt utelukket fra manntallet, eller er nektet å avgi stemme	Den som er part i sakenDen som har «rettslig klageinteresse»
Klagegjenstand	kjennelser om stemmerett og adgang til å avgi stemme«Forberedelse og gjennomføring av valg»	Enkeltvedtak
Klagefrist	30 dager etter valget	3 uker etter underretning/kunngjøring om vedtaket
Klageinstans	Departementet	a. kommunestyret/fylkestingetformannskapet/fylkesutvalgetklagenemndFylkesmannen
Mottaker for klagen	Valgstyret/fylkesvalgstyret	Det organ som har truffet vedtaket som påklages
Adgang til å ta klagen til følge på lokalt nivå?	Nei	Ja, klagen kan tas til følge av det organ som har truffet vedtaket. Ellers avgjøres saken av klageorganet
Adgang til videre klage?	Ja, ved kjennelser om manntallsføring/stemmerett	Nei

7.8.4 Bør dagens system for klager, kontroll og ugyldig valg endres?

Bør fylkesmannens kontroll av valgene opprettholdes?

Valgloven § 66 andre ledd fastsetter at valgstyret skal sende utskrift av alt som er innført i valgboka vedr. kommunestyrevalget og fylkestingsvalget til fylkesmannen.

Fylkesmannen skal gå gjennom valgboka og kontrollere valgoppgjøret for kommunestyrevalget. Dersom fylkesmannen oppdager feil i valgoppgjøret, som har ført til at noen uriktig er blitt valgt til representant eller vararepresentant, kan han påby feilen rettet, jf. loven § 71 sjette ledd. Valgstyret kan bringe fylkesmannens avgjørelse inn for departementet.

Blir fylkesmannen kjent med andre feil i forbindelse med forberedelsene og gjennomføringen av valgene skal han sende melding om dette til departementet, jf. § 71 sjuende ledd. Dette gjelder både kommunestyrevalget og fylkestingsvalget.

Fylkesmannens frist for å påby retting av valgoppgjøret eller sende melding til departementet er den 30. dagen etter valget

Ordningen er blitt en del kritisert både fra fylkesmennenes og kommunenes side. Fra fylkesmennene og deres ansattes side er man opptatt av:

– for å kunne foreta en tilfredsstillende kontroll av møtebøkene kreves en omfattende ressursbruk
– det er få ansatte hos fylkesmannen som skal gjennomføre kontrollen for hele fylket, av en prosess som kan ha involvert langt flere personer i den enkelte kommunen

– man har svært knappe tidsfrister å forholde seg til
– de feil som avdekkes får svært sjelden betydning for valgresultatet

Kommunene på sin side er opptatt av:
– fylkesmannens kontroll bærer preg av en statlig styring som burde høre hjemme i en annen tidsalder
– ordningen kan oppfattes som en statlig mistillit overfor kommunene
– det avdekkes ytterst få feil som gjør at fylkesmannen finner grunn til å reagere med pålegg om nytt valgoppgjør eller innrapportering til departementet
– kommunenes (valgstyrenes) ansvar for et riktig valgoppgjør bør gjøres mer tydelig
– kommunenes administrasjon er i dag så godt utbygd når det gjelder valg, at det ikke er gitt at fylkesmannens kontroll utføres av folk med bedre kompetanse på dette området
– ordningen innebærer en forskjellsbehandling av kommuner og fylkeskommuner
– fylkesmannens gjennomgang av møtebøkene innebærer en forsinkelse når det gjelder å få visshet i om valgoppgjøret er endelig, noe som i sin tur vil forsinke forberedelsene til konstitueringen av de nye kommunestyrene

Gode grunner kan tale for at fylkesmannens kontroll av kommunenes valgoppgjør nå bør kunne avvikles. En slik avvikling vil innebære:
– en forenkling av valgsystemet
– en nedtoning av statlig kontroll med kommunene
– det blir tidligere klart at valgoppgjøret er endelig
– en styrking av kommunenes ansvar for at valget blir gjennomført på en korrekt måte
– mindre arbeidspress for de ansatte hos fylkesmennene (og i departementet)

Utvalget vil gå inn for at ordningen med fylkesmannens obligatoriske kontroll med valget avvikles. I stedet bør det innføres en «egengodkjenning» der kommunen selv avgjør om valgoppgjøret skal godkjennes. Denne oppgaven bør tilligge kommunestyret som kommunens høyeste organ. Valgstyret vil fortsatt ha ansvaret for gjennomføringen av valget og valgoppgjøret. Det som blir nytt i forhold til dagens system er at valgstyret fremmer en innstilling for kommunestyret. I innstillingen bør valgstyret gjøre rede for hvordan valget er gjennomført, og konkludere med en tilråding om hvorvidt valgoppgjøret bør godkjennes. Valgstyret bør forelegge valgoppgjøret for kommunestyret så snart som mulig etter at arbeidet med opptellingen og kandidatfordelingen er avsluttet. Hensynet til en rask fastsetting av valgresultatet tilsier dette.

Den ordningen utvalget her foreslår innebærer at det etableres en ordning som har visse paralleller til Stortingets behandling av stortingsvalgene. Fullmaktskomiteen fremmer en innstilling overfor (det nyvalgte) Stortinget om hvorvidt valget og representantenes fullmakter bør godkjennes. Denne innstillingen danner så grunnlaget for Stortingets plenumsbehandling, der det endelig avgjøres om valget skal stadfestes.

Utvalget vil gå inn for at det etableres en parallell ordning til stortingsvalgene når det gjelder hvilket organ som skal godkjenne valgoppgjøret. Dette innebærer at denne myndigheten bør legges til det *nyvalgte* kommunestyret, ikke det avtroppende. Det er naturlig at godkjenning av valgoppgjøret er den nyvalgte kommunestyrets første sak. Godkjenningen bør skje som sak 1 i det konstituerende møtet.

Som en ekstra sikkerhetsventil bør det etableres en ordning der valgoppgjøret og –avviklingen kan bringes inn for en utenforstående instans til kontroll. Utvalget vil i denne sammenheng peke på kommunelovens system med lovlighetskontroll, slik dette er beskrevet i loven § 59.

Lovlighetskontroll etter kommuneloven kan utløses på en av to måter:

1. Enten ved at et mindretall på minst tre medlemmer i kommunestyret bringer en sak inn for fylkesmannen
2. Eller ved at fylkesmannen av eget tiltak tar saken opp til vurdering.

På denne måten kan et politisk mindretall gis muligheter til å få overprøvd en flertallsavgjørelse ved en nøytral instans. Samtidig får fylkesmannen hjemmel til å sette i verk undersøkelser dersom han blir kjent med forhold som kan tilsi at valgoppgjøret er ugyldig.

Utvalget vil gå inn for at det etableres en ordning som åpner adgang for lovlighetskontroll i forbindelse med valg, og at denne ordningen i store trekke baseres på kommunelovens regler. Lovlighetskontroll bør baseres på to alternative grunnlag:

1. Enten et initiativ fra et mindretall i kommunestyret
2. Eller fylkesmannens eget initiativ dersom han blir kjent med forhold som tilsier at valgets gyldighet bør undersøkes nærmere.

På ett punkt vil *utvalget* foreslå at en fraviker kommunelovens system:

Etter kommuneloven er det et vilkår at minst tre medlemmer av kommunestyret bringer saken inn for fylkesmannen. Dersom samme regel legges til grunn når det gjelder valg vil en gruppe med færre enn tre representanter i kommunestyret være avskåret fra, med loven i hånd, å få prøvd valgets gyldighet. Utvalget mener dette er urimelig. Også de minste gruppene i kommunestyret bør ha en mulighet til å få fylkesmannen til å kontrollere om valget er avviklet i samsvar med lovens regler. Derfor bør det være nok at *ett* kommunestyremedlem krever en slik kontroll.

Hensynet til en rask avklaring av spørsmålet om valget er gyldig tilsier at det settes en knapp frist for kommunestyrets mindretall til å reagere dersom de ønsker å få en kontroll av oppgjøret. En frist på 7 dager etter at oppgjøret er godkjent bør være passe.

Fylkesmannen bør gis hjemmel til å kunne iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak av valgoppgjøret. Dette bør også gjelde fylkestingsvalget. Fylkesmannens kompetanse vil dermed bli tilsvarende den posisjon kommunelovens regler gir ham.

Det synes ikke grunn til å sette noen frist for fylkesmannens adgang til å ta valgoppgjøret opp til kontroll av eget tiltak. Dette er i samsvar med det som gjelder for departementet i dag, jf. valgloven § 76.

Valgloven § 39 fastsetter at valgstyrene og stemmestyrene skal føre møtebøker i samsvar med formularer som fastsettes av departementet. Utvalget er

kjent med at disse møtebøkene etter hvert er blitt svært omfangsrike og kan være ganske kompliserte å fylle ut. Utvalget mener det er viktig å foreta en nøye vurdering av disse formularene, med sikte på forenklinger som kan lette de lokale valgmyndighetenes arbeid og redusere mulighetene for feil.

Konklusjoner

1. Fylkesmannens obligatoriske kontroll av valgoppgjøret ved kommunestyrevalg oppheves
2. Kommunestyrene får hjemmel til selv å godkjenne valgoppgjøret
3. Et mindretall i kommunestyret kan kreve at fylkesmannen foretar lovlighetskontroll av valgoppgjøret
4. Fylkesmannen kan av eget tiltak iverksette lovlighetskontroll av valgoppgjøret dersom han blir kjent med forhold som tilsier at oppgjøret kan være ugyldig. Dette bør også gjelde fylkestingsvalget.

Bør valglovens klagesystem endres?

Det kan være grunn til å stille flere spørsmål ved dagens ordning:

1. Skal hvem som helst kunne klage over hva som helst når som helst?
2. Bør klagegrunnlaget spesifiseres nærmere i loven, for eksempel slik at det bare kan klages når det gjelder avgjørelser som har betydning for valgets gyldighet, og som i verste fall kan føre til omvalg?
3. Bør man sette ulike klagefrister for ulike klagegrunner, for eksempel slik at fristen for å kunne klage over valgbarheten til kandidater – og andre forhold vedr. valglistene – utløper før forhåndsstemmegivningen tar til, slik at eventuelle feil kan rettes opp før denne stemmegivningen begynner?
4. Bør registrerte partiers hovedorganisasjon kunne påklage en avgjørelse vedr. godkjenning av valglister dersom partiet ikke har lokalorganisasjon/enkeltmedlemmer i fylket/kommunen? Tilsvarende: Bør en fylkesorganisasjon innen et parti kunne påklage en avgjørelse vedr. godkjenning av valglister i kommunen?
5. Bør det settes frist for valgmyndighetenes behandling og videresending av klager?
6. Bør klagefristene være like ved stortingsvalg og kommunestyrevalg/fylkestingsvalg?
7. Bør lokale valgmyndigheter kunne ta klagen til følge, dvs. bør klagereglene i valgloven følge de samme prinsipper som forvaltningsloven 28 andre ledd – der klagesaker blir avgjort internt i kommunen/fylkeskommune – eller bør departementet/fylkesmannen være klageinstans uten at lokale valgmyndigheter får noen mulighet til å avgjøre klagesaken?
8. Bør vilkårene for å kunne påby omvalg endres?
9. Bør Stortinget kunne overprøve avgjørelser i klagesaker vedr. stemmerett og manntallsføringen?

Ad 1:

Utvalget mener at hovedregelen bør være at alle som er manntallsført i kommunen har rett til å klage over forhold i forbindelse med kommunestyre-

valget alle som er manntallsført i fylket bør kunne klage når det gjelder fylkestingsvalget.

På et par områder bør det være adgang til å klage også for andre enn de som er manntallsført. For det første må den som blir nektet innført i manntallet kunne klage. Dersom det ble stilt krav om innføring i manntallet i slike tilfelle ville resultatet bli at den som ikke ble tatt inn var avskåret fra å kunne påklage denne avgjørelsen. For det andre bør den som blir nektet å avgi stemme – for eksempel med den begrunnelsen at vedkommende ikke er innført i manntallet, eller fordi vedkommende ikke fyller vilkårene for stemmerett – kunne påklage denne avgjørelsen.

Ad 2:

Klager bør som hovedregel bare fremsettes når det gjelder forhold som kan ha betydning for valgets gyldighet, og som kan føre til omvalg. Det kan gjelde avgjørelser om:

– innføring/stryking i manntallet
– valgbarhet/fritak for listekandidater
– godkjenning/forkasting av valglister
– godkjenning/forkasting av stemmegivninger og stemmesedler
– valgoppgjøret

Dagens klagesystem gjør at forhold som åpenbart er uten betydning for valgets gyldighet – for eksempel fargen på gardinene i valglokalet – kan gi grunnlag for klage. Det kan synes urimelig at ressurser skal brukes på å behandle klager av denne karakter. *Utvalget* vil likevel ikke foreslå at det i loven settes noen begrensning i hvilke forhold som kan gi grunnlag for klage.

S

Ad 3:

Klagefristen bør i visse tilfelle ta utgangspunkt i den avgjørelsen som påklages, og ikke – som i dag – løpe fra valgdagen. Dette bør gjelde avgjørelser for eksempel om innføring i manntallet eller godkjenning/forkasting av listeforslag. Et slikt utgangspunkt for klager ville medføre at saken avgjøres til slik tid at forholdet er ute av verden før valget, og ikke kan lede til omvalg.

Utvalget mener det er nødvendig å sette knappe frister når det gjelder klager. Dagens frist på 30 dager etter valget bør kortes ned.

Det synes naturlig å ta utgangspunkt i den avgjørelsen som skal påklages når det gjelder forhold i forbindelse med forberedelse av valget, for eksempel behandling av listeforslag og manntallsføring. Det er viktig – så vidt mulig – å få avgjort slike klager før valget. Utvalget vil her foreslå en frist på 7 dager etter at avgjørelsen er truffet.

Når det gjelder klager i forbindelse med valgavviklingen og valgoppgjøret vil utvalget ta utgangspunkt i valgoppgjørets avslutning. Det foreslås en 7 dagers frist fra dette tidspunktet når det gjelder klager.

Ad 4:

Et registrert parti som ikke stiller liste i en kommune eller et fylke kan oppleve at en annen gruppe stiller liste under et navn som er egnet til forvek-

sling med det registrerte navnet. Partiet kan ha en berettiget interesse i å få prøvet hvorvidt dets enerett til navnet er krenket. Dersom partiet ikke har noen form for representasjon i kommunen/fylket kan det bli avskåret for å få ivaretatt sine interesser. Rimelighetshensyn tilsier at partiets sentrale organer får en mulighet til å påklage en avgjørelse i slike saker. På den annen side: Her foreligger ingen fare for forveksling med andre lister i kommunen/fylket, noe som tradisjonelt har vært et vilkår for at en klage med grunnlag i forvekslingsfare kan bli tatt til følge.

Utvalget mener at hensynet til partienes interesser i å beskytte sine interesser bør veie tyngst i slike tilfelle. Derfor bør det åpnes for klageadgang for et høyere nivå i partiorganisasjonene når det gjelder lokale avgjørelser om godkjenning av navn i overskriftene på valglister. Klageretten bør ligge til det organet i partiet som er nærmest det nivået der avgjørelsen treffes. Det vil si at fylkesorganisasjonen – der denne finnes – bør være den klageberettigede instansen. Har ikke partiet fylkesorganisasjon bør klageretten flyttes opp til partiorganisasjonens sentrale ledd.

Klagefristen bør også her være 7 dager etter at avgjørelsen er truffet.

Klage som omtalt her vil være begrenset til de tilfelle hvor partiet ikke har mulighet til å få sine interesser ivaretatt av en lokal organisasjon. Hovedorganisasjonen vil ikke være klageberettiget dersom det finnes en fylkesorganisasjon (ved fylkestingsvalg) eller kommuneorganisasjon (ved kommunestyrevalg), og denne unnlater å klage.

Ad 5:

Det synes vanskelig å sette noen eksakt frist her. Det må imidlertid være en forutsetning at alle instanser behandler klagen så fort som mulig.

Ad 6:

Klagefristen ved lokalvalg er i dag 30 dager etter valget. Ved stortingsvalg er den 2 dager etter valget, noe som henger sammen med rutinene for Stortingets behandling og godkjenning av representantenes fullmakter.

Fristen ved lokalvalg bør – etter utvalgets mening – kunne kortes ned vesentlig. De fleste klager fremmes få dager etter valget. 30-dagersfristen synes dermed å være mer enn rommelig for de fleste som vil klage på valget. Hensynet til kommunestyrenes konstituering – som skal skje innen utgangen av oktober – tilsier at fristen bør være såpass kort at de fleste klagesakene er behandlet innen de nyvalgte kommunestyrene trer sammen.

To alternative dager synes aktuelle som utgangspunkt for fristberegningen: valgdagen eller den dagen valgoppgjøret er ferdig. Den første er en dag de aller fleste er klar over. Det kan være mer tilfeldig om alle får med seg når valgoppgjøret avsluttes. Spesielt gjelder dette fylkesvalgstyrenes oppgjør. Da synes det lite hensiktsmessig å skulle bygge på denne dagen. De beste grunner taler dermed for å bruke valgdagen som utgangspunkt for fristen.

Utvalget mener at dagens klagefrist bør kunne settes til én uke uten at det vil skape problemer for dem som måtte ønske å klage. De fleste klager kommer til valgstyrene i løpet av den uken valget avvikles.

Utvalget mener samtidig at det kan være grunn til å utvide klagefristen noe ved stortingsvalg. At fristen utløper to dager etter valget synes å være altfor

knapt, selv om utvalget er klar over at det er nødvendig å ha korte frister av hensyn til arbeidet i Stortinget med oppfølging av valget i fullmaktskomiteens arbeid. Utvalget er kommet til at en bør foreslå samme antall dager her som for lokalvalgenes vedkommende, nemlig 7 dager. Ved stortingsvalg bør en også kunne ta utgangspunkt i valgdagen. Det innebærer at dersom valget avholdes en mandag vil klagefristen utløpe den påfølgende mandagen. Når valget avholdes ca. midt i september innebærer det at klagefristen utløper omkring 20. – 22. september. Det bør da være tid til å forberede klagen for behandling i Stortinget i forbindelse med prøving av fullmaktene i begynnelsen av oktober.

Ad 7:

Valgloven hjemler i dag ikke adgang for lokale valgmyndigheter til å kunne ta klagen til følge. Dette er det motsatte av det som gjelder for klage etter forvaltningsloven, og lovlighetsklage etter kommuneloven. Begge de sistnevnte lover åpner mulighet for at den instans hvis avgjørelse påklages kan omgjøre avgjørelsen. Gode grunner kan tale for at det samme bør gjelde for klager etter valgloven. Dermed vil man få en harmonisering av regelverket. Det kan dessuten virke unødig byråkratisk og ressurssløsende dersom valgstyret/fylkesvalgstyret må sende videre en sak der det er klart at klagen er berettiget og må føre fram, eller omvendt: det er klart at klagen ikke kan føre fram, for eksempel fordi den er satt fram for sent. Dessuten vil en klagesak bli hurtigere avgjort dersom valgstyret/fylkesvalgstyret gis kompetanse til å kunne treffe avgjørelser i slike saker.

Utvalget er derfor kommet til at det ikke er nødvendig at valgklager må behandles utenfor kommunen/fylkeskommunen. Dersom vilkårene som er fastsatt i forvaltningsloven § 33 andre ledd er oppfylt bør klagesaken kunne avgjøres av det valgstyre/fylkesvalgstyre hvis avgjørelse angripes. Dette kan føre til:

1. klagen tas til følge dersom den anses berettiget
2. klagen avvises dersom vilkårene for å behandle den ikke foreligger. Det kan for eksempel være at klageren ikke er klageberettiget, eller at klagen er satt fram for sent.

Dersom valgstyret/fylkesvalgstyret finner at klagen må behandles av et annet organ oppstår spørsmålet om hvem som skal være klageinstans: fylkesmannen eller departementet.

Hensynet til ensartet praksis for hele landet tilsier at valgklager behandles av departementet. Tradisjonelt er dette anført som begrunnelse for ordningen slik den er i dag. To andre forhold trekker også i samme retning

1. Avgjørelser i klagesaker kan danne grunnlag for at departementet finner det nødvendig å foreslå lovendringer.
2. Avgjørelser i klagesaker kan også gjøre det nødvendig med omtale i departementets rundskriv ved senere valg.

Skal departementet kunne vurdere behovet for lovendringer/informasjon til valgmyndighetene er det nødvendig å ha en samlet oversikt over virkningene av regelverket. En slik oversikt kan gå tapt dersom klagesakene avgjøres på annet hold.

Fylkesmannen er klageinstans når det gjelder lovlighetsklager etter kommuneloven. Hensynet til et mest mulig ensartet klagesystem for hele kommunesektoren taler for at fylkesmannen bør være klageinstans også ved valg. Prinsippet om at saken skal behandles nærmest mulig dem det gjelder taler også for at fylkesmannen bør være rett instans.

Fylkesmannens kompetanse til å avgjøre klagesaker bør gjelde både kommunestyrevalget og fylkestingsvalget. Utvalget kan ikke se at det er grunn til å begrense fylkesmannens myndighet i forhold til fylkesvalgstyrene. Dette vil være i tråd med det som følger av kommunelovens regler om fylkesmannens kompetanse når det gjelder lovlighetskontroll etter kommuneloven.

Departementets informasjonsbehov kan bli imøtekommet ved å pålegge fylkesmannsembetene plikt til å innrapportere de avgjørelser som treffes.

Dersom myndigheten til å avgjøre klager legges til fylkesmannen oppstår spørsmålet om det bør være adgang til å påklage fylkesmannens avgjørelse til departementet. Kommuneloven har ikke et system med videreklage for saker om lovlighetskontroll. En slik ordning er heller ikke etablert når det gjelder klage etter forvaltningsloven. Sakene stopper etter en behandling i andre instans. Dagens valglov har da heller ikke regler om adgang til å kunne klage videre når departementet har truffet sin avgjørelse – bortsett fra i spørsmål om stemmerett/manntallsføring, jf. § 70 første og fjerde ledd.

Utvalget mener at bør holde fast ved prinsippet om at behandlingen av en klage bør stanse når en har fått prøvd saken i én instans (utenom den som har truffet avgjørelsen).

Klager som angår forhold av betydning for begge valg, bør – som i dag – anses å gjelde begge valg, selv om dette ikke er uttrykkelig sagt i klagen, jf. § 71 fjerde ledd i valgloven. Klagen må anses lovlig framsatt dersom den er kommet inn til enten valgstyret eller fylkesvalgstyret. Dersom klagen bare settes fram overfor den ene instansen skal denne sende kopi til den andre.

Ad 8:

Omvalg synes først og fremst aktuelt dersom en valgliste feilaktig er blitt forkastet og ikke har kunnet delta ved valget. I slike tilfeller er omvalg eneste mulighet til å gi velgerne en sjanse til å få markert støtte til vedkommende liste.

Omvalg kan i dag være aktuelt også i de tilfelle hvor en valgliste feilaktig er blitt godkjent. Dette for at de velgere som har stemt på en liste som ikke skulle deltatt ved valget skal få en mulighet til å avgi stemme til en av de andre listene. Utvalget mener at det ikke uten videre er gitt at det må være omvalg i slike tilfelle. Feilen kan nemlig rettes ved at stemmesedlene som er avgitt for den uriktig godkjente listen forkastes, og det foretas nytt valgoppgjør basert på de listene som er berettiget til å delta i valget. Hensynet til at velgerne skal si sin mening på grunnlag av de reelle forhold rundt valget tilsier imidlertid et nytt valg der de som stemte på den listen som skulle vært forkastet får en mulighet til gjøre sin innflytelse gjeldende ved å kunne stemme på en godkjent liste.

Andre tilfelle der omvalg kan være aktuelt kan være

– uoverensstemmelser mellom antall kryss i manntallet og antall stemmesedler

– feil i forbindelse med manntallet, og dette har ført til at velgergrupper er falt ut
– valget er avviklet på en måte som har hindret velgerne i å stemme

Utvalget mener at eksemplene nevnt ovenfor tilsier at det fortsatt bør være en adgang til å påby omvalg i tilfelle feil ikke kan rettes på annen måte, og det er sannsynlig at feilen har påvirket mandatfordelingen i kommunestyret/fylkestinget.

Ad 9:

Departementets avgjørelser i klagesaker angående stemmerett og manntallsføring kan etter dagens ordning bringes inn for Stortinget, jf loven § 70 fjerde ledd. Disse avgjørelsene gjelder saker av typisk forvaltningsmessig karakter, der juridiske vurderinger av reglene i valgloven og folkeregisterloven/-forskriftene vil stå sentralt. Det er ingen politiske vurderinger som skal legges til grunn. Sakene synes derfor å egne seg dårlig for plenumsbehandling i Stortinget. Det kan også stilles spørsmål om bestemmelsen er i samsvar med maktfordelingsprinsippet.

Utvalget mener at det bør være ens regler for alle typer klagesaker. Det bør ikke være forskjell på klager ang. stemmerett/manntallsføring og klager over gjennomføringen av valget. Dette tilsier at avgjørelser i klagesaker ikke bør kunne bringes inn for Stortinget.

Utvalgets flertall – alle unntatt medlemmet *Harald B. Haram* – mener at det ikke bør være adgang til å påklage fylkesmannens avgjørelser i klagesaker til departementet. Dette er i tråd med gjeldende valglov, når det gjelder departementets avgjørelser vedrørende forberedelser og gjennomføring av valget. Det er også i samsvar med forvaltningslovens generelle regler om behandling av klager innen forvaltningen.

Utvalgets medlem *Harald B. Haram* går inn for at det skal være adgang til å kunne bringe avgjørelser i klagesaker videre til høyere instans. Dette medlem mener at viktige rettssikkerhetsprinsipper tilsier at det ikke er tilstrekkelig med behandling av slike saker i én instans, i tillegg til den som har truffet avgjørelsen. At dette er en tradisjonell behandlingsmåte – og godt kjent innen forvaltningsretten for øvrig – kan ikke være et avgjørende argument når utvalget skal lage en framtidsrettet valglov.

Konklusjoner

1. Alle manntallsførte i kommunen/fylket bør ha klagerett når det gjelder forberedelse/gjennomføring av kommunestyrevalg/fylkestingsvalg. Ved avgjørelse om å nekte noen å bli innført i manntallet eller å avgi stemme bør også den som avgjørelsen går imot ha klagerett.
2. Klageretten bør ikke begrenses i forhold til i dag når det gjelder hvilke avgjørelser som kan påklages.
3. Klagefristen – når det gjelder avgjørelser som treffes før valget – bør løpe fra den dag avgjørelsen er truffet, og være én uke.
4. Klagefristen for avgjørelser i forbindelse med avviklingen av valget bør være én uke fra valgdagen.
5. Registrerte partiers hovedorganisasjoner bør ha klagerett når det gjelder

godkjenning av navn på lokale lister, og partiet ikke har fylkes- eller kommuneorganisasjon. Dersom et parti ikke har kommuneorganisasjon bør fylkesorganisasjonen ha klagerett når det gjelder godkjenning av navn på lister til kommunestyrevalget.

6. Fylkesmannen bør være klageinstans ved kommunestyrevalg/fylkestingsvalg.
7. Den instans hvis avgjørelse påklages bør kunne ta avgjørelse i klagesak dersom vilkårene i forvaltningsloven er oppfylt.
8. Det bør fortsatt være hjemmel for å påby omvalg dersom en feil ikke lar seg rette på annen måte, og det er sannsynlig at den har påvirket kommunestyrets/fylkestingets sammensetning.
9. Fylkesmannens avgjørelser i klagesaker skal ikke kunne påklages videre til departementet.

Appendiks

Tabell 7.7: Mandatfordeling og politisk proporsjonalitet gitt et valgoppgjør basert på St. Laguës metode ved lokalvalg (Endring i forhold til dagens ordning i parentes)

	Bergen	Bærum	Drammen	Sandnes	Tromsø	Oslo	Arendal	Kristiansund	Eidskog	Lindesnes	Oppdal	Hof
RV	4 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (0)	2 (+1)	0 (0)	0 (0)	2 (0)		0 (0)	
PEN	2 (0)	1 (0)	0 (0)	4 (+1)	0 (0)	0 (0)	5 (0)	2 (0)			0 (0)	
SV	5 (0)	3 (0)	2 (0)	3 (0)	8 (0)	5 (+1)	3 (0)	2 (0)	16 (0)		1 (0)	
DNA	23 (-1)	14 (-1)	20 (-1)	16 (0)	20 (-1)	19 (-1)	15 (-1)	17 (-1)		5 (0)	7 (-1)	6 (0)
V	7 (+1)	4 (+1)	1 (0)	4 (0)	3 (+1)	2 (0)	4 (+1)	3 (0)		4 (0)	2 (0)	5 (0)
KrF	9 (0)	3 (0)	3 (0)	9 (0)	4 (0)	2 (0)	6 (0)	7 (0)		6 (0)	2 (0)	
SP	4 (+1)	2 (+1)	1 (0)	6 (0)	5 (+1)	1 (+1)	4 (0)	1 (+1)	7 (0)	4 (0)	9 (0)	6(0)
H	18 (-1)	33 (-1)	20 (0)	16 (-1)	15 (-1)	16 (-1)	10 (0)	10 (0)	4 (0)	6 (0)	3 (0)	
Frp	14 (0)	10 (0)	9 (0)	11 (0)	5 (0)	12 (-1)	6 (0)	3 (0)			1 (+1)	
Bygdeliste 1			11 (0)		4 (0)							
Andre			2 (+1)		1 (0)							
Lsq	1,35 (2,05)	0,94 (1,57)	1,34 (1,93)	1,24 (1,38)	1,00 (1,97)	1,85 (3,73)	0,99 (1,61)	0,56 (2,02)	1,46 (1,46)	0,68 (0,68)	1,72 (3,43)	1,94 (1,94)

Kilde: Celius.

Kapittel 8
Personvalg til stortings-, fylkestings-, og kommunestyrevalg

Utvalget har fått som mandat å; «vurdere korleis og kor mykje innverknad veljarane skal ha på personvalet gjennom retting på listene» (kgl. Res. 3 oktober 1997). Dette kapitlet vurderer alternative modeller for personvalg til stortings-, fylkestings-, og kommunestyrevalg.

Samtlige utvalgsmedlemmer foreslår en ordning med personvalg hvor velgerne gis reell innflytelse på personvalget innen visse grenser. Det gjelder både ved Stortings- og kommunevalgene. Det er flere argumenter for dette. For det første vil det å introdusere, og å utvide personvalget, tilpasse den norske valgordningen til den faktiske utviklingen på velgernivå. Kunnskapssamfunnet har gitt det norske samfunnet et kvalifisert velgerkorps, der medbestemmelse oppfattes som en stadig viktigere verdi. For det andre må reformen ses på bakgrunn av at en stadig mindre andel av befolkningen er partimedlemmer. Dette kan bety at stadig færre er med på å bestemme hvilke kandidater velgerne har å velge mellom. For det tredje er personvalget viktig for velgerne, og spesielt gjelder dette for kommunestyrevalgene. I kommunene har personvalget lange tradisjoner. Forutsetningene for at velgerne skal ha kunnskap om de kandidatene som stiller på listene er gode. Ikke minst har spørsmålet om hvem en vil la seg representere av stor innflytelse på velgernes partivalg. For det fjerde er vervet som folkevalgt formelt sett et personlig verv, og ikke et partiverv. Dette innebærer at selv om en representant forlater sitt parti i løpet av valgperioden, så består vervet som folkevalgt. Et større innslag av personvalg vil ytterligere bidra til å formalisere dette forholdet. For det femte er det en tendens til at konfliktene i en rekke prinsipielle politiske spørsmål like mye går gjennom de politiske partiene som mellom dem. Personvalget vil dermed gi velgerne større muligheter for å stemme på kandidater som har samme oppfatning som de selv i aktuelle politiske stridsspørsmål.

Kapitlet har syv hovedoverskrifter: 1) det gjøres først rede for gjeldende rett på feltet, 2) den norske debatten om personvalg blir så sett i historisk lys, 3) alternative former for personvalg vurderes, 4) personvalget som en kanal for politisk deltakelse drøftes, 5) eventuelle negative/positive effekter av å introdusere, og utvide, personvalget diskuteres, 6) så ses det på hvordan konkrete varianter av personvalg kan tenke seg å slå ut med bakgrunn i data fra stortingsvalget 1997 og kommunestyrevalget 1995, 7) før kapitlet ender opp med å diskutere forsøket med direktevalg av ordfører i 1999-valget.

8.1 Personvalget i dag

Storting- og fylkestingsvalg er rene partivalg, velgerne kan endre på stemmesedlene, men det har i praksis ingen innvirkning. Ved kommunestyrevalg har personstemmene større effekt. Regelverket for de ulike typer valg er således utformet forskjellig.

Stortings- og fylkestingsvalg

Valglovens § 44 bestemmer på hvilke måter velgerne kan endre på stemmesedlene ved stortings- og fylkestingsvalg:

> «Rekkefølgen av kandidatnavnene på stemmesedlene regnes slik velgeren har angitt den ved plassen på stemmeseddelen eller ved tilføyd nummer. Et kandidatnavn kan strykes ved å sette strek over navnet».

Reglene for kandidatoppgjøret finner en i valglovens § 52:

> «En teller først bare de navn som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved denne opptelling er valgt. Skal listen ha mer enn en representant teller en deretter opp de navn som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer sammenlagt ved de to opptellingene, når en ser bort fra den allerede valgte, er valgt. På samme måte fortsetter en, inntil alle de representantplasser listen skal ha er besatt. Navn på personer som ikke er valgbare, settes ut av betraktning ved opptellingen, og de etterfølgende kandidater rykker opp. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, anses den valgt som står først i rekkefølgen på listen».

§ 52 er dermed utformet på en slik måte at retting på listene ikke har effekt. Overå m.fl. (1997 s. 291) oppsummerer innslaget av personvalg ved stortings- og fylkestingsvalg slik:

> «Opptellingen ved stortingsvalg og fylkestingsvalg består i å telle stemmesedlene for den enkelte valgliste. … Kandidatnavnene er uten betydning i denne sammenheng. En foretar ingen registrering av velgernes eventuelle endringer når det gjelder kandidatnavnene. Slike rettelser vil bli registrert av fylkesvalgstyret dersom det finner det nødvendig».

Skal personstemmene få effekt ved stortings- og fylkestingsvalg må en og samme kandidat, få halvparten av et partis stemmetall (+1) som personlige stemmer (stemmetall: 2). Dette har aldri skjedd.

Kommunestyrevalg

Reglene for personvalget i norske kommunestyrevalg er unike i internasjonal sammenheng. Bare Sveits og Luxemburg har regler som til en viss grad kan sammenliknes. Velgerne har et relativt stort handlingsrom til å rette på listene. Valglovens § 44 bestemmer at:

> «Et kandidatnavn kan strykes ved å sette strek over navnet. Ved kommunestyrevalg kan velgeren gi en tilleggsstemme til kandidater som står på den valgliste stemmeseddelen gjelder. Dette kan gjøres ved å sette et kryss. … Ved kommunestyrevalg kan velgeren føre opp en gang inntil så mange kandidatnavn fra andre valglister som svarer til en fjerdedel av antallet representanter som skal velges, avrundet nedover til nærmeste hele tall. I kommuner hvor kommunestyret har 19 eller færre representanter, kan det likevel føres opp inntil 5 navn. Navn på personer som ikke står på noen offisiell valgliste, settes ut av betraktning.»

Reglene for kandidatoppgjøret er plassert i valglovens § 65:

> «Når det er avgjort hvor mange representantplasser hver liste skal ha, undersøker en hvor mange stemmer hver kandidat på disse listene har fått. Her tar en også med stemmer kandidater har fått på stemmesedler som gjelder andre valglister, jf. § 48 femte ledd annet punktum. Navn på personer som ikke er valgbare settes ut av betraktning. Deretter besettes hver listes plasser med de kandidater på vedkommende liste som har fått flest stemmer, i rekkefølge etter stemmetall, og i tilfelle av stemmelikhet, etter rekkefølge på listen».

Valglovens § 65 er, i utgangspunktet, utformet slik at personvalget overlates til velgerne. Partienes interesser ivaretas derimot gjennom to forhold, begge reduserer effekten av velgernes innvirkning på personvalget: 1) Velgerne kan kun velge mellom de kandidater som er nominert på de ulike listeforslagene, og 2) partiene kan forhåndskumulere kandidater. En forhåndskumulert kandidat er oppført to ganger på listeforslaget [32] . Det er ingen begrensning med hensyn til hvor mange kandidater et parti, eller en liste, kan forhåndskumulere. Er en kandidat forhåndskumulert fungerer reglene for kandidatoppgjøret, i forholdet mellom de forhåndskumulerte kandidatene og de som ikke er det, på samme måte som ved stortings- og fylkestingsvalg.

I kommunestyrevalgene kan velgerne dermed gjøre følgende endringer på stemmesedlene:

- «Premiere» kandidater ved å gi tilleggsstemmer, dvs. *kumulere* kandidater. En kandidat kan bare kumuleres en gang, det gjelder også de kandidater som partiene har forhåndskumulert. Forhåndskumulerte kandidater kan dermed få opp til tre kandidatstemmer for hver stemmeseddel. Det er ingen begrensninger på hvor mange kandidater velgerne kan kumulere.
- «Premiere» kandidater ved å overføre personer fra andre lister, dvs. å gi en « *slengerstemme*» . Retten til å føre opp «slengere» ble fjernet før valget i 1975, men tatt inn igjen i 1979 etter kraftige protester. Fra 1979 ble det ikke lenger mulig for velgerne å føre opp navn som ikke stod på noen av de andre offisielle valglistene (såkalte «ville kandidater»).
- «Straffe» kandidater ved å stryke navn fra stemmeseddelen. Kandidater som strykes, taper kandidatstemmer tilsvarende antallet strykninger.

Partienes rett til å forhåndskumulere kandidater, fungerer endelig som en motvekt mot velgernes rettinger på listene.

Ved stortings- og fylkestingsvalg har debatten handlet om å utvide personvalget, mens det er reist krav om å begrense personvalget ved kommunestyrevalg.

8.2 Debatten om personvalget: Sentrale problemstillinger

Diskusjonen om personvalget har en lang historie, temaet er drøftet i en rekke offentlige utredninger fra tidlig på 1900-tallet. Referanser til debatten finner en i *Valgordningskommisjonen av 1917,* i *Odelstingsproposisjonen av 1920, i Stortingsbehandlingen i 1920,* i *Valgordningsnemdas* innstilling *av 1927, i Stortings-*

32. Før valget i 1975 kunne partiene føre opp en kandidat tre ganger, ordningen ble i svært liten grad benyttet.

behandlingen i 1953, i *Kommunevalglovsutvalgets* innstilling *av 1948, i Kommunestyrevallovnemndis* innstilling *av 1960,* i Interpellasjonsdebatten i Stortinget i 1968, i NOU 1973: 38 *, Personvalg ved stortingsvalg og kommunalvalg,* og endelig i NOU 1982: 6 *. Om en ny valglov.* NOU 1973: 38 behandlet utelukkende spørsmålet om personvalg , og danner bakgrunnsteppet for denne gjennomgangen. NOU 1982: 6 , reiser også flere interessante problemstillinger.

I NOU 1973: 38 oppsummeres debatten om personvalget slik (s. 10):

> «Utvalget har tatt sitt utgangspunkt i den kritikk som i alminnelighet reises mot valgordningen, og som kort kan oppsummeres slik:
> 1. Ved stortingsvalg har velgerne ingen reell innvirkning på personvalget. Det samme gjelder ved kommunalvalg så langt partiene har forhåndskumulert på de offisielle valglister.
> 2. Nominasjonsmøtene preges av små, men mektige gruppers innflytelse.
> 3. Ved kommunalvalg kan små grupper ved organiserte, men hemmelige retteaksjoner mot valglistene, få fram et valgresultat som ikke er i samsvar med oppfatningen blant velgerflertallet.
> 4. Valgreglene er for kompliserte og for lite kjente og forståtte blant velgerne»

Debatten reiser viktige prinsipielle spørsmål, samtidig som det rettes fokus på uheldige konsekvenser av spesifikke elementer ved de eksisterende reglene. Debatten systematiseres her med utgangspunkt i de ulike typer valg.

Stortings- og fylkestingsvalg

Det tradisjonelle argumentet mot personvalg ved stortings- og fylkestingsvalg er partienes nøkkelrolle på disse nivåene i styringssystemet. Likevel var personelementet sterkt i den første fasen av den norske demokratiseringsprosessen. Grunnloven fra 1814 bygde på indirekte valg, velgerne stemte på valgmenn, som i sin tur stemte på konkrete stortingsrepresentanter. I 1905 ble det innført direkte valg med flertallsvalg i enkeltkretser. Fra 1919, da Stortinget vedtok å endre grunnloven og introdusere forholdstallsvalg i kretser med flere mandater, ble så partidemokratiet dominerende, også i lovverket.

Valgordningskommisjonen av 1917 slo fast at personvalget ved stortingsvalg var avgjort med nominasjonen. Velgernes mening om kandidatene kunne likevel bringes på det rene ved «et prøvevalg blant partiets vælgere eller repræsentanter for disse. Dette vil da i almindelighet en partiorganisasjon ta seg av» (NOU 1973: 38 s. 11). Innstillingens konklusjon var at det måtte være opp til partiene selv å avgjøre om velgerne skulle få uttrykke seg om kandidatene.

Valgordningsnemda av 1927 var først ute med å ta tak i debatten om partienes grep om personvalget (NOU 1973: 38, Ibid):

> «Den viktigste innvending som har vært reist mot vår gjeldende valgordning – ved siden av at forholdsmessigheten ikke er fullstendig – er at stemmegivningen foregår ved partilister. Det er partiene som er

> herre over hvilke personer som skal komme på listen. Ved valget er det praktisk talt ingen utsikt til at velgerne kan få valgt andre kandidater enn de som står øverst på listen».

Valgordningsnemda vurderte, som en alternativ metode for å peke ut kandidater, det svenske systemet med forholdstallsvalg. Konklusjonen var at dette ville innebære en svært moderat justering i forhold til den eksisterende ordningen (NOU 1973: 38 s. 62):

> «Efter den nugjeldende svenske valglov kan en gruppe av partiets velgere opnå å sette sin første kandidat igennem, dersom de mønstrer et så stort stemmetall at dette utgjør partiets valgkvotient, dvs. stemmetallet dividert med det antall mandater som tilfaller partiet, øket med 1. … Det som velgerne vil ha klart for seg efter den svenske ordning like meget som efter den norske, er at rekkefølgen på listen er avgjørende. Nevden antar imidlertid at heller ikke de svenske regler – inpasset i vår ordning – vilde gjøre noget nevneverdig forandring i dette forhold. Det vilde bare være i de tilfelle hvor et parti får flere mandater i samme valgkrets at det overhodet blev noen forskjell. Får et parti for eksempel 3 mandater vil en fjerdepart av partiets velgere ved å sette den samme kandidat op som nr. 1 opnå å få ham valgt, selv om han på partilisten står lenger nede i rekkefølgen. Også i slike tilfeller antar man at det ytterst sjelden vil være mulig for en fraksjon å mønstre så mange stemmer ved valget at de på denne måte vil kunne opnå å få sin kandidat valgt».

Spørsmålet ble drøftet på ny i 1953, da Stortinget behandlet forslaget fra *valordningskommisjonen* av 1948. Mindretallet ønsket et større innslag av personvalg, og foreslo at (Ibid s. 63):

> «det kan og bør rettes noe på ved å la kandidatenes samlede stemmetall på listens samtlige representantplasser være avgjørende for valget etter at stemmer avgitt på 2. plass på stemmeseddelen er delt med 2, på 3. plass med 3, på 4. plass med 4 osb».

I NOU 1973: 38 *, Personvalg ved stortingsvalg og kommunalvalg* , ble det så, for første gang, foreslått felles regler for de ulike typer valg. Utvalgets flertall satte partienes nominasjonsprosess i fokus. Argumentet var at (NOU 1973: 38 s. 19–20):

> «I nominasjonsloven finnes det ingen regel som garanterer at forsamlingene har en viss representativ karakter, for eksempel hindrer at et ganske lite antall oppmøtte kan foreta nomineringen. Som det er nå, kan det forekomme at en 4–5 personer utpeker et partis kandidater somme steder».

Utvalget kom dermed med følgende forslag til felles regler for stortings- og kommunestyrevalg (NOU 1973: 38 s. 11):

1. «Ny nominasjonslov for stortingsvalg og for kommunevalg.
2. Velgerne får ta del i nominasjonsprosessen ved en prøvenominasjon. Et flertall på 7 medlemmer foreslår at prøvenominasjonen skal settes i verk og administreres av partistyret, mens mindretallet mener at den bør administreres av valgstyret og følge reglene for hemmelige valg. Utvalget foreslår enstemmig at prøvenominasjonen må være åpen for alle velgere.

3. Et flertall på seks medlemmer av utvalget foreslår videre et stemmetillegg på 20 pst. Det nye forslaget om stemmetillegg i stedet for rangorden ved stortingsvalg og forhåndskumulasjon ved kommunevalg innebærer at 20 pst av listens velgere kan oppnå samme virkning i valgresultatet som nå 50 pst.
4. Utvalget foreslår at skillet mellom kandidater og reservekandidater oppheves med den virkning at velgerne fritt får et større antall kandidater å velge fritt mellom».

Forslaget fikk, som kjent, ikke gjennomslag i Stortinget. I NOU 1982: 6, *Om en ny valglov*, understrekes igjen viktige forskjeller mellom de ulike typer valg (s. *58–59*):

> «Utvalget antar at det i særlig grad er ved kommunestyrevalg velgerne føler behov for å foreta endringer i stemmesedlenes innhold. Kommunestyrevalget har i større grad enn de andre valgene preg av å være et personvalg … Stortinget og fylkestingene er organer hvor interessen er fokusert på partiene, og det må antas at velgerne er opptatt mer av partiene enn av de enkelte personer som er ført opp på listene. En må også ha for øye at det her dreier seg om organer som treffer avgjørelser av rikspolitisk og regional betydning. Dette er et vesentlig argument mot at tilfeldige smågrupper – og kanskje en enkelt velger – skal kunne øve avgjørende innflytelse på sammensetningen. De gjeldende regler i valglovene mht. velgerinnflytelse må anses å gi velgerne tilstrekkelig adgang til å markere at de har et annet syn enn partiet når det gjelder valglistas innhold».

Partivalget har, historisk sett, blitt oppfattet som overordnet personvalget når det gjelder stortings- og fylkestingsvalg. Personvalg er blitt sett på som et fremmedelement i en politisk kultur preget av sterke politiske partier. I kommunestyrevalgene har det ikke blitt stilt spørsmålstegn ved personvalget som sådan, men heller ved det som er blitt oppfattet som uheldige utslag av enkeltkomponenter i valgordningen.

Kommunestyrevalg

Fire forhold har stått sentralt i debatten om personvalget ved kommunestyrevalg; 1) De såkalte «organiserte aksjonene» fra velgernes side, 2) «slenger stemmene», 3) partiets rett til å forhåndskumulere kandidater, og 4) et komplisert regelverk. Diskusjonen om hvorvidt velgerne fortsatt skal ha anledning til å stryke kandidater er av nyere dato.

Argumentasjonen på tvers av disse problemstillingene tar utgangspunkt i ulike interesser. I debatten om organiserte «retteaksjoner» argumenteres det gjerne med at hensynet til partiene, og velgere som avstår fra å rette på listene, må tillegges større vekt enn hensynet til spesifikke velgergruppers rett til aktivt å kjempe for bestemte kandidater, eller grupper av kandidater. I debatten om «slenger stemmene» er argumentet igjen at partiene bør prioriteres fremfor velgere som ønsker å kombinere et partivalg med et rent personvalg. I debatten om partienes rett til å forhåndskumulere kandidater står partienes interesser mot velgernes rett til fritt å bestemme personvalget. I debatten om det kompliserte regelverket stilles det spørsmål ved om hvorvidt listeretting

er en sosial representativ form for politisk aktivitet. I debatten om velgernes rett til å stryke navn fra listene blir hensynet til den enkelte kandidat satt opp mot velgernes rett til å uttrykke negative preferanser. Hvordan har så diskusjonen om disse problemstillingene kommet til uttrykk i debatten rent historisk?

Organiserte retteaksjoner

I NOU 1973: 38 begrunnes forslaget om å endre nominasjonsloven ikke bare med at svært få deltar, men også med at små grupper kan bestemme personvalget (Ibid s. 21):

> «I dag er valgloven slik at en liten gruppe på 6–12 velgere ved organiserte strykninger og kumuleringer kan tilrive seg større innflytelse på personvalget enn for eksempel et enstemmig nominasjonsmøte på 300 til 400 deltakere. Det er altså ikke spørsmål om å fraskrive urvelgerne innflytelse på personvalget. Det er spørsmål om en valglov som bedre enn nå sikrer at flertallets syn blir avgjørende».

For å bøte på dette, ønsket mindretallet å innføre en sperregrense. For at personvalget skulle være gyldig foreslo mindretallet en sperregrense på 5 prosent av et partis totale stemmetall. Mindretallet mente at kvinneaksjonen i Modum kommune i 1967, der 17 velgere avgjorde mandatfordelingen til 14 av 43 kommunestyrerepresentanter, understreket behovet for en slik sperregrense.

NOU 1982: 6 satte også temaet om organiserte retteaksjoner fra velgernes side på dagsorden, men kom ikke med konkrete forslag til endringer. Utvalget hadde også en annen prinsipiell holdning til selve spørsmålet (Ibid s. 60–61):

> «Utvalget er kjent med at det fra enkelte hold er reist forslag om å forby organiserte retteaksjoner fra velgernes side. Slike forslag er begrunnet med ønske om å beskjære tilfeldige velgergruppers forsøk på å skaffe seg en uforholdsvis stor makt og innflytelse over valgutfallet. I dag er det ikke forbudt for velgerne å organisere aksjoner for å rette på stemmesedlene. Det er ikke forbudt å dele ut ferdig rettede stemmesedler, forutsatt at de er rettet med hånd. Det er heller ikke forbudt å oppfordre velgerne til å rette stemmesedlene på en bestemt måte … utvalget kan ha en viss forståelse for forslag om forbud mot velgeraksjoner. En mener likevel at en slik linje ikke er noen farbar vei. Valgoppgjøret ville bli mer komplisert, ved at en måtte foreta sammenlikninger mellom de rettede stemmesedlene for å bringe på det rene om rettingene er identiske. Bevismessig ville også en slik regel volde vansker. Selv om en kunne konstatere at en rekke stemmesedler var rettet på en spesiell måte, var det ikke dermed gitt at en hadde å gjøre med en organisert aksjon. Rettingene kunne like gjerne være uttrykk for at enkelte kandidater er spesielt populære/upopulære blant velgerne. Dessuten kan de som organiserer eventuelle aksjoner, variere rettingene slik at det ikke lar seg klart konstatere at en har å gjøre med en bevisst aksjon. Utvalget vil derfor konkludere med at det ikke bør lovfestes noe forbud mot organiserte retteaksjoner fra velgerne».

Utvalget stiller altså spørsmål ved hvorvidt organiserte aksjoner fra velgernes side er et demokratisk dilemma. Fenomenet kan både oppfattes som en uheldig konsekvens av den eksisterende ordningen, og som et svært så legitimt

virkemiddel i den politiske kampen. I Finland har for eksempel kampanjen «Rösta på en kvinna» lange historiske tradisjoner (Christensen og Raaum 1999). Debatten er ikke særnorsk, men snarere en diskusjon en vil finne i de fleste systemer basert på personvalg. Det er vanskelig, uavhengig av hvordan personvalget er utformet, å gardere seg mot at svært få stemmer kan avgjøre hvem som velges.

«Slenger stemmer» og «ville kandidater»

Bakgrunnen for kritikken mot ordningen med «slenger stemmer» er at det gir velgerne anledning til å påvirke personvalget på andre valglister enn den de rent faktisk stemmer på. Før 1975, kunne velgerne skrive opp navn fra andre valglister fra to til fire ganger, men navn fra egen liste bare en gang. Dette betydde at effekten faktisk kunne bli større på andre lister enn på ens egen. I dag kan velgerne kun skrive navn fra andre lister en gang. Argumentet for ordningen er at velgerne bør ha rett til velge parti uavhengig av personvalget.

Historisk koples diskusjonen om «slenger stemmene» til debatten om organiserte aksjoner fra velgernes side. Et eksempel på dette er kommunesammenslåingen på 1960-tallet, som resulterte i en rekke aksjoner med utgangspunkt i geografiske motsetninger. I NOU 1973: 38 er kritikken mot slike aksjoner sterk (s. 22):

> «Det som her ofte har skjedd, er at det i en bestemt del av en kommune er blitt tverrpolitisk enighet om at på de forskjellige partiers stemmesedler skal for det første alle kandidater fra vedkommende grend kumuleres, for det andre skal alle andre kandidater strykes, og for det tredje skal en del nærmere bestemte kandidater fra de andre partiers lister – som er bosatt i vedkommende grend – føres opp maksimalt antall ganger. Så går det ut paroler til dem som er bosatt i grenda om å stryke og kumulere på denne fastsatte måten. … Det har vært en mengde aksjoner av dette slaget ved kommunevalgene. Dette har ofte resultert i en skjev sammensetning av kommunestyret, og virkningene for kommunepolitikken har vært uheldige. Når en kommune består av to deler som har like mange innbyggere, men den ene får 22 og den andre 3 representanter i kommunestyret – hvilket har hendt – er det klart at arbeidet i kommunestyret må bli vanskelig».

Utvalget innstilte således på å fjerne velgernes rett til å føre opp «slengere» og «ville kandidater». Utvalget valgte å ikke problematiserte partienes rolle og ansvar for denne typen aksjoner. Initiativet til slike aksjoner hadde typisk bakgrunn i det etablerte politiske miljøet.

«Slenger stemmene» reiser altså spørsmålet om hvorvidt velgerne skal ha anledning til å påvirke personvalget i andre partier, eller lister, enn den de selv stemmer på. I NOU 1973: 38 understrekes det at kunnskapen om effekten av «slenger stemmene» på dette området er liten: «Utvalget føler seg temmelig sikker på at en del velgere har ført opp slengere uten å være klar over at de dermed svekker sin egen valgliste tilsvarende» (s 21). Når så utvalget skal vurdere hvilke motiver velgerne eventuelt måtte ha for å føre opp «slengere» forutsetter en derimot et høyt kunnskapsnivå (Ibid s. 22):

> «Prinsipielt sett synes det tiltalende at velgeren på sin stemmeseddel fører opp de kandidater fra forskjellige lister som han mener er dyk-

> tigst osv. Utvalget vil ikke benekte at enkelte velgere kan ha slike prisverdige motiver for sin oppføring av slengere. Men det er all grunn til å tro at forholdet for så vidt er annerledes for de aller fleste av de velgere som fører opp slengere. Det hensyn som ligger bak hos de fleste er at et bestemt distrikt eller en bestemt gruppe skal bli så sterkt representert som mulig. Eller det kan være ønsket om at en annen valglistes personvalg skal preges av ens egen valglistes interesser. Slike motiver fortjener etter utvalgets mening ikke å bli tatt hensyn til av loven».

Utvalget mente i tillegg, at det å ta bort «slenger stemmene» ville redusere faren for at små grupper skulle styre personvalget (Ibid):

> «Avgjørende vekt legger utvalget på det forhold at slengerstemmene er den viktigste årsak til de fleste «valgkupp», hvor et lite antall velgere har hatt avgjørende innflytelse på personvalget. Utvalget mener at mye bør settes inn for å hindre slike kupp, og da er den beste løsning å fjerne dets viktigste årsak, nemlig slengerstemmene. Utvalget foreslår derfor enstemmig at adgangen til å føre opp slengere på stemmeseddelen blir opphevet, både ved kommunevalg og stortingsvalg».

Forslaget fikk, i første omgang, gjennomslag i Stortinget, men sterke reaksjoner i pressen, og ellers, gjorde at «slenger stemmene» ble introdusert på ny i 1979 [33] . De «ville kandidatene» ble derimot borte for godt.

Innstillingen i 1982 vurderte ordningen på ny, og konkluderte med at (NOU 1982: 6 s. 58–59):

> «Når det gjelder slengerordningen, ble den opphevet før valget i 1975, men dette skapte såpass mange negative reaksjoner, at ordningen kom inn i kommunevalgloven igjen før valget i 1979 (om enn ikke i nøyaktig samme form). Utvalgets flertall mener at det synes lite aktuelt å foreslå ordningen avskaffet igjen. Dette flertal mener at en bør opprettholde systemet, men søke å finne fram til regler som kan hindre de negative utslag en så i 1979».

Til tross for dette, var utvalget kritisk og illustrerte det med følgende eksempel (Ibid s. 58):

> «De ønsker å gi parti A sine stemmer, mens de samtidig vil øve innflytelse på parti Bs kommunestyregruppe. De tar da stemmesedler for parti B og overfører fra parti As liste det antall kandidater som tilsvarer antall representanter som skal velges. Samtidig foretar de strykninger og kumuleringer av Bs kandidater. Dermed har de oppnådd full effekt innenfor systemet. De har stemt på sitt parti (alle listestemmer går til A, ingen til B). De har påvirket As kommunestyregruppe, men de har også innflytelse på hvem som skal representere B i kommunestyret».

Når utvalget likevel ikke foreslo endringer, ble det begrunnet med mulige negative konsekvenser for det politiske engasjementet (Ibid s. 58):

> «De reaksjoner som kom til uttrykk i forbindelse med kommunestyrevalget i 1975 da det ikke var adgang til å føre opp slengere, synes å vise at mange mener at ordningen fyller et behov. … En innsnevring i ad-

33. Et tilleggsargument for å fjerne retten til å føre opp «ville – kandidatar» var at ordningen hadde liten effekt. Årsaken var enkel: «For ville kandidater regnes kandidatstemmetallet også som listestemmetall (Ibid s. 23).

gangen til å foreta rettelser på stemmeseddelen kan nok føles som et inngrep i rettigheter, også om en ikke bruker denne retten. Dette kan i sin tur føre til svekket interesse for valgene, og dermed synkende valgdeltakelse».

Et komplisert regelverk

Det er et viktig prinsipp at en valgordning bør være så enkel som mulig. Er reglene enkle, i den forstand at velgerne ikke er usikre med hensyn til effekten av det de gjør, vil flere gjøre bruk av retten til å personstemme. En innvending mot reglene for personvalget ved kommunestyrevalg er nettopp at de er for kompliserte.

Hensynet til en forenkling var en viktig begrunnelse for at det i 1973 ble foreslått felles regler for stortings- og kommunestyrevalg (NOU 1973: 38 s. 23):

a) Velgeren får to oppdrag:

1. Å stemme på parti. Det gir han til kjenne ved overskriften på stemmeseddelen.
2. Å stemme på personer. Det gir han til kjenne ved personnavn på stemmeseddelen.

a) Velgeren kan gi hver kandidat en eller to stemmer.
b) Velgeren kan stryke navn og krysse foran navn. Kryss gir kandidaten to stemmer.

Utvalget foreslår enklere regler for valgoppgjøret, idet listestemmetallet, som i dette utkast kalles velgertallet, finnes ved bare å telle listens stemmesedler.

a) At «slengere» og «ville» bortfaller, vil også lette valgoppgjøret»

Enkle regler skulle gjøre velgerne bedre i stand til å se konsekvensene av å rette på listene. Sidegevinst, i følge utvalget, var at flere ville benytte seg av retten til å krysse for en kandidat (Ibid s. 28):

> «Det er grunn til å tro at en del velgere har latt være å kumulere fordi de ikke har vært sikre på hvordan de skal gjøre dette, og fordi de har vært redde for at stemmeseddelen skal bli vraket hvis de gjør feil».

Sammenhengen mellom regelverket og oppslutningen om personvalget er interessant. Fra forskerhold er det pekt på at en enklere ordning kan medvirke til at flere retter på listene (Hellevik og Bjørklund 1995, Bjørklund 1999). Dette kan så, i sin tur, redusere effekten av det en oppfatter som «uheldige» sider ved ordningen. Bjørklund (Ibid) viser for eksempel, som det vendes tilbake til, at velgere med et nært forhold til det politiske miljøet retter langt oftere på listene enn velgere med et mer perifert forhold til politikken.

Retten til å stryke kandidater

Skal det å ta på seg et ansvar som folkevalgt medføre en fare for å bli utsatt for massiv stryking fra velgernes side? Debatten om velgernes rett til å uttrykke negative preferanser er av nyere dato. To forhold brukes som argument mot

dette elementet av «straff» i valgordningen; 1) Det kan gå ut over bestemte grupper av kandidater, særlig er det rettet fokus mot kvinnerepresentasjonen. 2) Ordningen kan, på sikt, forsterke partienes rekrutteringsproblemer.

Forskning viser at det utvilsomt er flere motiver som ligger til grunn når velgerne retter på listene (Westerståhl 1993). Motivene kan være positive – velgerne gir tilleggstemmer fordi de liker vedkommende kandidat. Med de kan også være negative – altså, en personstemme kan være motivert ut fra at en ikke liker vedkommende kandidat. Westerståhl (Ibid) viser, med bakgrunn i svenske data, at like mange uttrykker positive – som negative motiver. Det unike med den norske ordningen er at velgerne har en direkte anledning til å gi uttrykk for slike negative preferanser.

Historisk har debatten om retten til å stryke kandidater blitt viet liten plass. En viss kritikk finnes i utvalgsinnstillingen fra 1973, mens innstillingen fra 1982 ville myke opp regelverket (NOU 1973: 38, NOU 1982: 6). Hensynet til den enkelte kandidat, eller bestemte grupper av kandidater, har vært fraværende i argumentasjonen.

I NOU 1973: 38 foreslo en at (s. 23):

> «velgernes rett til å stryke navn på stemmeseddelen skal avgrenses, slik at det alltid må stå igjen et visst antall navn, 1/3 av tallet på representanter som skal velges. Forslaget tar sikte på å motvirke at enkeltpersoner får en uforholdsmessig sterk innvirkning på personvalget».

I NOU 1982: 6 ville en myke opp regelverket (s. 59):

> «Utvalget vil på den annen side gå inn for at adgangen til å markere at en ønsker å sette et kandidatnavn ut av betraktning mykes opp. I tillegg til å stryke navn bør det også være adgang til å markere på andre måter at en ønsker navnet vekk. En kan for eksempel tenke seg at det blir trykt en særskilt rubrikk på stemmeseddelen, hvor velgeren kan markere at kandidaten ikke skal tas med ved kandidatoppgjøret».

I dagens debatt står hensynet til den enkelte kandidat sentralt. Å bli strøket fra en liste skal være en stor påkjenning for de kandidatene det går ut over. I en forskerrapport for utvalget har Dag Arne Christensen sett på 2050 kandidater fordelt på fire kommuner i kommunestyrevalget i 1995 (Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim) (se vedlegg 9). Analysen viser at ordningen ikke bidrar til å «stigmatisere» konkrete kandidater. Det er en svært sterk positiv sammenheng mellom kumulering og stryking, jo mer en kandidat er strøket, jo mer er han kumulert. Personvalget er altså kontroversielt.

Med bakgrunn i denne debatten fikk to kommuner i 1999 valget, Skjervøy og Kristiansand, anledning til å gjennomføre et forsøk der velgerne ikke fikk stryke kandidater fra listene. Dette ble kompensert ved at velgerne kunne gi to tilleggstemmer til hver kandidat, inkludert de forhåndskumulerte. Skjervøy konkluderer i sin evaluering med at en var relativt fornøyd med forsøket. Kristiansands evaluering er mer omfattende, og resultatet peker i ulike retninger. Oppsummert ga forsøket i Kristiansand følgende resultat: a) flere benyttet seg av muligheten til å rette på listene (fra 19,3 prosent i 1995 til 35,6 prosent i 1999), b) det ser ikke ut til å være en sammenheng mellom forsøket og valgdeltakelsen, c) forsøksordningen ble oppfattet som vanskeligere å forstå enn den ordinære valgordningen (både blant velgerne og listekandidatene), d)

frykten for å bli strøket fra en liste hadde liten innvirkning på kandidatenes vilje til å stille til valg (det kan dermed se ut som om ordningen ikke har effekt på rekrutteringen av kandidater), e) valgoppgjøret ble enklere, f) både listekandidatene og velgerne var negative til forsøket (50,6 prosent av velgerne var negative, 14,2 prosent positive), g) et flertall, både blant velgerne og listekandidatene, mente ordningen var mindre demokratisk (51,7 prosent mot 14,5 prosent blant velgerne, 53 prosent mot 12,6 prosent av listekandidatene). Rapporten fra Kristiansand konkluderer slik (Oseland 2000 s. 19):

> «Når det gjelder forsøkets kanskje viktigste mål, nemlig ønsket om en mer demokratisk valgordning, viser flertallet av velgere og listekandidater liten forståelse for at forsøksordningen bidrar til å nå dette. Tvert imot mener flertallet at forsøksordningen er mindre demokratisk. Velgerne har ikke kjøpt argumentet om at strykemuligheten kan gi få velgere forholdsvis stor (og udemokratisk) makt. Det vil være et paradoks dersom en ny valgordning innføres stikk i strid med ønsket til et stort flertall av velgerne».

Forsøkene, særlig det i Kristiansand, ble gjennomført under spesielle forhold. Den politiske debatten var svært sterk, frontene stod steilt mot hverandre. Det er således begrenset hva en kan trekke ut av forsøket, men det viser at det å fjerne retten til å stryke kandidater fra listene, må sees i sammenheng med det siste temaet i dette avsnittet, nemlig partienes rett til å forhåndskumulere kandidater.

Partienes rett til å forhåndskumulere kandidater

Har et parti forhåndskumulert mange kandidater vil det redusere effekten av velgernes rettinger betydelig. Ordningen sikrer på en effektiv måte valget av partienes toppkandidater. Valgordningen har således innebygd en motsetning mellom velgerne og partiene.

I NOU 1973: 38 foreslo en å fjerne partienes rett til å forhåndskumulere. Utvalget mente det virket forvirrende på velgerne at visse kandidater var oppført to ganger på listene. Utvalgets alternativ var at nominasjonsmøtene, til en viss grad, skulle kunne sikre valget av visse kandidater. Utvalget foreslo at slike kandidater skulle markeres med uthevet skrift på valglistene, samtidig som de skulle få et stemmetillegg på en viss prosent av listens samlede stemmetall. Flertallet ønsket et tillegg på 20 prosent, mindretallet 100 prosent.

I NOU 1982: 6 vurderte en derimot regelverket som tilfredsstillende (s 59):

> «Reglene om forhåndskumulering gir forslagsstillerne en viss mulighet til å gardere seg mot eventuelle velgeraksjoner ved at de kan føre opp enkelte kandidater to ganger. Dermed kan sentrale politikere som partienes ordførerkandidater og kandidater til plassene i formannskapet i mange tilfelle sikres plass i kommunestyret».

I hvor stor utstrekning benytter så partiene seg av muligheten til å forhåndskumulere? Utvalgets forskerrapport fra 1995 valget, i de ovenfor nevnte fire kommuner, viser at hele 64,5 prosent av de som endte opp som kommunestyrerepresentanter, var forhåndskumulert (se vedlegg 9). Reelt sett handlet altså personvalget i disse kommunene om i overkant av 35 prosent av kandi-

datene. Det kan se ut som om partiene, over tid, i stadig større grad forhåndskumulerer for å motvirke velgernes rettinger på listene. Utviklingen ser ut til å gå i retning av mindre personvalg, ikke mer.

Dagens regelverk for personvalg i norske kommunestyrevalg er en syntese av ulike interesser, resultatet blir gjerne komplisert. Hensynet til partiene, velgerne, kandidatene og de velgere som avstår fra å personstemme, har stått sentralt både i debatten og i det gjeldende regelverket. Problemstillingene er ikke særnorske, men gjelder generelt sett de fleste ordninger med personvalg. Det er således interessant å se på hvordan andre land har forsøkt å balansere disse ulike interessene.

8.3 Personvalget i andre land

Temaet i dette avsnittet er hvordan en gjennom valgordningen kan legges til rette for personvalg. Dette innebærer at partienes nominasjonsprosesser ikke vurderes. Presentasjonen av alternative modeller konsentrerer seg om spørsmålet om hvordan et personvalg kan komme til uttrykk, innenfor rammene av forholdstallsvalg med partilister (se også Hylland vedlegg 8).

Proporsjonale valgordninger behandler spørsmålet om personvalget på tre måter:

– Et alternativ er å overlate personvalget fullt og helt til partiene. Dette er kjent som såkalte *lukkede lister* . Den eneste måten å påvirke personvalget i denne typen systemer er å melde seg inn i et parti og engasjere seg i partiets nominasjonsprosess. Eksempler på land som benytter seg av lukkede lister er Costa Rica, Israel, Spania og Sør Afrika.
– Det andre alternativet er representert ved land der velgerne gis anledning til å stemme på individuelle kandidater, uten at de har en plikt til å gjøre det. Personvalget er altså *frivillig* . Variasjonen på tvers av ulike ordninger går på hvorvidt det benyttes *delvis åpne lister* , eller *frie lister* . Delvis åpne lister er det typiske, men også disse varierer sterkt med hensyn til hvor «åpne» de faktisk er. De minst åpne finner en, foruten i Norge, i Østerrike, Belgia, Nederland og Sverige (pre 1998). Innenfor rammene av slike delvis åpne lister skilles det mellom to typer stemmer, *partistemmer og personstemmer* . En personstemme skal, teoretisk sett, bidra til å flytte en kandidat oppover på valglisten, men i praksis skal det gjerne mange personstemmer til for at en kandidat plassert langt nede på en partiliste skal ha en sjanse til å bli valgt. Hvem som velges er således ikke bare avhengig av hvordan personstemmene fordeler seg på kandidatene, men også av hvilken metode som benyttes for å fordele partistemmene. Den mest typiske varianten er det såkalte *kvotesystemet* , der ulike valgkvoter forsøker å balansere partienes interesser mot velgernes rettinger. Tabell 8.1 viser valgkvotene for Norge, Sverige (pre 1998), og Danmark. I slike delvis åpne systemer vil det som regel være partienes rangordning som bestemmer valget av kandidater, ikke personstemmene. Såkalte «frie lister» overlater personvalget fullt og helt til velgerne.
– Et tredje alternativ er ordninger der velgerne må stemme på individuelle kandidater, personvalget er altså *obligatorisk.* I slike systemer vil det ikke være mulig å avgi en ren partistemme, stemmesedler der det ikke er krys-

set av for en kandidat forkastes. Finland, sammen med Polen, er unike eksempler på denne varianten.

Tabell 8.1: Minimum av stemmer som skal til for å endre en parti- eller kandidatliste

Land	Antallet stemmer
Danmark Sideordnet opstilling Partiliste	1 v/(e + 1)
Finland	1
Sverige	v/(e + 1)
Norge	v/2

V = Partiets stemmetall i en valgkrets, e = Partiets mandatgevinster i en valgkrets.

Det sentrale spørsmålet i vurderingen av alternative varianter, er hvordan partienes ønsker om å få valgt bestemte kandidater kan balanseres mot velgernes rett til å endre på listene. Hvor skal grensene gå? La oss se på konkrete alternative modeller.

Belgia

Belgiske partier kan nominere like mange kandidater som det er mandater i den enkelte valgkrets (eksempel på liste i appendiks). Samtlige partier plasseres på en og samme stemmeseddel. I tillegg til å stemme på et parti, kan velgerne krysse av for en kandidat. Personvalget er frivillig, en kan avgi en ren partistemme. Det er kun lov til å krysse av for en kandidat. Kandidater som markeres på stemmeseddelen får en personstemme, og kandidater som får tilstrekkelig med personstemmer til å nå valgkvoten velges direkte uansett hvor på listen de er plassert. Listeplasseringen slår kun ut for kandidater som ikke får et tilstrekkelig antall personstemmer. Rene partistemmer, stemmesedler der det ikke er krysset for en kandidat, fordeles på kandidatene etter listeplassering (fra toppen og nedover).

Den belgiske valgkvoten er:

Et partis stemmetall i en valgkrets: (antallet distriktsmandater + antallet utjevningsmandater + 1).

Kravet for at personvalget skal være gyldig er strengt. Et eksempel: La oss si at et parti har fått 8000 stemmer i en valgkrets, 4000 av disse er rene partistemmer, 4000 er personstemmer, partiet ender opp med å vinne to mandater. Personstemmene fordeler seg slik på de enkelte kandidatene;

Kandidat A 2 500
Kandidat B 800
Kandidat C 400
Kandidat D 300

Valgkvoten blir; 8000/(2 + 1) = 2 666. Eksempelet viser at ingen av kandidatene har nok personstemmer til å nå valgkvoten. Neste steg består i å overføre de 4000 partistemmene til kandidatene fra toppen av listen og nedover:

Kandidat A 2500 + 166 = 2666

Kandidat B 800 + 1866 = 2666
Kandidat C 400 + 1968 = 2368
Kandidat D 300 + 0 = 300

A og B når dermed valgkvoten med hjelp av partistemmene. Et valgresultat med et større avvik mellom personstemmer og listeplassering vil bidra til at personstemmene får større effekt. Det fremgår av neste eksempel der forutsetningene er de samme som ovenfor, med unntak av at personstemmene fordeler seg annerledes;

Kandidat A 300
Kandidat B 400
Kandidat C 2500
Kandidat D 800

En overføring av partistemmer gir følgende resultat (etter listeplassering):

Kandidat A 300 + 2366 = 2666
Kandidat B 400 + 1634 = 2034
Kandidat C 2500 + 0 = 2500
Kandidat D 800 + 0 = 800

Kandidat A når valgkvoten med hjelp av de overførte partistemmer. Det går frem at det ikke er nok partistemmer igjen til at kandidat B når kvoten. Kandidat C har flere personstemmer enn Bs totale stemmetall, A og C er således valgt. Kandidat C «sprenger» dermed listen (SOU 1993: 21 s. 102).

Effekten av en belgisk valgkvote vil være avhengig av tre forhold;

– Omfanget av listeretting: Til tross for at omtrent halvparten av velgerne i Belgia avgir en personstemme har ordningen liten effekt på partienes lister. I perioden 1919–1985 ble 27 av totalt 4 295 kandidater til Representantenes Hus valgt i strid med listeordningen.
– Samsvaret mellom listeplassering og antallet personstemmer: Hvis avviket mellom personstemmene og partienes rangordning er stort, vil personstemmene få større effekt. Erfaringene fra Belgia tilsier at det er en svært sterk sammenheng mellom andelen personstemmer og listeplassering. Velgerne ser ut til å være svært enige med måten partiene har rangert kandidatene på.
– Partienes mandatgevinster og antallet mandater som fordeles fra den enkelte valgkrets: Det belgiske kvotesystemet bygger på prinsippet om at ordningen skal slå ulikt ut for ulike typer partier. «Prisen» i antallet stemmer som den enkelte kandidat trenger for å bli valgt direkte med hjelp av personstemmene, stiger desto færre mandater partiet vinner. Vinner et parti 1 mandat blir «prisen» 50 prosent av partiets stemmetall, med en mandatgevinst på 2 reduseres prisen til 30 prosent. En høy sperre kombinert med lav interesse for personvalget vil naturlig nok gi liten effekt. I større valgkretser, der det skal velges mange mandater, vil mulighetene for at personstemmene skal få gjennomslagskraft være betydelig større.

Det danske systemet er tilsynelatende mer komplisert, men overlater sammenliknet med det belgiske, i betydelig større grad personvalget til velgerne.

Danmark

Den danske modellen har en klar parallell til den ordningen som benyttes i norske kommunestyrevalgene – det er opp til partiene selv å bestemme hvor stor innflytelse velgerne skal få over personvalget. I Danmark eksisterer kvotesystemet og det rene personvalget i ett og samme valgsystem (se tabell 8.1 *)* .

I Danmark plasseres samtlige partilister på en og samme stemmeseddel. Innslaget av personvalg er avhengig av hvordan partiene velger å presentere sine kandidater. To begrep er sentrale, «anmeldelsesform» og «opstillingsform». «Anmeldelsesform» angir hvilken form for liste partiene presenterer for sine velgere. Det er tre listeformer; 1) sideordnet opstilling, 2) kredsvis opstilling, og 3) partiliste. «Opstillingsform» sier oss hvordan partienes nominasjonsprosess har blitt organisert. Det er to varianter; 1) «Fællesopstilling», og 2) «Enkeltopstilling». «Fællesopstilling» gir samtlige partimedlemmer i hele valgkretsen rett til å bestemme hvem som skal stå øverst på partilisten i den største kretsen. «Enkeltopstilling» gir partimedlemmer i det enkelte nominasjonsdistrikt anledning til å plassere sin kandidaten på toppen av listen. Totalt åpner dette for i alt seks ulike listekombinasjoner. Gitt at nominasjonsprosessen ikke er sentral her, konsentreres presentasjonen om de tre listeformene.

«Kredsvis opstilling»

«Kredsvis opstilling» innebærer at hvert enkelt nominasjonsdistrikt nominerer sin kandidat. Vedkommende kandidat tildeles samtlige partistemmer i sin krets pluss det antallet personstemmer han får i alle distrikt i hele amtet. Den kandidaten som får flest partistemmer i egen krets, og flest personstemmer i hele amtet velges. Størrelsen på de enkelte nominasjonsdistriktene, med hensyn til antallet velgere, er dermed avgjørende. Den som er kandidat i den største kretsen, har rimeligvis størst sjanse for å bli valgt. Kandidater fra større kretser tilgodeses dermed fremfor kandidater fra små kretser. Det typiske er at den kandidaten som står på toppen av listen i den største kretsen vinner.

«Sideordnet opstilling»

Her stiller samtlige kandidater fra et parti i hvert enkelt nominasjonsdistrikt. Kandidatene oppføres i alfabetisk rekkefølge på stemmeseddelen (alternativt loddtrekning). Et parti kan likevel bestemme at en kandidat skal føres på toppen av listen i hvert enkelt nominasjonsdistrikt (nominering). Rene partistemmer overføres til kandidatene i forhold til deres andel av personstemmene. Får en kandidat 50 prosent av personstemmene har han altså rett på 50 prosent av partistemmene. Personstemmene bestemmer hvem som velges, personvalget er «effektivt», dvs. det skal teoretisk sett bare en personstemme til for å endre en liste.

«Partiliste»

Partiene rangerer her samtlige kandidater i hele valgkretsen. Et unntak gjøres derimot for den kandidaten som er nominert i sin «opstillingskreds». Han plasseres øverst på stemmeseddelen med fet skrift. Mandatene fordeles så ved hjelp av kvotesystemet (partiets samlede stemmetall delt på et tall som er en (1) større enn antallet mandater som partiet vinner i en gitt krets). Kandidater som får et tilstrekkelig antall personstemmer til å nå kvoten, velges. Om så ikke er tilfelle, fordeles mandatene etter listeplassering. Som i Belgia, er det svært sjelden at en liste «sprenges» når et parti stiller med partiliste.

Hvilken effekten har så de ulike listeformene på personvalget? Dette er illustrert i tabell 8.2 der et parti har vunnet 1 mandat – det er avgitt 8500 personstemmer og 7500 rene partistemmer i kretsen – altså totalt 16000 stemmer. «Sideordnet opstilling» sender kandidat C til folketinget – han har fått flest personstemmer. «Kredsvis opstilling» innebærer at kandidat B velges – i tillegg til personstemmene har han fått flest partistemmer i egen krets. Ren partiliste betyr at kandidat A vinner – personstemmene får ingen effekt, ingen av kandidatene har fått et tilstrekkelig antall personstemmer til å nå valgkvoten på 8000 personstemmer (kandidat C er nærmest med 4000 personstemmer).

Tabell 8.2: Effekten på personvalget gitt ulike listeformer i Danmark

Kandidat	Avstemming blant partimedlemmene	Personstemmer i amtet	Listestemmer i egen krets	Valgt/listeform
A	1	1000	3500	Partiliste
B	2	3000	2500	Kredsvis opstilling
C	3	4000	1000	Sideordnet opstilling
D	4	500	500	
Totalt		8500 +	7500 = 16 000	

Valgkvote: 16 000/2 = 8000 (gjelder kun partiliste)

Danske partier har i økende grad valgt å benytte seg av «sideordnet opstilling» (tabell 8.3) [34] . I motsetning til det som ser ut til å ha vært tendensen i norske kommunestyrevalg, har de danske partiene i større grad sett det som mer demokratisk å maksimere velgernes innvirkning på hvem som skal velges til folketinget. Det samme gjelder i lokalvalgene (Elklit 1998). Ved en endring av valgloven i 1985 ble det mulig å «opstille sideordnet» også i lokalvalgene – 48 prosent av samtlige lister benyttet seg av denne listeformen i 1985, 61 prosent i 1989 og 60 prosent i 1993. Det går videre frem av tabell 8.4 at antallet personstemmer i danske folketingsvalg ligger på samme nivå som i Belgia. Omtrent 50 prosent av de danske velgerne krysser av for en kandidat i valg til Folketinget. I kommunevalgene krysser et betydelig større antall velgere på listene, jevnt over ligger det på 75 prosent (Möller 1999).

34. I valget til Europaparlamentet den 10 juni stilte alle listene med «sideordnet opstilling» (totalt 11 lister).

Tabell 8.3: Ulike listeformer benyttet i Danmark 1979–1988

	1988	1987	1984	1981	1979
Kredsvis opstilling	32,9	42,6	47,1	46,4	50,0
Kombineret	3,9	7,4	5,9	4,5	3,4
Sideordnet opstilling	63,2	50,0	47,0	49,1	45,1
	i prosent. Av amtsoppstillinger i alt				
Med partiliste	25,5	25,0	21,3	30,0	24,0

Kilde: SOU 1993: 21, s. 37.

Tabell 8.4: Personstemmens andel av gyldige stemmer i danske folketingsvalg 1981–1998 (prosent)

	1998	1994	1990	1988	1987	1984	1981
Hele landet	48	51	50	49	47	47	45
København-Frederiksberg	32	36	40	38	38	43	43
Øerne	46	50	48	48	46	47	45
Jylland	54	55	54	51	49	48	45
Parti							
Socialdemokratiet	48	54	55	56	52	51	47
Radikale Venstre	40	41	44	41	40	43	42
Konservative Folkeparti	58	48	45	43	42	39	42
Centrum Demokraterne	28	36	35	39	39	36	28
Socialistisk Folkeparti	44	48	44	42	39	42	37
Kristeligt Folkeparti	39	44	42	40	40	39	42
Venstresocialisterne	-	-		45	44	46	45
Fremskridtspartiet	60	48	42	39	44	51	44

Kilde: Ibid.

Dansk «sideordnet opstilling» viser at det er et skille mellom systemer som bare legger vekt på personstemmene når mandatene fordeles internt i de politiske partiene, og systemer som favoriserer partienes rangordning gjennom å la listene slå igjennom i ulik grad (kvotesystemet). En innvending mot det rene personvalget er at det kan undergrave partienes rolle. Danmark er et godt eksempel på at så ikke er tilfelle. Danske partier står ikke svakere enn de norske, samtidig som de fleste kandidater til Folketinget stiller opp som representanter for et politisk parti. Av de 1127 kandidatene som stilte til valg i 1998, stilte bare 12 utenfor de politiske partiene [35] . Helt fra 1930-tallet og frem

35. Kravene er strenge for kandidater som stiller opp utenfor partiene: De må anbefales av minst 150 velgere i den kretsen de stiller til valg, samtidig som de må vinne minst ett av 135 distriktsmandater for å velges til Folketinget.

til i dag har bare Jacob Hausgaard lykkes i å bli valgt som uavhengig kandidat (han fikk 23 253 personstemmer i 1994). Videre er det ingen sterk offentlig debatt om det økende innslaget av personvalg i dansk politikk. Goul Andersen (1999) understreker at det er en myte at danske velgere er «personfikserte», personfaktoren har forbløffende liten innvirking på velgernes partivalg. Det er de politiske holdningene som er avgjørende.

Det danske systemet er komplisert. Det er enkelt for velgerne å krysse av for en kandidat, men langt vanskeligere å vite hvilken effekt det har gitt de ulike listeformene. Så til Sverige, som med Danmark som forbilde, introduserte personvalg i full skala i 1998.

Sverige

Den svenske varianten representerer et forsøk på å finne en middelvei mellom hensynet til partiene (sterkt i kvotesystemet), og hensynet til velgerne (rent personvalg). Denne balansen har Sverige søkt å finne med å basere personvalget på formelle sperregrenser. I prinsippet er dette det samme som et kvotesystem. Hovedregelen er at en kandidat må ha en viss andel av et partis totale stemmetall som personstemmer, for at personvalget skal være gyldig. Den svenske ordningen er enkel, og karakteriseres som en «modifiered dansk model» (SOU 1993: 21). Den danske modellen er modifisert på to måter; a) svenske partier kan ikke fritt velge mellom ulike typer lister, og b) en kandidat til et riksdagsvalg må ha minst 8 prosent av sitt partis totale stemmetall i en valgkrets som personlige stemmer, for at personvalget skal slå igjennom. I lokalvalg, og valg til Europaparlamentet, er sperregrensen 5 prosent. 5 prosents regelen i kommunevalgene er kombinert med et minstekrav på 50 personstemmer (landstingsvalg 100 personstemmer).

Lovteksten er utformet slik (Riksdagen temasidor: ökat inslag av personval):

> «För att personrösterna skal beaktas krävs att en kandidat i riksdagsvalet når 8 procent av partiets röstetal i en av de 29 valkretsarna med sina personröster. För kommunal-, landstings- och europaval gäller 5 procent av partiets röstetal i valkretsen. I kommunalval delas större kommuner in i flera valkretsar medan mindre kommuner kan utgöra en valkrets. För landstingen utgör en eller flera kommuner en valkrets och för Europaval utgör hela landet en valkrets. Vid kommunalval och landstingsval krävst ett minimum på 50 respektive 100 röster för att personvalet ska vara giltigt».

Den svenske innstillingen vurderte det belgiske kvotesystemet som en ren «skinnreform», de formelle sperrene ville bli for høye. Valget av formelle sperregrenser ble, i tillegg, motivert med at dette effektivt skulle hindre små grupper i å styre personvalget [36] .

Hva er så erfaringene? Ordningen ble benyttet i full skala i valget til Europaparlamentet i 1995, i et forsøk i syv kommuner i 1994, og endelig i valget til

36. Forslaget var et klart kompromiss mellom de partiene som fullt og helt ville overlate personvalget til velgerne (Moderata Samlingspartiet og Folkpartiet), og de mer kritiske partiene (Socialdemokraterna og spesielt Vänsterpartiet).

Riksdag, landsting, og kommunestyrer i 1998 (Gilljam 1998, Möller 1999, Holmberg og Möller 1999).

I Europavalget i 1995 krysset 46 prosent av velgerne for en kandidat, kun 42 prosent av svenskene valgte å delta. Av totalt 22 EU parlamentarikere passerte 11 kravet på 5 prosent. Samtlige 11 stod allerede så høyt på listen at de hadde fått sine mandater uavhengig av personvalget. I forsøksordningen i 1994 krysset omtrent 23 prosent for en kandidat. I 1998 ble så ordningen benyttet i alle valg. I riksdagsvalget ble 87 av totalt 349 representanter valgt med bakgrunn i personstemmene, 75 av disse stod allerede så høyt på listen av de hadde kommet inn uansett. Totalt passerte 178 kandidater 8 prosents sperren. Nettoeffekten av personvalget på sammensettingen av Riksdagen ble 3 prosent; 12 representanter – fem kvinner og syv menn – lyktes i å dytte den kandidaten som partiet hadde nominert, nedover på listen og selv ta plass i Riksdagen. I underkant av 30 prosent av velgerne ga en personstemme. Centerpartiets velgere krysset mest (41 prosent), mens socialdemokratenes velgere krysset minst (26 prosent). Valgdeltakelsen endte på 81 prosent, den laveste siden 1958. I lokalvalget krysset noen flere på listene (34,5 prosent), mens 28,9 prosent gjorde det samme i valget til nye landsting. Til tross for at sperren ved kommunevalget var lavere ble effekten av personvalget mindre. Totalt ble 144 kandidater i lokalvalgene valgt med bakgrunn i personstemmene.

Så langt systemer der personvalget er frivillig. Finland, med obligatorisk personvalg innenfor rammene av partilister, representerer således et unikt og interessant alternativ.

Finland

I Finland er personvalget *obligatorisk.* Det er dermed nødvendig å stemme på en individuell kandidat for å få avgitt sin stemme (se appendiks for stemmeseddel). Dette betyr ikke at velgerne kan stemme på kandidater fra ulike lister, i praksis er også partivalget obligatorisk (Karvonen 1999).

I Finland fordeles mandatene på partiene i en valgkrets utelukkende på grunnlag av kandidatenes personstemmer (Shugart 1994, Helander 1997). Hver enkelt kandidat har et nummer, og velgerne stemmer på en individuell kandidat ved å skrive nummeret til sin kandidat på stemmeseddelen. Stemmeseddelen er hverken påtrykt kandidat-, eller partinavn. Stemmesedler uten slike nummer kan ikke overføres hverken til et parti, eller en kandidat, og er dermed ugyldig. Et partis mandatgevinster er således avhengig av hvor mange stemmer partiets kandidater totalt sett får. Karvonen (1999) hevder at, gitt at kandidatenes sjanser for å bli valgt er avhengig av listens totale stemmetall, ordningen motiverer til samarbeid heller enn konflikt mellom kandidater fra samme parti.

En vanlig innvending mot den finske ordningen er nettopp elementet av tvang, at velgerne «tvinges» til å stemme på en individuell kandidat. En grunn til ikke å stemme på individuelle kandidater kan være at en ikke kjenner til hvem som står på de respektive listene. Personvalg med ukjente kandidater fremstår som relativt meningsløst. Et obligatorisk personvalg bør likevel, over tid, resultere i økende kandidatkunnskap. Norske velgere bør ikke være mindre i stand til å orientere seg om kandidatene enn finske velgere. Et obliga-

torisk personvalg forutsetter ikke bare god kandidatkunnskap, men også et aktivt engasjement fra kandidatene og partienes side.

Den svenske utredningen om personvalg vurderte den finske modellen til å ligge utenfor utvalgets mandat (SOU 1993: 21 s. 88).

> «Förslag om obligatorisk personröstning av det slag som förekommer i Finland kan inte komma i fråga eftersom det förutsätter att en valsedel som saknar personmarkering förklaras ogiltig».

I tillegg var utvalget kritisk til flere sider ved den finske ordningen (Ibid s. 39):

> «Nackdelarna, som de framträder i Finland, är att systemet tenderar att gynna personer som vet att hantera massmedia och har ekonomiska resurser att göra sig hörda i olika sammanhang, vilket i sämsta fall kan leda till att rena populister lyfts fram. Dessutom anses risken bli större för personstrider mellan kandidater inom ett och samma parti, vilket kan avleda uppmärksamheten från sakfrågorna i valrörelsen».

Den finske statsviteren, Lauri Karvonen, er svært kritisk til denne argumentasjonen. (Demokratirådets rapport 1999, Petersson m.fl. 1999 kap 5). En generell innvending er at innstillingen preges av manglende kunnskap om det finske systemet. Karvonen hevder, for eksempel, at «kändisargumentet» på en indirekte måte beskriver finske kandidater som mindre «seriøse» enn svenske kandidater (Ibid s. 125). I tillegg er kjendisfenomenet et svært så marginalt fenomen i finsk politikk. Videre slår Karvonen fast at åpne konflikter mellom kandidater fra ett og samme parti er svært sjeldne i finsk politikk. Slike konflikter er vel så vanlige i systemer der sjansen for å bli valgt er avhengig av kandidatenes listeplassering. Demokratirådet er i sin rapport positive til den finske modellen, og tilsvarende negativ til den svenske reformen (Petersson m.fl. 1999 s. 142):

> «Sverige har övergivit det gamla valsystemetets fördelar. I stället har man fått personvalets nackdelar utan att få dess fördelar. Sverige har därmed hamnat i det sämsta läget. Ett alternativ är nu att gå tillbaka till det gamla systemet, ett annat att ta steget fullt ut och införa ett renodlat personval med obligatorisk personröstning.. En annnan erfarenhet från personvalsdebatten är att inte alla frågor lämpar sig för kompromiss».

Den finske modellen reiser, som det vendes tilbake til, ett sentralt prinsipielt spørsmål, nemlig forholdet mellom frivillig og obligatorisk personvalg. Så til varianter der velgernes handlingsrom ikke begrenses til å krysse for *en* kandidat, men flere.

Sveits og Luxemburg

Luxemburg og Sveits har et frivillig personvalg kombinert med svært fleksible stemmesedler (se Luxemburg i appendiks). Begge land har ordninger som en vil kjenne igjen fra norske kommunestyrevalg. I både Sveits og Luxemburg er mandattallet i den enkelte valgkrets grunnlaget både for hvordan partiene nominerer kandidater, og for hvordan velgerne kan stemme. Hovedregelen er at velgerne har like mange stemmer som det skal velges representanter. Vel-

gerne i Sveits og Luxemburg kan fordele sine stemmer på en rekke måter, her representert med fire eksempler:

– Velgerne kan avgi en ren partistemme, altså velge å ikke foreta endringer på stemmeseddelen. I så fall vil hver enkelt kandidat få en personstemme.
– Velgerne kan, i motsetning til i norske kommunestyrevalg, gi to personstemmer til en og samme kandidat (de to boksene ved siden av hver kandidat i appendiks). Gjør velgerne det må de også stryke to kandidater, grunnen til det er at ingen har flere stemmer enn mandater.
– Velgerne kan, til en viss grad, komponere sin egen liste. Men de må holde seg til de kandidatene som er nominert. Velgerne kan mikse kandidater fra ulike partier på en og samme liste (« *panachere»)* . I det siste sveitsiske valget benyttet omtrent 8 prosent av velgerne seg av denne muligheten. Tilsvarende tall for Luxemburg var 18 prosent. Fra Norge kjenner vi dette som «slenger stemmer».
– Handlingsrommet for velgerne er størst i *Sveits.* Her kan velgerne, i prinsippet, bruke sine stemmer som de måtte ønske det. Skal det, for eksempel, velges 10 representanter fra en valgkrets kan velgeren gi en stemme til hver av de ti kandidatene uavhengig av hvilket parti de tilhører (et rent personvalg). Alternativt kan velgeren dele de ti stemmene på tre, eller fire kandidater, fra samme, eller ulike, partier. Velgeren kan også gi samtlige ti stemmer til en bestemt kandidat. I Luxemburg kan velgerne maksimalt gi to stemmer til samme kandidat.

Kandidatoppgjøret foregår ved at stemmene telles to ganger; først fordeles mandatene mellom partiene, så fordeles partienes mandater på kandidater med bakgrunn i antallet personstemmer. Listeplasseringen har ingen formell innvirkning. Partiene kan ikke, som i Norge, forhåndskumulere kandidater. Er det et viktig krav at valgordningen skal være så enkel som mulig, altså at velgerne skal kunne se effekten av det de gjør, fremstår denne typen systemer som kompliserte.

Irland

Det irske systemet er en spesiell variant av personvalg, som bygger på det en kaller «overførbare stemmer» (transferable votes). Partiene kan ikke rangere sine kandidater. Kandidatene listes i alfabetisk rekkefølge på stemmeseddelen. Samtlige kandidater i den enkelte valgkrets er plassert på en og samme stemmeseddel. Velgerne kan fritt rangere de ulike kandidatene i den rekkefølgen de ønsker at de skal velges. Velgerne har således frihet til å komponere sin egen liste med kandidater, uavhengig av sitt partivalg. Velgerne kan gå for et rent personvalg, et rent partivalg eller en kombinasjon av de to. De kan både rangere kandidater fra ulike partier, og fra ett og samme parti (Karvonen 1999 s. 103).

Det irske systemet gir, uten tvil, velgerne et stort handlingsrom. Det faktum at velgerne stemmer på individuelle kandidater gjør at partienes rolle ikke er like fremtredende. Det kan argumenteres med at den irske varianten ikke egner seg like godt i en politisk kultur, som den norske, der partiene har en svært sterk posisjon.

En innvending mot ordningen er at om en ønsker å benytte ordningen i valgkretser der det skal velges mange representanter, vil stemmeseddelen bli svært lang. I norske kommunestyrevalg, der det velges svært mange representanter, kan handlingsrommet for velgerne bli så stort at de mister oversikten. Ordningen fungerer derimot godt i Irland der det i snitt velges fra 3 til 5 representanter fra hver enkelt valgkrets. Fenomenet «alfabetisk stemmegivning» er kjent fra Irland, dvs. at ettersom listen er ordnet i alfabetisk rekkefølge har velgerne en tendens til å stemme på kandidater på toppen av listen. Denne sterke sammenhengen mellom listeplassering og andelen personstemmer er derimot ikke unik for det irske systemet, men tvert imot et felles trekk ved de fleste systemer med personvalg.

Tyskland

Tyskland kombinerer flertallsvalg og forholdstallsvalg i ett og samme valg (se kapittel.4) Velgerne har to stemmer: En stemme brukes for å velge ett parlamentsmedlem fra en enmannskrets (direkte mandat), og en stemme brukes for å velge parti (listemandat). Velgerne kan altså stemme både på en distriktsrepresentant og en partiliste.

I den svenske utredningen ble den tyske varianten vurdert slik (SOU 1993: 21 s. 98):

> «Även om en modell efter tysk förebild uppvisar flera tilltalande drag från strikt personvalssynpunkt, en sådan modell kräver överväganden av ett slag som griper in i ett större sammanhang med förändringar av grundläggande förhållanden för de politiska partierna och väljarna. Ett sådant arbete faller utanför kommittens uppdrag»

Tyske velgere kan ikke prioritere mellom kandidater fra samme parti, men mellom kandidater fra ulike partier. Velgerne kan altså splitte sine to stemmer, dvs. stemme på et parti i listevalget og en kandidat fra et annet parti i enmannskretsen. Små partier har, naturlig nok, størst sjanse til å vinne listemandater, og konsentrerer seg dermed om disse mandatene [37] . Stadig flere har benyttet seg av muligheten til å splitte sine to stemmer. I 1961 benyttet 4,3 prosent av tyskerne seg av muligheten, i 1987 13,7 prosent. På New Zealand, som har en tilsvarende valgordning, gjorde 37 prosent det samme i 1996.

8.3.1 Oppsummering: Tekniske valgmuligheter

Innenfor rammene av et *frivillig personvalg* er det blitt skissert tre alternativer som i varierende grad gir velgerne innflytelse over personvalget;

Kvotesystemet

Kvotesystemet bygger på samme prinsipp som i norske stortingsvalg. Den norske valgkvoten plasserer tyngdepunktet med hensyn til personvalget, i de politiske partiene. Et alternativ er å justere denne kvoten slik at kravet for at

37. De tyske Fri Demokratene (FDP) har tradisjonelt rådet sine velgere til å støtte det partiet som FDP til en hver tid har vært i koalisjon med i valget av distriktsmandater. Motytelsen har vært at FDPs koalisjonspartnerer har oppmuntret sine velgere til å gi listestemmer til FDP. FDP har dermed effektivt klart å holde seg over sperregrensen på 5 prosent, og spilt en svært sentral rolle i tysk politikk.

personstemmene skal slå igjennom reduseres. Kvotesystemet bygger på partienes mandatgevinster, barrieren reduseres desto flere mandater et parti vinner. Dette vil til enhver tid sikre at også små partier får valgt sine toppkandidater. Partistemmene overføres til den enkelte kandidat etter listeplasseringen. En belgisk kvote vil gi høye formelle barrierer for at personvalget skal være gyldig. Det er, som vi skal vise, relativt uproblematisk å justere for dette. I tillegg til størrelsen på selve valgkvoten vil effekten av personstemmene være avhengig av tre forhold; a) antallet mandater som fordeles, b) antallet personstemmer som avgis, og c) avviket mellom velgernes prioriteringer og partienes rangering. Norge velger relativt få representanter fra hver enkelt valgkrets i stortingsvalg, noe som bør tas hensyn til når kvoten skal fastsettes. I kommunestyrevalgene skal det derimot velges svært så mange representanter til det enkelte kommunestyre. Internasjonale erfaringer viser videre at en kan regne med at omtrent 50 prosent av velgerne benytter seg av muligheten til å markere for en kandidat. Endelig viser analyser fra ulike land at velgerne og partiene er nokså enige med hensyn til personvalget. I Belgia gir, som eksempel, personvalget små utslag. Årsaken til dette er ikke bare høye barrierer, men også at velgerne ser ut til å være enige med måten partiene har rangert sine kandidater på.

Sperregrenser

Sverige er alene om å basere personvalget på flate sperregrenser, det tas altså ikke hensyn til partienes mandatgevinster. I tillegg er sperren satt relativt lavt, sammenliknet med ulike kvotesystemer. Dette burde således øke mulighetene for at personstemmene skal slå igjennom. Sperregrensen i norske stortingsvalg ligger i dag på 50 prosent, i Belgia varierer sperregrensen etter partienes mandatgevinster (snittet ligger mellom 30–50 prosent). Ulempen med en flat sperre, som i Sverige, er at det ikke kan tas hensyn til hverken størrelsen på partiene eller valgkretsene (antallet stemmeberettigede og antallet mandater som skal velges).

Rent personvalg

En dansk modell basert på «sideordnet opstilling» vil innebære at personstemmene alene bestemmer fordelingen av mandatene internt i de politiske partiene. Det skal, teoretisk sett, bare en personstemme til for å endre en partiliste. Partistemmene fordeles på kandidatene etter antallet personstemmer. Ulempen, som i de fleste systemer med personvalg, er at små grupper kan bestemme personvalget. Dette har i liten grad blitt sett på som et problem i Danmark. Det ser ut til å være allment akseptert at partiene nominerer kandidatene, mens velgerne avgjør hvem som velges.

Det er ikke enkelt å balansere partienes interesser mot velgernes muligheter til å påvirke personvalget. Felles nasjonale regler vil uansett slå ulikt ut alt etter hvor store valgkretsene er, og hvor stor oppslutning de ulike partiene har. I tillegg kommer en rekke faktorer som en ikke har kontroll over; Hvor mange vil benytte seg av muligheten til å krysse for en kandidat? Hvor stort vil avviket mellom velgernes og partienes prioriteringer være? Når det gjelder det siste spørsmålet er kunnskapen god; i de fleste system med per-

sonvalg er det en sterk sammenheng mellom listeplassering og antallet personstemmer. Jo høyere en kandidat er plassert på en partiliste, jo flere personstemmer vil han få.

Foruten å velge hvilket system som skal legges til grunn reiser diskusjonen flere tekniske spørsmål; Hvor mange personstemmer skal velgerne ha? Skal de få krysse av for en kandidat, like mange som det skal velges representanter fra den enkelte valgkrets, eller så mange som de vil? Skal de, i tillegg til å krysse av for flere kandidater, få anledning til å rangere kandidatene? Faglitteraturen argumenterer gjerne for ordninger der velgerne får anledning til å uttrykke flest mulig preferanser (Blais og Massicotte 1996, Dummet 1997 s. 181). Argumentet mot dette er at det kan stå i motsetning til prinsippet om at en valgordning skal være så enkel som mulig.

Et siste prinsipielt spørsmål er om personvalget skal være frivillig eller obligatorisk. Personvalget reiser problemstillinger som det ikke er enkle løsninger på, problemstillinger som gjerne kommer tydeligere fram innenfor rammene av et frivillig personvalg. Ett slikt dilemma er i hvor stor grad det skal tas hensyn til velgere som avstår fra å avgi en personstemme. I NOU 1973: 38, *Personvalget ved stortingsvalg og kommunevalg* , står nettopp dette hensynet sentralt (s 31–32):

> «Mange velgere forutsetter nemlig ved sin stemmegivning at rekkefølgen på den offisielle lista har en reell betydning. Fordi denne forutsetningen er uriktig kan deres stemme ofte være avgitt under uriktige forutsetninger, og derved blir personvalgsresultatet lett preget av at en del velgere ikke har vært klar over virkningen av sin stemme».

Utvalgets botemiddel var å få flere til å stryke og kumulere på listene:

> «jo mindre del av velgerne det er som stryker og kumulerer, desto større er faren for et resultat av personvalget som ikke er i samsvar med flertallets ønsker»

(Ibid s. 32). Samme argumentasjon finnes i den svenske innstillingen (SOU 1993: 21 s. 19):

> «små grupper får inte ges möjlighet att styra personvalet på bekostnad av de stora väljagrupperna, som kanske helst överlåter valet av personer till partiinstanserna».

I Sverige ble altså botemiddelet sperregrenser.

Argumentet baserer seg på påstanden om at velgere som ikke retter på listene (de fleste) har andre interesser enn de som gjør det (mindretallet). Påstanden er ikke dokumentert, og det er langt fra sikkert at den er riktig. Tre argumenter taler for at en ikke bør ta nevneverdig hensyn til de som ikke retter på listene (Karvonen 1999): Først, det er ingenting som hindrer velgerne i å personstemme i tråd med partienes rangordning, altså å krysse for en kandidat på valgbar plass på listen – Deretter vet en svært lite om hvordan de som avstår fra å rette på listene har tenkt. Det trenger ikke være slik at de med en ren partistemme har ment at de ønsker de representantene som står på toppen av listen. Det kan like gjerne være at de vurderer personvalget som uvesentlig, i så fall er det ingen motsetning mellom de som krysser for en individuell kandidat, og de som avgir en ren partistemme. – Endelig er personvalgets karak-

ter av å være en rettighet, viktig. Det er i strid med viktige demokratiske prinsipper å argumentere med at de som benytter en rett «forulemper» de som ikke gjør det. Få vil, for eksempel, kreve at en bør likestille de velgere som stemmer på valgdagen med de som holder seg hjemme.

Et frivillig personvalg baserer seg på at de som ønsker det kan utøve makt gjennom å avgi en personstemme. De som personstemmer utøver således mer makt enn de som lar være. At systemet er frivillig begrunnes nettopp i at det skal være opp til den enkelte om han vil avstå fra å bruke retten til å utøve makt. Det bør understrekes at problemstillinger som den ovenfor vil dukke opp uavhengig av hvordan personvalget utformes. De blir gjerne mer tydelige gitt at personvalget er frivillig, men det betyr ikke at de er fraværende innenfor rammene av et obligatorisk personvalg.

I tillegg til prinsipper og teknikk er det nyttig å se på hvordan personvalget har fungert som en kanal for politisk deltakelse.

8.4 Personvalget som en kanal for politisk deltakelse

Politisk deltakelse blir typisk studert med bakgrunn i tre *dimensjoner (* Holmberg 1999): 1) Omfanget; hvor mange deltar?, 2) Hvem deltar?, og endelig, 3) hvilken type informasjon er deltakelsen basert på? La oss kort oppsummere noen empiriske erfaringer langs disse tre dimensjonene.

Personvalgets omfang

Omfanget sier noe om legitimiteten til det resultatet en ender opp med. Stiller mange opp, blir sluttresultatet oppfattet som mer legitimt enn om de fleste blir hjemme. Er personvalget frivillig, er en selvsagt ekstra avhengig av at velgerne stiller opp. Den svenske statsviteren, Sören Holmberg, uttrykker seg slik i evalueringen av den svenske reformen (1999 s. 240): «om ingen kommer blir der ingen fest». At få stiller opp har nettopp blitt brukt som argument for å endre den norske ordningen ved kommunestyrevalg. I underkant av 30 prosent av velgerne retter på listene i norske lokalvalg (26 prosent i 1979, 23 i 1983, 24 i 1987, 26 i 1991, 28 i 1995 og 30,3 i 1999). Det er videre mer retting på listene i små kommuner enn i større. Tendensen går likevel i retning av at flere retter på listene også i større kommuner, særlig markert har økningen vært i Oslo (fra 8 prosent i 1979 til 22 prosent i 1999) (Bjørklund og Saglie 2000 s. 126). Sammenliknet med tverrnasjonale data er, som vist, oppslutningen om personvalget relativt lavt i norske lokalvalg. I danske lokalvalg retter så mye som rundt 75 prosent på listene. Når det gjelder omfanget er det en hovedkonklusjonen at enkle ordninger er å foretrekke. Hellevik og Bjørklund (1995) mener at norske velgere lar være å rette fordi de er redde for å gjøre feil, og få sin stemmeseddel forkastet. Den forholdsvis store variasjonen i listeretting, som en finner på tvers av ulike kommunetyper, peker i retning av at forklaringen er problematisk. Like viktig er partienes, og kandidatenes, holdninger til personvalg. Den svenske evalueringen viser at både partiene og kandidatene var svært tilbakeholdne (Holmberg og Möller 1999). Den samme tendensen ser en i norske lokalvalg der partiene i større grad velger å forhåndskumulere sine kandidater. Dette representerer ikke en oppfordring til velgerne om å

engasjere seg i personvalget, men snarere det motsatte. Derimot er det ikke overraskende at partiene har liten interesse av å oppfordre velgerne til å endre på lister de selv har brukt tid og krefter på å sette sammen.

Hvem deltar?

Med hensyn til bredden i deltakelsen er det åpenbart lettere å akseptere beslutninger tatt av et sosialt representativt snitt av velgerne, enn av små grupper. Viser det seg at visse grupper dominerer stilles det gjerne spørsmål ved om en har å gjøre med en form for politisk deltakelse som favoriserer nettopp disse gruppene. Bjørklund (1999) viser at de som retter på listene i norske kommunestyrevalg langt fra representerer et speilbilde av velgermassen. Listeretting fremstår mer som en tilleggsarena for den kommunalpolitiske elite. Omtrent halvparten av partimedlemmene rettet på listene i 1995, blant partimedlemmer med kommunale verv rettet nærmere 2 av 3 på listene (Ibid). Holmberg (1999) viser, med data fra det svenske 1998 valget, at rettemønsteret fordelte seg relativt likt på tvers av ulike sosiale grupper, men de mest aktive var også her partimedlemmene (63 prosent av disse krysset på listene). I den norske debatten er dette blitt oppfattet som uheldig, og en enklere ordning har blitt sett på som et viktig botemiddel.

Kvaliteten på deltakelsen

Hvilken type informasjon legger så velgerne til grunn når de krysser på listene? Er forutsetningen for et brett folkelig engasjement tilstede? Når det gjelder kandidatkunnskap, og politisk kunnskap generelt, er det lite å hente av norsk forsking (Strømsnes 1995). Svensk valgforsking har derimot studert kunnskapen om lokale kandidater så langt tilbake som 1956. Det går frem at velgernes kandidatkunnskap faktisk er redusert over tid; 60 prosent kunne navnet på minst en kandidat i 1960, tilsvarende tall i 1994 og 1998 var 41 prosent (Holmberg, 1993, 1999, Möller 1999). I perioden 1973–98 har antallet velgere som kan nevne navnet på minst en riksdagskandidat aldri oversteget 50 prosent. Reformen i 1998 ser ikke ut til å ha bidratt til å øke velgernes kandidatkunnskap – manglende kunnskap var den viktigste grunnen til at velgerne avstod fra å personstemme. I tillegg går det frem at i overkant av 50 prosent av de som faktisk krysset for en kandidat, i ettertid ikke var i stand til å huske hvem de hadde stemt på. Holmberg (1999 s. 268) konkluderer slik: «premiären för det nya personsvalssystemet i Sverige blev inte lyckad. Personval med okända kandidatar är ingen höjdare». Problemet ser dermed ikke ut til å være at det er for mange kjendiser i politikken, men det motsatte, langt de fleste kandidater er ukjente for velgerne. Her er det en viktig forskjell mellom riksvalg og lokalvalg. Velgerne ser ikke bare på personvalget som viktigere i lokalvalgene, kunnskapen om kandidatene er også bedre.

Det bør understrekes at det å trekke skarpe konklusjoner om velgernes kunnskapsnivå på grunnlag av faktakunnskap, er problematisk. Detaljkunnskap er, og bør ikke være, en forutsetning for å orientere seg i politikken. Det er rimelig å forvente at det å introdusere personvalg vil øke både kunnskapen om, og interesser for, de kandidatene som stiller til valg.

Debatten om personvalget handler ikke primært om valg av modell, men heller om en rekke normative spørsmål som; Hvorfor personvalg? Hva skal personvalget føre til? Hvilke positive, eller negative, effekter kan en forvente seg av å øke innslaget av personvalg?

8.5 Personvalg: Positive og negative effekter

Det er først og fremst flere ulike sider ved representasjonsbegrepet som har stått sentralt i debatten om personvalg. I tillegg til dette kommer forhold av mer generell politisk karakter. Her drøftes fem mulige konsekvenser av personvalget; 1) partirepresentasjon, 2) sosial representasjon, 3) geografisk representasjon, 4) personvalgets effekt på de politiske styringsforholdene, og 5) spørsmålet om felles regler for ulike typer valg.

Partirepresentasjonen

Kapittel 5 dokumenterer at de tradisjonelt sterke kollektive bevegelsene er svekket. Politisk har dette kommet til utrykk gjennom synkende medlemskapstall for de politiske partiene, og svakere bånd mellom partiene og velgerne. Et hovedargument for personvalg er at det kan ha en positiv effekt på forholdet mellom de folkevalgte og folket. Politikerne skal komme nærmere den enkelte velger, noe som i sin tur skal påvirke velgernes holdninger, og deres atferd. Kort og godt skal personvalget bidra til å øke det politiske engasjementet. I tillegg skal personvalget bidra til å endre politikerrollen, rollen som velgerdelegat skal bli tydeligere. Er så dette rimelige påstander?

Når det gjelder velgersiden gir internasjonal forskning ingen klare svar, hverken i negativ eller positiv retning (SOU 1993: 21, Petersson m.fl. 1999). Karvonen konkluderer med at (1999 s. 117):

> «Påståendet om större intressse och aktivitet från väljarnas sida kunde lätt ha belysts med jamförande data från länder med eller utan personval. Det som finns av jamförande forskning visar inte på systematiska skilnader mellan länder med personval och system med rena partilistor».

Karvonen mener likevel at eventuelle positive effekter kan henge sammen med hvordan personvalget utformes (Ibid s. 132–133):

> «För att ett personval skal kunna ha en sådan vitaliserande effekt måste valsystemet dock vara entydigt. Väljarna måste veta exact vad de röster på då de röster. Systemet bör behandla alla väljare lika, och i det avseendet behäftas det nuverande personvalet med en tvetydighet. Botemedlet kan då bara vara obligatorisk personval inom ramen för partilistor».

Påstanden er ikke rimelig. I den finske kommunevalget i oktober 2000 havnet fremmøte på 55,8 prosent, samtidig som valgdeltakelsen i finske enduskuntavalg er lavere enn i Norge. I underkant av 70 prosent møtte opp i det siste finske enduskuntavalget i mars 1999. Tverrnasjonale studier av valgdeltakelsen kan heller ikke dokumentere noen positive effekter av person-

valg. I Sverige finner en, for eksempel, ingen sammenheng mellom personvalg og den rekordlave valgdeltakelsen i 1998 (Holmberg 1999).

Hva så med negative effekter? Svaret er det samme, få studier kan dokumenterer klare negative effekter av personvalg. Ett unntak er Lars Bille (1992) som mener å se en sammenheng mellom det økende innslaget av personvalg i Danmark, og nedgangen i antallet partimedlemmer. Personvalget skal ha overført makt fra partimedlemmene til velgerne, og således gjort det mindre interessant å opprettholde partimedlemskapet. I Sverige slås det fast at personvalgets målsetting om å bedre relasjonene mellom velgerne og de folkevalgte, ikke ble oppnådd (Holmberg 1999 s. 250). Graden av mistillit til politikerne nådde et høyere nivå i 1998 enn noen gang før. Når det gjelder velgersiden er hovedkonklusjonen at det er vanskelig å gi entydige svar, både i negativ og positiv retning. En grunn til dette kan være at velgerne rent faktisk er svært lite opptatt av personspørsmålet. Den danske statsviteren, Jørgen Goul Andersen (1999), viser, med bakgrunn i danske data, at personfaktorens innvirkning på partivalget er forbløffende liten.

Hva så med politikerne? Kan personvalget endre politikerrollen? Vil rollen som velgerdelegat få en mer fremtredende plass? Svensk, og dansk, forskning dokumenterer entydig at så ikke er tilfelle. Personvalg, eller ikke, parlamentarikerne oppfatter seg først og fremst som partirepresentanter. Rollen som velgerdelegat ser ikke ut til å være særlig populær (Holmberg 1999). I en eventuell konflikt mellom egne standpunkt og velgernes, vil parlamentarikerne entydig stemme i tråd med det de selv, eller partiet, mener. Dette understreker den sterke posisjonen som partidemokratiet har i nordisk politikk.

Hvilke konsekvenser kan så personvalget ha for de interne forholdene i de politiske partier? Vil det resultere i et A- og B lag av politikere (Giljam 1998)? Vil politikere med mange personstemmer få større intern autoritet, sammenliknet med de som ikke klarer seg like bra i møte med velgerne? Vil kandidater med mange personstemmer fristille seg fra partiene, og handle etter eget forgodtbefinnende? Blir velgerne skuffet dersom den kandidaten de massivt sluttet opp om på valgdagen, ikke ender opp med de tunge politiske postene? Internasjonal forskning kan ikke dokumentere at konfliktnivået i de politiske partier er høyere i land med personvalg, enn de uten. Det bør understrekes at påstander som dette bygger på at det eksisterer en motsetning mellom partienes, og velgernes, preferanser når det gjelder personspørsmålet. Den sterke sammenhengen mellom listeplassering og antallet personstemmer en finner i land med personvalg, viser at så ikke er tilfelle. Implisitt i argumentet ligger det utvilsomt en påstand om at velgerne generelt sett skal være svært så opptatte av personspørsmålet. Dette ser heller ikke ut til å være tilfelle.

Sosial representasjon

Hva så med forholdet mellom personvalg og den sosiale representasjonen? I faglitteraturen er det to motstridende syn på hva demokratisk representasjon er, og bør være (Farell 1997 s. 6–7): 1) Et syn er at en folkevalgt forsamling bør gi et speilbilde av befolkningen i forhold til variabler som yrke, utdanning, alder, kjønn, region osv. 2) Et annet retter oppmerksomheten bort fra de folkevalgte organers sammensetting, og fokuserer på politikkens innhold. Det

interessante er hvordan representantene handler politisk, ikke hvilken sosial bakgrunn de har.

De fleste land har et normativt ideal om at folkevalgte organer skal være sosialt representative. Likevel er virkeligheten en annen, den typiske representant er mann, i 40–50 årene, har høy inntekt, og bedre utdanning enn gjennomsnittet (Norris 1996).

I Norge, som i Sverige, har debatten om personvalg primært blitt koplet til kvinnerepresentasjon (Hellevik og Bjørklund 1995, Bjørklund 1999, SOU 1993: 21, SOU 1999: 92). Norske studier viser at kvinnerepresentasjonen i Storting, fylkesting og kommunestyrer har økt mer eller mindre kontinuerlig over tid, veksten har vært enorm (Raaum 1995, Bjørklund 1999). Likevel er kvinnerepresentasjonen konsekvent større i Stortinget enn i kommunestyrene. Totalt ligger kvinnerepresentasjonen på mellom 30 og 40 prosent ved de ulike valgene, noe som i internasjonal sammenheng er svært høye tall. Tverrnasjonale data viser at kvinneprosenten er større i land med forholdstallsvalg enn i land med flertallsvalg. I land med forholdstallsvalg er snittet 19,5 prosent, i land med flertallsvalg 9,4 prosent (Rule 1994). Konklusjonen er entydig: Kvinnerepresentasjonen er størst i Norden. Det gjelder land med rent partivalg (som Sverige pre 1998, og Norge) – det gjelder land med frivillig personvalg (Danmark) – og det gjelder land med obligatorisk personvalg innenfor rammene av partilister (Finland) (Karvonen 1999). Med Norden som utgangspunkt kan en vanskelig argumentere med at det er en negativ sammenheng mellom personvalg og kvinnerepresentasjonen.

Likevel, viser Hellevik og Bjørklund (1995) at kvinnene taper på at velgerne retter på listene i norske kommunestyrevalg. Kvinnerepresentasjonen ser ut til å bli 5–10 prosent lavere enn den ville blitt uten retting på listene. Det er ikke dokumentert hvilke elementer ved valgordningen som bidrar til dette. Er det fordi kvinner strykes mer enn menn? Er det fordi menn kumuleres oftere enn kvinner? Er det fordi menn forhåndskumuleres oftere enn kvinner? Er det fordi menn konsekvent plasseres høyere på listene enn kvinner? Eller, er det kort og godt fordi det er flere menn enn kvinner å ta av? I en forskningsrapport for utvalget, basert på data fra fire kommuner, vises det at variasjonene mellom kvinner og menn er små (se vedlegg 9). I snitt kumuleres kvinner og menn omtrent like mye, mens menn strykes litt oftere enn kvinner. Mennene er i et klart flertall både på listene totalt og blant de forhåndskumulerte kandidatene (64,5 prosent menn mot 35,5 prosent kvinner). Den svenske evalueringsrapporten fra 1998 valget viser at uten innslaget av personvalg ville det vært en kvinne mindre i Riksdagen. Men til tross for dette gikk 62 prosent av personstemmene til en mannlig kandidat (38 prosent til kvinnelige kandidater) (Wängerud 1999, Håkansson 1999). Det siste forklares med at kvinnene ikke toppet partilistene i samme utstrekning som mennene. Partienes nominering heller enn velgernes personkryss, hadde således en negativ effekt for kvinnenes andel av personstemmene.

Debatten om kvinnerepresentasjonen har, med jevne mellomrom, resultert i forslag om å innføre lovregler om kjønnskvotering på listeforslagene. Dette har så langt blitt avvist på prinsipielt grunnlag. Det er særlig blitt lagt vekt på den frie nominasjonsretten. Kjønnskvotering i representative forsamlinger er et radikalt forslag, som i tillegg er svært problematisk å gjennomføre.

Grunnen til dette er at representasjonen er skjev på en rekke dimensjoner; ulike yrke er underrepresenterte, det samme er de med lav utdanning, de unge, de eldre, og ulike etniske grupper (Haavio-Mannila m.fl. 1983). Kjønnskvotering i partienes nominasjonsprosesser er derimot et langt mindre radikalt forslag. De norske politiske partiene har, med unntak av Høyre og Fremskrittspartiet, slike kvoteringsregler. Reglene er unike i nordisk sammenheng. I våre naboland er det en tendens til at de partier som har benyttet seg av ordningen fjerner reglene (Christensen og Raaum 1999). I Danmark avskaffet, for eksempel, både Sosialdemokratene og Socialistisk Folkeparti sine kvoteringsregler i 1996.

Barrierene for representasjonen av ulike sosiale grupper kan ligge på flere nivåer. De kan være individuelle; altså at enkelte grupper ikke ønsker å engasjere seg. Studier viser at det ikke er store variasjoner mellom menn og kvinner når det gjelder ønske om å stille til valg (Bjørklund 1999). Den største barrieren ser ut til å ligge i de politiske partiene. Partiene har ikke flust med kandidater å ta av når de skal ivareta kravet om en bred sosial representasjon, det er svært mange lokalpolitiske verv som skal fylles i norske kommunestyrevalg. Hvis reduksjonen i antallet partimedlemmer fortsetter med samme tempo som i dag, vil partienes problemer med å rekruttere kandidater fra et bredt spekter av samfunnslivet åpenbart bli større.

Når det gjelder alder dokumenterer svenske studier at personvalget ser ut til å være langt mer populært blant de yngre velgerne enn blant de eldre. Dette betyr likevel ikke at de yngre retter mer på listene enn andre (Oscarsson 1999). Utvalget mener at et virkemiddel for å oppnå større engasjement rundt personvalget fra de yngre velgergruppene er at kandidatenes alder påføres stemmesedlene.

Den politiske integrasjonen av innvandrergruppene er en særlig utfordring (se kapittel.5). Lise Togeby (1999) viser at de danske reglene for personvalg har vært viktig for den kollektive mobiliseringen blant noen etniske grupper. Det faktum at ulike etniske grupper har anledning til å stemme frem sine egne kandidater, har bidratt til en mobilisering i visse, om enn ikke i alle, innvandrergruppene. De beste eksemplene er mobiliseringen av pakistanere i København og tyrkere i Århus (Elklit m.fl. 200). Valgdeltakelsen blant pakistanske og tyrkiske innbyggere i Danmarks to største byer er fult på høyde med dansk fødde dansker. Den er også betydelig større enn valgdeltakelsen i de samme gruppene i Sverige (Soininen og Bäck 1999). Kombinasjonen av at det nomineres kandidater med tyrkisk og pakistansk bakgrunn, og at terskler for at personvalget skal få effekt er lave har altså i Danmark bidratt til en mobilisering. Togeby (1999) viser at denne mobiliseringen ikke kommer av seg selv, mandatene må være så «billig» som mulig i form av antallet personstemmer. I danske partier, som vinner mange mandater, har kandidater plassert lenger nede på listene en reell sjanse til å bli valgt med et relativt beskjedent antall personstemmer. I det svenske tilfelle er barrierene høyere, men også her dokumenteres det at innvandrerkandidatene fikk drahjelp fra organiserte grupper, familiemedlemmer og bekjente. Samtidig ga disse kandidatene uttrykk for at de hadde svak støtte fra partiledelsen i eget parti (SOU 1999: 92).

Geografisk representasjon

Hensynet til den geografiske representasjonen brukes både som argument for, og mot, personvalg. Karvonen (1999) argumenterer positivt, personvalget bidrar til å forankre kandidatene i sine respektive valgkretser. Når gjenvalg blir avhengig av at kandidatene ivaretar lokale interesser, utvikler kandidatene en sterkere geografisk forankring. Gallagher (1996) er, med bakgrunn i irske forhold, opptatt av mulige negative sider. Han stiller spørsmål ved om det å knytte kandidatene for sterkt opp mot de enkelte valgkretsene medfører en for stor arbeidsbelastning for den enkelte representant. Fører personvalget til at kandidatene bruker mindre tid på sentrale nasjonale politiske problemstillinger enn det de burde gjøre? Gallagher konkluderer med at det ikke ser ut til å være en sammenheng mellom personvalg og sterk/svak geografisk representasjon. Med bakgrunn i norske forhold kan en, til tross for at personvalget er fraværende, vanskelig argumentere med at dagens stortingsrepresentanter har et perifert forhold til sine respektive valgkretser. Den enkelte kandidats vilje, og evne, til å ivareta lokale interesser spiller utvilsomt en viktig rolle i partienes nominasjonsprosesser. Tyske studier dokumenterer også at de representanter i Forbundsdagen som er valgt med bakgrunn i et rent distriktsmandat ikke har en annen tilnærming til arbeidet i egen valgkrets enn kandidater valgt med bakgrunn i et rent listemandat (se kapittel 4).

Politisk styring

Karvonen (1999) stiller spørsmålet om personvalgets effekt på handlingskraften i det politiske systemet. Han formulerer argumentet slik (1999 s. 132):

> «Ser man klara regeringsalternativ som den springande punkten önskar man rimligtvis färre, inte flere aktörer i svensk politik. Antalet partier och graden av partisplittring är redan i dag ett problem. Det kan bara bli värre om enskilda kandidater och riksdagsledamöter börjar profilera sig självständigt i kraft av ett högt personligt röstetal».

Det er vist, både i dette kapitlet og i kapittel 4, at er det lite hold i denne typen argumenter. Det kan ikke dokumenteres at personvalg gir et større konfliktnivå i de politiske partiene. Samtidig er det langt fra entydige sammenhenger mellom trekk ved valgordningen og svake/sterke regjeringer. Likevel, en side ved argumentet er interessant. Valgforskningen viser at velgerne, allerede i dag, har problemer med å se forskjeller på de politiske partiene. Det kan dermed være problematisk å argumentere for at ikke bare skal danne seg en mening om hva de ulike partiene rent faktisk står for, men altså i tillegg måtte forholde seg til enkeltkandidaters politiske utspill. Det er relevant å spørre om velgerne virkelig har behov for flere aktører i politikken?

Riksvalg versus lokalvalg

Et tradisjonelt argumentet mot personvalg ved stortingsvalg er at partivalget er det avgjørende. Ved kommunestyrevalgene har derimot personvalget større betydning. Dette er det klart belegg for både i svenske (Westerståhl 1993), og i norske studier (Rommetvedt 1998, Skaare 1998). Norske velgere er mer opptatt av kandidatene ved kommunestyrevalgene enn ved stortings-

valg. I en studie fra 1991 svarte 21 prosent av velgerne at allmenn tillit til partiene var utslagsgivende for hvem de stemte på ved stortingsvalg, mens 20 prosent sa at kandidatene og lederne var viktig. I kommunestyrevalg nevnte bare 13 prosent allmenn tillit til partiene, mens hele 40 prosent understreket egenskaper ved kandidatene. Skare (1998) peker på at motsetningene i lokalpolitikken ofte krysser partigrensene slik at velgerne benytter egenskaper ved kandidatene, ikke partiene, som rettesnor for hvem de skal stemme på. Dette er et viktig argument for at balansen når det gjelder personvalget, bør ligge nærmere velgerne i lokalvalg og nærmere partiene i stortingsvalg.

Så til hvordan alternative modeller for personvalg vil slå ut med bakgrunn i norske data.

8.6 Modeller for personvalg: Stortingsvalget 1997 og kommunestyrevalget 1995

Hvordan kan personvalget utformes for norske forhold? Gitt at partiene har kontroll med hvem som rent faktisk blir nominert på listene, handler det om hvordan velgerne skal få prioritere mellom de kandidatene som partiene har plukket ut. Det er i dette kapittelet blitt gitt en oversikt over en rekke varianter av personvalg innenfor rammene av proporsjonale valg med partilister. Noen av disse variantene vurderes her nærmere med bakgrunn i data fra kommunestyrevalget 1995, og stortingsvalget 1997.

I tillegg til justeringer av den eksisterende ordningen ved lokalvalg vurderes fire varianter:

– Alternativ A: Dansk modell Utgangspunktet er rent personvalg, altså «sideordnet opstilling». Rene partistemmer overføres til kandidatene i forhold til deres andel av personstemmene. Personstemmene vil dermed avgjøre kandidatvalget.
– Alternativ B: Svensk modell Modellen baseres på formelle sperregrenser, 5 prosent i lokalvalg, og 8 prosent i riksdagsvalg. For kommunestyrevalgene kommer et tilleggskrav på minimum 50 personstemmer for at personvalget skal være gyldig (100 ved landstingsvalg).
– Alternativ C: Belgisk modell Modellen baseres på kvotesystemet, valgkvotene for hvert enkelt parti regnes ut med bakgrunn i det enkelte partiets mandatgevinst. En belgisk valgkvote har følgende formel: Stemmetall: (antallet distriktsmandater + antallet utjevningsmandater + 1)
– Alternativ D: Justert belgisk modell En ren belgisk kvote kan resultere i høye sperrer. Særlig vil dette være tilfelle i små valgkretser (der det skal velges få representanter). En måte å øke effekten av personstemmene på er å justere konstant leddet 1 i formelen ovenfor. Denne settes her til 5 slik at formelen blir: Stemmetall: (antallet distriktsmandater + antallet utjevningsmandater + 5).

Spørsmålet er hvor store barrierene vil bli for den enkelte kandidat gitt disse variantene. Før alternativ B, C og D vurderes med bakgrunn i data frå stortingsvalget 1997 og kommunevalget 1995, kommenteres alternativ A, den danske modellen.

Den danske varianten er enkel: partiene har kontroll med nominasjonsprosessen, mens personstemmene avgjør hvem som blir valgt. Den danske varianten må vurderes både i forhold til andre aktuelle justeringer av valgordningen, og i lys av de erfaringer en har med personvalg på tvers av land. Det er særlig tre forhold som er sentrale:

– Utvalget går inn for å redusere kravet til antallet listekandidater (se kapittel 7). Dette vil gi partiene betydelig større kontroll med rekrutteringen av kandidater. De vil, i større grad, være i stand til å komponere lister med kandidater som de selv mener er egnet, samtidig som de kandidatene som lar seg nominere er motivert for å påta seg vervet som folkevalgt. Utvalget er klar over at partiene ofte peker ut sine representanter til ulike kommunale utvalg blant kandidatene på valglistene, samtidig som det ofte er behov for suppleringer i valgperioden pga. flyttinger eller dødsfall. Det er viktig at partiene tar hensyn til dette når de setter opp sine valglister.
– Kapitlet har vist at det er en sterk sammenheng mellom kandidaters listeplassering og deres andel av personstemmene. Velgerne krysser stort sett for kandidater på toppen av partienes lister. I Sverige fikk toppkandidatene i 1998 i snitt 13 prosent personlige stemmer, mot under 1 prosent for andre kandidater (SOU 1999: 92). Wängerud (Ibid s. 348) konkluderer med at «kandidaernas listplacering är den i särklass starkaste förklaringsfaktorn för att förklara väljarnas kandidatval. Effekten av att innta toppplaceringen på kandidatlistorna är helt enkelt förkrossande stor» [38] . Danske analyser finner det samme (Pedersen 1995, Elklit og Jensen 1997). I snitt får toppkandidatene i danske valg cirka 40 prosent av de personlige stemmene. Det er likevel en viss variasjon mellom de danske partiene, samtidig som personvalget ser ut til å ha blitt mindre sikkert i de siste danske lokalvalgene (Pedersen Ibid). I norske kommunestyrevalg er resultatet det samme. Utvalgets forskningsrapport av 2050 kandidater fordelt på fire kommuner (Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim) viser at forhåndskumulerte kandidater kumuleres i snitt langt mer enn andre kandidater (se vedlegg 9). Velgerne ser dermed ut til å ha svært stor tillit til partienes rangering av kandidatene.
– Utvalget mener at enkle ordninger er å foretrekke fremfor de mer kompliserte variantene. Den danske ordningen med «sideordnet opstilling» er enkel. Velgernes oppgave består i å krysse for en kandidat på en liste (om de skulle ønske det). En viktig innvending mot personvalget slik det fungerer i norsk kommunestyrevalg i dag er at ordningen er komplisert. Basert på erfaringer fra andre land, og den norske debatten, er det grunn til å tro at flere ville rettet på listene om ordningen var enklere. Den danske variantens enkelthet er altså et argument for ordningen.

Den danske modellen stiller ingen krav til hvor mange personstemmer en kandidat må ha for at personvalget skal være gyldig. Alternativ B, C og D har nettopp til hensikt å introdusere konkrete terskler for personvalget.

38. Mer detaljerte analyser viser at de fem første plassene ga særlig stor uttelling. I tillegg fikk kandidater fra mer folketette områder i den enkelte valgkrets flere personstemmer enn kandidater fra mindre folketette områder (Ibid).

Stortingsvalget 1997

Den svenske modellen, og de to belgiske variantene kan alle plasseres innenfor kategorien kvotesystem. Dvs. at en må finne et vist stemmetall (en kvote) som så bestemmer hvor mange personlige stemmer en kandidat må ha for at personvalget skal være gyldig. I Sverige er kvoten fast for alle partier, altså 8 (5) prosent av et partis totale stemmetall, mens den belgiske kvoten vil variere alt etter de enkelte partienes mandatgevinster.

Tabell 8.5 viser effekten av et rent belgisk kvotesystem i Akerhus fylke ved stortingsvalget i 1997. Det går frem at sperren er lavest for Arbeiderpartiet med en mandatgevinst på 5 (17 prosents sperre), mens den for de partier som vinner 1 representant vil ligge på samme nivå som i dag (altså 50 prosent). En ren belgisk kvote vil, i praksis, garantere valget av samtlige partiers toppkandidater. Ordningen vil således representere en svært moderat justering i forhold til dagens norske valgkvote. Effekten vil kun bli større for partier med en mandatgevinst som overstiger 1. I 1997 ble 35 prosent av mandatene fordelt som enkeltmandater [39] .

Tabell 8.5: Ren belgisk valgkvote benyttet i Akershus fylke 1997*

Parti	Stemmer	Kvote	Sperregrense (%)	Mandater
DNA	94 187	15 697	16,6	5
FrP	47 218	15 739	33,3	2
H	58 993	14 748	25	3
KrF	24 930	12 465	50	1
SV	15 404	7702	50	1
SP	12 478	6239	50	1
V	10 853	542	50	1

* Venstre og Senterpartiet fikk ett utjevningsmandat hver i Akershus.

En ren belgisk kvote er en effektiv garanti mot at små grupper skal styre personvalget. Dette kan kun skje i tilfeller der mange velgere krysser av for en og samme kandidat. Et eksempel;

Et parti får 8000 stemmer og vinner 4 mandater i en valgkrets. Av de 8000 stemmene er 3000 rene partistemmer, og 5000 personstemmer. Valgkvoten blir dermed: 8000 / (4 + 1) = 1600. Personstemmene fordeler seg så slik;

Kandidat A 4500
Kandidat B 50
Kandidat C 150
Kandidat D 90
Kandidat E 100
Kandidat F 110

Når partistemmene fordeles fra toppen og nedover fremgår det at kandidat B med 50 personstemmer trenger hele 1550 partistemmer for å nå kvoten. Kandidat C med 150 personstemmer trenger 1450 partistemmer for å gjøre

39. Kalkulert på grunnlag av Noregs offisielle statistikk, stortingsvalget 1997.

det samme. B og C får tilstrekkelig med partistemmer til å nå valgkvoten og velges. Når det så ikke er flere partistemmer igjen å fordele, vil siste mandatet gå til den kandidaten som har flest personstemmer. I dette tilfelle er det kandidat F (110 personstemmer). Situasjonen oppstår kun når en, eller flere, kandidater får langt flere personstemmer enn det som kreves for å bli valgt. Det er svært liten risiko for at dette skal skje ved stortingsvalg, men fullt mulig ved kommunestyrevalg. En effektiv måte å blokkere for slike utslag, er å lovregulere at listeplassering gjelder når det ikke er flere partistemmer å fordele. I så fall ville det siste mandatet ovenfor blitt fordelt etter listeplassering, kandidat D ville blitt valgt.

Effekten av en belgisk kvote er altså direkte relatert til partienes mandatgevinster. Desto flere mandater et parti vinner, desto større er sjansen for at personstemmene får effekt. Ordningen vil ha liten effekt gitt dagens norske valgordning. En kombinasjon av en belgisk kvote og langt større valgkretser, ville derimot økt effekten av personstemmene. Alternativet til en slik gjennomgripende reform, er å justere selve kvoten. Dette gjøres her ved å endre konstant leddet 1 i formelen til 5.

Effekten av en justert belgiske kvote i Akershus fylke vises i tabell 8.6. Det går frem at sperrene reduseres betydelig, de varierer mellom 10 og 17 prosent. For partier med en mandatgevinst på 1, reduseres sperren fra 50 til 16,6 prosent. Sperren for Arbeiderpartiet, med en mandatgevinst på 5, er 10 prosent.

Tabell 8.6: Justert belgisk kvote benyttet i Akershus fylke 1997*

Parti	Stemmer	Kvote	Sperre (%)	Mandater
DNA	94 187	9418	10	5
FrP	47 218	6745	14,3	2
H	58 993	7374	12,5	3
KrF	24 930	4155	16,6	1
SV	15 404	2567	16,6	1
SP	12 478	2079	16,6	1
V	10 853	1808	16,6	1

* Venstre og Senterpartiet fikk ett utjevningsmandat i Akershus

En svensk modell, med en flat sperregrense på 8 prosent i Riksdagsvalg, vil dermed gi en lavere terskel enn de to belgiske variantene. Tabell 8.7 baserer seg på stemmetallene for de ulike partiene i samtlige valgkretser i stortingsvalget 1997 og viser effekten av en sperregrense på 5, henholdsvis 8 prosent. Det går frem at terskelen er minst for KrF sitt ene mandat i Finmark. Med en 5 prosents sperre skal det 253 personstemmer til for å «sprenge» partiets liste (8 prosent gir 406).

Tabell 8.7: Svenske sperregrenser på 5 og 8 prosent benyttet ved stortingsvalget 1997* (antallet distrikts-mandater i parentes)

	DNA	FrP	H	KrF	SP	SV	V
Østfold	57 713 (4) 5 % = 2885 8 % = 4617	22 841(2) 5 % = 1142 8 % = 1827	17 806(1) 5 % = 890 8 % = 1424	19 218(1) 5 % = 960 8 % = 1537	10 013(-) 5 % = 500 8 % = 801	6649(-) 5 % = 332 8 % = 531	4526(-) 5 % = 226 8 % = 362
Akershus	94 187 (5) 5 % = 4709 8 % = 7534	47 218(2) 5 % = 2360 8 % = 3777	58 993(3) 5 % = 2949 8 % = 4719	24 930(1) 5 % = 1246 8 % = 1994	12 478(-) 5 % = 623 8 % = 998	15 404(1) 5 % = 770 8 % = 1232	10 853(-) 5 % = 542 8 % = 868
Oslo	98 340 (6) 5 % = 4917 8 % = 7867	52 828(3) 5 % = 2641 8 % = 4226	63 980(4) 5 % = 3199 8 % = 5118	20 083(1) 5 % = 1004 8 % = 1606	3774(-) 5 % = 188 8 % = 301	25 954(1) 5 % = 1297 8 % = 2076	12 460(-) 5 % = 623 8 % = 996
Hedmark	53 035 (4) 5 % = 2651 8 % = 4242	12 467(1) 5 % = 623 8 % = 997	*8932(1)* *5 % = 446* *8 % = 714*	*9742(1)* *5 % = 487* *8 % = 779*	14 760(1) 5 % = 738 8 % = 1180	8782(-) 5 % = 439 8 % = 702	2680(-) 5 % = 134 8 % = 214
Oppland	50 957 (4) 5 % = 2547 8 % = 4076	11 200(1) 5 % = 560 8 % = 896	9602(-) 5 % = 480 8 % = 768	12 026(1) 5 % = 601 8 % = 962	15 456(1) 5 % = 772 8 % = 1236	6011(-) 5 % = 300 8 % = 480	3155(-) 5 % = 157 8 % = 252
Buskerud	56 913 (4) 5 % = 2845 8 % = 4553	23 907(1) 5 % = 1195 8 % = 1912	22 152(1) 5 % = 1107 8 % = 1772	13 217(1) 5 % = 660 8 % = 1057	10 692(-) 5 % = 534 8 % = 855	6515(-) 5 % = 325 8 % = 521	3814(-) 5 % = 190 8 % = 305
Vestfold	41 517 (3) 5 % = 2075 8 % = 3321	24 873(2) 5 % = 1243 8 % = 1989	22 384(1) 5 % = 1119 8 % = 1790	15 529(1) 5 % = 776 8 % = 1242	6947(-) 5 % = 347 8 % = 555	6514(-) 5 % = 325 8 % = 521	4005(-) 5 % = 200 8 % = 329
Telemark	38 002 (3) 5 % = 1900 8 % = 3040	14 911(1) 5 % = 745 8 % = 1192	*9551(1)* *5 % = 477* *8 % = 764*	13 841(1) 5 % = 692 8 % = 1107	7772(-) 5 % = 388 8 % = 621	7342(-) 5 % = 367 8 % = 587	3413(-) 5 % = 170 8 % = 273
Aust-Agder	17 568 (2) 5 % = 878 8 % = 1405	9836 (1) 5 % = 491 8 % = 786	7651(-) 5 % = 382 8 % = 612	11 963(1) 5 % = 598 8 % = 957	4718(-) 5 % = 235 8 % = 377	2515(-) 5 % = 125 8 % = 201	2697(-) 5 % = 134 8 % = 215
Vest-Agder	22 769 (2) 5 % = 1138 8 % = 1821	15 347(1) 5 % = 767 8 % = 1227	11 813(1) 5 % = 590 8 % = 945	22 826(2) 5 % = 1141 8 % = 1826	6020(-) 5 % = 301 8 % = 481	3014(-) 5 % = 150 8 % = 241	3481(-) 5 % = 174 8 % = 278
Rogaland	57 386 (3) 5 % = 2869 8 % = 4590	38575 (2) 5 % = 1928 8 % = 3086	29 892(2) 5 % = 1494 8 % = 2391	41 099(2) 5 % = 2054 8 % = 3287	15 600(1) 5 % = 780 8 % = 1248	8297(-) 5 % = 414 8 % = 663	11 648(-) 5 % = 582 8 % = 931
Hordaland	77 172 (5) 5 % = 3858 8 % = 6173	40 300(2) 5 % = 2015 8 % = 3224	33 902(2) 5 % = 1695 8 % = 2712	42 716(3) 5 % = 2135 8 % = 3417	15 627(1) 5 % = 781 8 % = 1250	12 412(1) 5 % = 620 8 % = 992	17 838(1) 5 % = 891 8 % = 1427
Sogn og Fjordane	19 413 (2) 5 % = 970 8 % = 1553	4868(-) 5 % = 243 8 % = 389	*6187(1)* *5 % = 309* *8 % = 494*	11 640(1) 5 % = 582 8 % = 931	10 700(1) 5 % = 535 8 % = 856	3262(-) 5 % = 163 8 % = 260	5734(-) 5 % = 286 8 % = 458
Møre- og Romsdal	39 390 (3) 5 % = 1969 8 % = 3151	20 854(2) 5 % = 1042 8 % = 1668	15 836(1) 5 % = 791 8 % = 1266	32 695(2) 5 % = 1634 8 % = 2615	14 156(1) 5 % = 707 8 % = 1132	5836(-) 5 % = 291 8 % = 466	10 075(1) 5 % = 503 8 % = 806
Sør- Trøndelag	58 826 (4) 5 % = 2941 8 % = 4706	18 771(1) 5 % = 938 8 % = 1501	20 661(2) 5 % = 1033 8 % = 1652	17 072(1) 5 % = 853 8 % = 1365	14 065(1) 5 % = 703 8 % = 1125	10 510(1) 5 % = 525 8 % = 840	6121(-) 5 % = 306 8 % = 489
Nord- Trøndelag	29 370 (3) 5 % = 1468 8 % = 2349	*6651(1)* *5 % = 332* *8 % = 532*	4981(-) 5 % = 249 8 % = 398	*8845(1)* *5 % = 442* *8 % = 707*	14 003(1) 5 % = 700 8 % = 1120	4601(-) 5 % = 230 8 % = 368	3446(-) 5 % = 172 8 % = 275

Tabell 8.7: Svenske sperregrenser på 5 og 8 prosent benyttet ved stortingsvalget 1997* (antallet distrikts-mandater i parentes)

	DNA	FrP	H	KrF	SP	SV	V
Nordland	48 921 (5) 5 % = 2446 8 % = 3913	15 377(1) 5 % = 768 8 % = 1230	12 375(1) 5 % = 618 8 % = 990	17 732(2) 5 % = 886 8 % = 1418	14 752(1) 5 % = 737 8 % = 1180	9915(1) 5 % = 495 8 % = 793	4888(-) 5 % = 391 8 % = 391
Troms	28 670 (2) 5 % = 1433 8 % = 2293	10 578(1) 5 % = 528 8 % = 846	*9 393(1)* *5 % = 469* *8 % = 751*	12 833(1) 5 % = 641 8 % = 1026	9520(1) 5 % = 476 8 % = 761	6150(-) 5 % = 307 8 % = 492	2916(-) 5 % = 145 8 % = 233
Finmark	14 213 (2) 5 % = 710 8 % = 1137	3974 (-) 5 % = 198 8 % = 317	4350(-) 5 % = 217 8 % = 348	*5075(1)* *5 % = 253* *8 % = 406*	3771(-) 5 % = 188 8 % = 301	*5624(1)* *5 % = 281* *8 % = 449*	1327(-) 5 % = 66 8 % = 106

* Basert på partienes stemmetall i de ulike fylker.

Kilde: Basert på data fra Noregs offisielle statistikk, Stortingsvalget 1997, Statistisk Sentralbyrå.

Med utgangspunkt i den svenske varianten kan en formulere noen mulige eksempler for ulike partier i ulike valgkretser.

Store valgkretser/mange mandater

Det går frem av tabell 8.7 at Arbeiderpartiet fikk 94 187 stemmer i Akershus Fylke i 1997, partiet vant 5 mandater. Hvis 30 prosent av partiets velgere, ga en personstemme ville det gitt 28 256 personstemmer. En 8 prosent sperre tilsier at det må 7534 personstemmer til for å «sprenge» partiets liste. Maksimalt 3 av partiets kandidater kan dermed velges med bakgrunn i personstemmene (3 x 7534 = 22 605 personstemmer). Forutsetningen for at dette skal skje er at de 28 256 personstemmene fordeler seg likt på de tre kandidatene, noe som er svært lite sannsynlig.

Mellomstore valgkretser/ færre mandater

I Østfold fikk Arbeiderpartiet 57 713 stemmer, og 4 mandater. Igjen krysser 30 prosent av partiets velgere på listen, noe som gir 17 313 personstemmer. Med en 8 prosents sperre gir det en terskel på 4617 personstemmer. Igjen, maksimalt 3 kandidater kan velges med bakgrunn i personstemmene. Det mest sannsynlige er at 3 kandidater velges i tråd med listen, 1 med bakgrunn i personstemmene.

Små valgkretser/mandatgevinst 1

I Aust Agder fikk KrF 11 963 stemmer, og vant 1 mandat. En oppslutning om personvalget på 30 prosent utgjør 3588 personstemmer. En 8 prosent sperre gir en valgkvote på 957 personstemmer for at personvalget skal være gyldig. Det er mulig, men ikke enkelt, for en kandidat lenger nede på listen å klare dette.

De tre modellenes effekt på personvalget er oppsummert i tabell 8.8. Datagrunnlaget er partienes stemmetall i Akershus fylke i 1997. Velgernes muligheter for å influere på personvalget er størst med de to svenske varian-

tene. En ren belgisk kvote gir en gjennomsnittlig sperre på 39,4 prosent, mens sperren i snitt for en justert kvote ligger på 14,7 prosent.

Tabell 8.8: Svenske sperregrenser og belgiske valgkvoter benyttet i Akershus fylke 1997*

Parti (mandat)	Stemmer	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote	8 % sperre	5 % sperre
DNA (5)	94 187	15 697	9418	7535	4710
FrP (2)	47 218	15 739	6745	3777	2360
H (3)	58 993	14 748	7374	4719	2949
KrF (1)	24 930	12 465	4155	1994	1246
SV (1)	15 404	7702	2567	1232	770
SP (1)	12 478	6239	2079	998	623
V (1)	10 853	5426	1808	868	542
Snitt % sperre		39,4 %	14,7 %	8 %	5 %

Venstre og Senterpartiet fikk ett utjevningsmandat hver i 1997.

Hva skjer så i kommunestyrevalgene der det skal velges et betydelig større antall representanter fra den enkelte valgkrets?

Kommunestyrevalget 1995

Datagrunnlaget her er Arbeiderpartiets stemmetall i samtlige norske kommuner. Flora kommune i Sogn og Fjordane illustrerer at effekten av de tre alternativene vil være en annen i kommunestyrevalg enn tilfelle er i stortingsvalg, se boks 8.1.

Boks 8.1

Arbeiderpartiet fikk i Flora kommune 1754 stemmer og 19 representanter i kommunestyret. Dette gir følgende kvoter: Svensk kvote: 1754 * 0.05 = 88 stemmer (sperre 5 prosent) Belgisk kvote: 1754 : (19 + 1) = 88 stemmer (sperre 5 prosent) Justert belgisk kvote: 1754 : (19 + 5) = 73 stemmer (sperre 4.2 prosent)

Når en kommer opp i så mange representanter som 19, vil en svensk 5 prosents sperre og en ren belgisk kvote komme likt ut, mens tersklene for de enkelte kandidatene blir lavest med en justert belgisk kvote. Med en justert belgisk kvote må en kandidat på Arbeiderpartiets liste i Flora kommune altså ha 73 personlige stemmer for at personvalget skal være gyldig. Dette utgjør 4,2 prosent av partiets totale stemmetall.

I den svenske innstillingen om personvalg ble altså et belgisk kvotesystem vurdert som en «skinnreform», personvalget ville få svært liten effekt (SOU 1993: 21). Konklusjonen er rimelig med bakgrunn i data fra stortingsvalget i

1997, men ikke i norske kommunestyrevalg. Årsaken er enkel; antallet representanter som skal velges fra den enkelte valgkrets er betydelig større i lokalvalgene. Analysen nedenfor viser at en svensk modell faktisk gjør personvalget illusorisk i en rekke mindre kommuner. Minstekravet på 50 personstemmer vil slå urimelig sterkt ut. Ser en bort fra minstekravet på 50 personstemmer, og introdusere en flat 5 prosents sperre, ender en opp med en ordning der svært små grupper kan styre personvalget. Et eksempel: Arbeiderpartiet fikk i 1995 169 stemmer og 5 representanter i Eidfjord kommune i Hordaland. Med en ren 5 prosents sperre vil så få som 9 velgere kunne «sprenge» partiets liste. Inkluderer en minstekravet på 50 personstemmer blir sperren på hele 30,5 prosent.

Tre spørsmål er således av spesiell interesse med hensyn til det generelle mønsteret; 1) På hvilke nivå ligger barrierene for kandidatene totalt sett gitt de tre variantene? 2) Hva blir effekten i kommuner der det svenske minstekravet på 50 personstemmer gjør seg gjeldende? 3) Hva blir effekten når en tar hensyn til Arbeiderpartiets mandatgevinster i de ulike kommunene? Kvotene for de enkelte kommunene er vedlagt (se tabell 8.14 i appendiks). Analysen illustreres med konkrete eksempler underveis.

Effekten i 433 kommuner

Tabell 8.9 baserer seg på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner, kvotene er gitt som gjennomsnitt. Det går frem at en justert belgisk kvote gir lavest sperre. I snitt må en kandidat på en av Arbeiderpartiets lister ha 79 personlige stemmer for å bli direkte valgt ved hjelp av personstemmene. En flat 5 prosent sperregrense gir litt større effekt (ser en bort fra minstekravet på 50 personstemmer gir dette et snitt på 75 stemmer). En ren belgisk kvote og den svenske modellen kommer relativt likt ut. De svenske reglene vil dermed gi relativt store utslag i noen få småkommuner. Sperren i prosent er reknet ut med grunnlag i en kvote på 50 personstemmer. Se boks 8.2.

Boks 8.2

I Træna kommune i Nordland fikk Arbeiderpartiet 47 stemmer og 2 representanter i kommunestyret. Kvotene blir dermed: Svensk modell: 47 * 0.05 = 2 (dermed 50 * 100 : 47 = 106 prosents sperre) Belgisk kvote: 47 : (2 + 1) = 16 (33,3 prosents sperre) Justert belgisk kvote: 47 : (2 + 5) = 7 (14,3 prosents sperre)

Tabell 8.9: Effekten av fire varianter av personvalg. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner 1995

	Svensk modell	Svensk modell uten minstekravet på 50 personstemmer	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Snitt stemmer	94	75	106	79
Snitt sperre	13,1 %	5 %	12,2 %	7,7 %
N	433	433	433	433

Eksempelet fra Træna kommune gjør det naturlig å spørre om i hvor mange kommuner dette minstekravet på 50 personstemmer gjør seg gjeldende.

Effekten av minstekravet på 50 personstemmer

Det går frem av tabell 8.10 at i 66,7 prosent av kommunene (289 kommuner) vil den svenske modellen gi en kvote på mindre enn 50 stemmer. Tilsvarende tall for den belgiske varianten er 27,5 prosent (119 kommuner), mens det samme vil gjelde i 53,5 prosent av kommunene med en justert belgisk kvote (232 kommuner). I slike kommuner skal det i snitt 35,5 personstemmer til for å endre en liste med en ren belgisk kvote, 30 med en justert belgisk kvote. En ren 5 prosents sperre, uten minstekravet på 50 stemmer, gir et snitt på 22 personstemmer for at personvalget skal være gyldig.

Tabell 8.10: Antallet kommuner der minstekravet på 50 personstemmer får effekt gitt ulike varianter av personvalg. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner

	Svensk modell	Svensk modell uten minstekravet på 50 personstemmer	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Snitt stemmer	50	22	35.5	30
Snitt sperre	17,3 %	5 %	16,8 %	9,3 %
N	289 (66,7 %)	289 (66,7 %)	119 (27,5 %)	232 (53,5 %)

Boks 8.3

I Rakkestad kommune gir den svenske modellen et resultat like under minstekravet på 50 personstemmer. Arbeiderpartiet fikk 860 stemmer og 9 representanter i kommunestyret, kvotene blir dermed: Svensk modell: 860 * 0,05 = 43 Belgisk kvote: 860 : (9 + 1) = 86 Justert belgisk kvote: 860 : (9 + 5) = 61

Effekt etter antall representanter i kommunestyrene

En belgisk kvote legger altså partienes mandatgevinster til grunn når valgkvotene kalkuleres. Partier som vinner få mandater, skal sikres at også deres toppkandidater blir valgt. Vinner et parti mange mandater reduseres tersklene for personvalget. Dette vil, naturlig nok gi en betydelig effekt i norske kommunestyrevalg der det velges et stort antall kommunestyrerepresentanter.

Tabell 8.11 viser snittet når det gjelder kvoter og sperrer i tre kommunetyper: 1) kommuner der Arbeiderpartiet fikk mindre enn 10 representanter (259 kommuner), 2) kommuner der partiet fikk mer enn 10 representanter (145 kommuner), og 3) kommuner der partiet fikk mer enn 15 representanter (67 kommuner). Kvotene (og dermed sperrene) reduseres altså desto flere mandater partiet vinner. I kommuner der partiet endte opp med mer enn 15 representanter, blir terskelen lavest med en justert belgisk kvote. Det går også frem at en ren belgisk kvote gir vel så lave terskler som den nåværende svenske ordningen, den reelle sperren blir her lik, eller lavere, enn 5 prosent.

Tabell 8.11: Effekten av fire varianter av personvalg etter antallet representanter i kommunestyrene. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner 1995. (snitt sperre i parentes)

Mandat	Svensk modell	Svensk modell uten minstekravet på 50 personstemmer	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote	N
< 10	22,5 (5 %)	51 (18,1 %)	61,5 (15,8 %)	39 (9,4 %)	259
> 10	175,5 (5 %)	177,5 (5,3 %)	191,5 (6,3 %)	160 (5 %)	145
> 15	278,5 (5 %)	279 (5 %)	266 (5 %)	223 (4,1 %)	67

Boks 8.4

Her fikk Arbeiderpartiet 7112 stemmer, og hele 35 representanter i kommunestyret. Kvotene blir som følger: Svensk modell: 7112 * 0.05 = 355 (sperre 5 %) Belgisk kvote: 7112 : (35 + 1) = 197 (sperre 2,7 %) Justert belgisk kvote: 7112 : (35 + 5) = 178 (sperre 2,5 %)

En justert belgisk variant gir en reell sperre på 5 prosent eller lavere i 16 prosent av kommunene (70 kommuner). Det samme skjer i 7 prosent av kommunene med en ren belgisk kvote (31 kommuner). Ringsaker kommune er et godt eksempel, se boks 8.4.

Utvalgets analyser viser at en svensk modell ikke ser ut til å egne seg for norske kommunestyrevalg. En vil, i så fall, ende opp med en ordning der terskelen for at personvalget skal få effekt, blir størst i småkommunene, altså der interessen for å personstemme er størst. Til en viss grad gjelder dette også de to belgiske variantene. En justert belgisk kvote gir en reell sperre som i snitt ligger like i underkant av 10 prosent. Analysen viser videre at tersklene for at

personvalget skal være gyldig, kan bli vel så lave med et rent belgisk kvotesystem som med den svenske 5 prosents regelen. En ren 5 prosents sperre vil gi de laveste tersklene, deretter følger den justerte belgiske kvoten (snitt sperre 9,3 prosent). Det bør understrekes at det er ingen varianter av personvalg som tar høyde for en faktor som kommunestørrelse.

Den ordningen som benyttes i norske kommunestyrevalg i dag er, som den danske, en svært fleksibel ordning. Det er opp til partiene å bestemme hvor stor innflytelse velgerne skal få over personvalget. Det kan se ut som om norske partier, i motsetning til de danske, har valgt en mer restriktiv holdning til personvalget over tid. Det datamateriale som utvalget har til rådighet, peker i retning av at personvalget i norske kommunestyrevalg reelt sett handler om i overkant av 35 prosent av kandidatene. Opp mot 65 prosent av de som ender opp som kommunestyrerepresentanter, er forhåndskumulert, og står dermed på «sikker» plass på de respektive partilistene.

Arbeiderpartiets liste i Trondheim kommune i 1995 er en god illustrasjon på dette. Partiet fikk 16 384 stemmer, 22 representanter i bystyret, 20 av disse var forhåndskumulert. Personvalget handlet dermed i realiteten om 2 kandidater. En justert belgisk kvote ville gitt følgende terskel for personvalget: 16 384: (22 + 5) = 607 (3,7 prosents sperre). Spørsmålet er om en såpass lav sperre som 3,7 prosent ville utvidet personvalget på partiets liste sammenliknet med dagens ordning? Antallet kumuleringer bak hver enkelt kandidat er et rimelig uttrykk for antallet personstemmer. Partiets liste, slik den ble presentert for velgerne, er vist i tabell 8.12. Det går frem at ingen av kandidatene er i nærheten av å nå kvoten på 607 stemmer, dette til tross for at sperren er såpass lav som 3,7 prosent. En justert belgisk kvote ville gitt det resultat at de 22 første navnene på listen ville blitt valgt. Med en dansk modell, altså et «rent» personvalg, ville 6 av de 20 forhåndskumulerte kandidatene blitt erstattet av 6 andre kandidater (nye representanter ville blitt nr. 45, 50, 77, 86, 87, 98). Sammenliknet med dagens norske ordning, ville et rent personvalg ført til at 6 av de kandidatene som ble valgt i 1995 ikke ville blitt valgt (kandidat nr. 13, 17, 21, 29 33, 39). Totalt ville 8 kandidater «sprengt» partiets liste med en dansk modell, mot 2 med dagens ordning. Av disse 8 ville 5 vært kvinner og 3 menn. Eksempelet fra Trondheim kommune bekrefter at; a) velgerne er i påfallende stor grad enig med partienes rangering av kandidatene, og b) personfaktoren har mindre betydning for velgerne enn mange later til å tro (interessen for å rette på listene er altså forholdsvis liten).

Tabell 8.12: Kandidatliste for Arbeiderpartiet i Trondheim kommune. Kommunestyrevalget 1995. Antallet kumuleringer

Nr	Kandidat	Kum	Valgt	Forhånds-kumulert	Valgt med rent personvalg (dansk modell)
1	Odd Marius Asmussen	271	Ja	Ja	Ja
3	Toril Walsø Strand	153	Ja	Ja	Ja
5	Ingrid Steensnæs	82	Ja	Ja	Ja
7	Lars Morten Brobakk	99	Ja	Ja	Ja
9	Knut Skjervold	77	Ja	Ja	Ja

Tabell 8.12: Kandidatliste for Arbeiderpartiet i Trondheim kommune. Kommunestyrevalget 1995. Antallet kumuleringer

Nr	Kandidat	Kum	Valgt	Forhånds-kumulert	Valgt med rent personvalg (dansk modell)
11	Anne Sophie Hunstad	69	Ja	Ja	Ja
13	Nils Arild Nesjan	33	Ja	Ja	Nei
15	Kathinka Meirik	150	Ja	Ja	Ja
17	Jarle Furnes	15	Ja	Ja	Nei
19	Laila Bakke	76	Ja	Ja	Ja
21	Jack Einar Fjeldli	34	Ja	Ja	Nei
23	Stig Klomsten	58	Ja	Ja	Ja
25	Bjørg Kaseth Stålen	39	Ja	Ja	Ja
27	Halvard Ingebrigsten	64	Ja	Ja	Ja
29	Bjørnar Arne Flatval	32	Ja	Ja	Nei
31	Rune Olsø	51	Ja	Ja	Ja
33	Roy Bjarne Hemmingsen	31	Ja	Ja	Nei
35	Trine Fissum	64	Ja	Ja	Ja
37	Kari Kvarme	51	Ja	Ja	Ja
39	Per Olaf Digre	17	Ja	Ja	Nei
41	Eldar Hernes	39	Nei	Nei	Ja
42	Jens Ivar Tronshart	15	Nei	Nei	Nei
43	Eva Rolseth Gotaas	30	Nei	Nei	Nei
45	Bjarne Henry Søreng	50	Nei	Nei	Ja
46	Tommy Sletta	26	Nei	Nei	Nei
47	Leif Birger Island	17	Nei	Nei	Nei
48	Torbjørn Torgersen	11	Nei	Nei	Nei
49	Arne Idar Buseth	19	Nei	Nei	Nei
50	Aina Holst	74	Nei	Nei	Ja
51	Hans Gunnar Auganes	27	Nei	Nei	Nei
52	Einar Bakken	21	Nei	Nei	Nei
53	Karl Åsmund Kristiansen	14	Nei	Nei	Nei
54	Stein Styrkar Meisingset	12	Nei	Nei	Nei
55	Siv Margret Svanem	38	Nei	Nei	Nei
56	Jens Bjørvik	34	Nei	Nei	Nei
57	Eva Unni Tørresdal Bekkos	32	Nei	Nei	Nei
58	Jan Arve Blom	22	Nei	Nei	Nei
59	Nina Kokaas	26	Nei	Nei	Nei
60	Roald Helmer Bolme	12	Nei	Nei	Nei
61	Olga Stamstadbakken	21	Nei	Nei	Nei
62	Trond Balstad	33	Nei	Nei	Nei
63	Ingeborg Oline Langaas	18	Nei	Nei	Nei
64	Ingvar Brattbakk	19	Nei	Nei	Nei

Tabell 8.12: Kandidatliste for Arbeiderpartiet i Trondheim kommune. Kommunestyrevalget 1995. Antallet kumuleringer

Nr	Kandidat	Kum	Valgt	Forhånds-kumulert	Valgt med rent personvalg (dansk modell)
65	Unni Margrethe Eid	18	Nei	Nei	Nei
66	Arne Harald Bysveen	27	Nei	Nei	Nei
67	Morunn Solbjørg Flatås	16	Nei	Nei	Nei
68	Erlend Dalen	36	Nei	Nei	Nei
70	Ola Erik Sivertsen	19	Nei	Nei	Nei
71	Herman Søraunet	6	Nei	Nei	Nei
72	Ola Edvart Staveli	7	Nei	Nei	Nei
73	Oline Gylland	20	Nei	Nei	Nei
74	Jostein Helge Enlid	23	Nei	Nei	Nei
75	Liv Roel Hagen	13	Nei	Nei	Nei
76	Knut Eriksen	10	Nei	Nei	Nei
77	Elsa Fjeldavli	41	Nei	Nei	Ja
78	Harald Fjell	17	Nei	Nei	Nei
79	Jorun Pauline Tronhus	16	Nei	Nei	Nei
80	Martin Bolstad	43	Ja	Nei	Ja
81	Inger Gjærevoll	72	Ja	Nei	Ja
82	Steinar Kristoffersen	8	Nei	Nei	Nei
83	Inger Helene Jacobsen	11	Nei	Nei	Nei
84	Terje Sagfjæra	30	Nei	Nei	Nei
85	Nora Raghild Krokvik	22	Nei	Nei	Nei
86	Marius Vikaune	48	Nei	Nei	Ja
87	Aasta Johanne Loholt	41	Nei	Nei	Ja
88	Hans Kristian Hagset	5	Nei	Nei	Nei
89	Karin Mathisen	8	Nei	Nei	Nei
90	Arvid Møllegaard Hansen	30	Nei	Nei	Nei
91	Torill Rove	12	Nei	Nei	Nei
92	Vebjørn Rimala Herfjord	29	Nei	Nei	Nei
93	Judith Irene Samstad	13	Nei	Nei	Nei
94	Halfdan Ulleberg	9	Nei	Nei	Nei
95	Anni Sunde	10	Nei	Nei	Nei
96	Olav Prestjord	6	Nei	Nei	Nei
97	Anne Liste Sverdrup	14	Nei	Nei	Nei
98	Erlend Moen	53	Nei	Nei	Ja
99	Irene Vikaune	24	Nei	Nei	Nei
100	Åse Lillian Tårnesvik	17	Nei	Nei	Nei
101	Ragnar Bertram Strand	7	Nei	Nei	Nei
102	Astrid Henriette Øian	12	Nei	Nei	Nei
103	Melvin Nils Johansen	23	Nei	Nei	Nei

Tabell 8.12: Kandidatliste for Arbeiderpartiet i Trondheim kommune. Kommunestyrevalget 1995. Antallet kumuleringer

Nr	Kandidat	Kum	Valgt	Forhånds-kumulert	Valgt med rent personvalg (dansk modell)
104	Rolf Hermod Molden	11	Nei	Nei	Nei
105	Bente Resell	18	Nei	Nei	Nei
106	Evind Engen	12	Nei	Nei	Nei
107	Frode Lindgjerdet	30	Nei	Nei	Nei
108	Gerd Opedal	30	Nei	Nei	Nei
109	Erling Wåde	7	Nei	Nei	Nei
110	Monica I Vinje Fornes	28	Nei	Nei	Nei

8.7 Forsøk med direktevalg av ordfører

Ved lokalvalgene i 1999 ble det med hjemmel i Forsøksloven gjennomført forsøk med direkte valg av ordfører i 20 kommuner, og i to av disse ble også varaordfører valgt direkte. Forsøkskommunene utformet forskrifter for valget i egen kommune, til dels etter mal og veiledning fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som også stod for endelig godkjenning av vedtektene. Hvilke kommuner som var med, var et resultat av initiativ fra kommunene selv, og ikke sentral utvelgelse fra for eksempel KRD. Felles for disse var at de alle var forholdsvis små, med innbyggertall fra 7000 og nedover. Selve utformingen av forsøket varierte til dels betydelig mellom kommunene. Dette gjaldt betingelser knyttet til nomineringen; til fremmøte ved selve valget; til oppslutningen om kandidaten med flest stemmer, og til måten konstitueringen i kommunestyre og formannskap skulle foregå på.

I to kommuner ble det avholdt valg i to omganger. I disse kommunene var det et krav om at en kandidat måtte få over halvparten av stemmene i første omgang for å kunne bli valgt. Siden dette ikke skjedde, gikk de to kandidatene med flest stemmer videre til andre omgang. Variasjonen i utformingen av reglene for hvordan direkte valgt ordfører skulle ta sete i kommunestyre og formannskap førte noen steder til uklarhet og til dels problemer ved konstitueringen. I en kommune måtte til slutt departementet foreta de endelige avklaringer med hensyn til hvordan konstitueringen skulle foregå.

Fra departementets side, og langt på veg også i søknadene som kom fra kommunene, var det først og fremst tre målsettinger knyttet til forsøket. Disse dreide seg om hvorvidt ordningen kunne bidra til å øke valgdeltakelsen; til å stimulere til økt interesse og engasjement i lokalpolitikken, og til å bedre rekrutteringen til lokalpolitikken. Blant disse, var det utvilsomt målsettingen om å øke valgdeltakelsen som ble viet størst oppmerksomhet, såvel fra departement som fra media.

Forsøket ble evaluert av en forskergruppe ved Universitetet i Tromsø, ledet av førsteamanuensis Helge O. Larsen, i tillegg til at den enkelte kommune også selv måtte foreta lokal evaluering. Evalueringsrapporten fra Buck, Larsen og Sagerup (2000) er trykt som vedlegg til innstillingen (se vedlegg 6). Av denne fremgår det at dersom en vurderer forsøket ut fra målsettingen om

økt valgdeltakelse alene, var det ingen suksess. I de 20 kommunene var deltakelsen i gjennomsnitt 63.2 prosent, noe som var en nedgang på 2.4 prosent i forhold til valget i 1995. Om en sammenligner med landsgjennomsnittet, var nedgangen riktignok noe mindre (0.4 prosent) enn for landsgjennomsnittet. I rapporten fra Lokalvalgsundersøkelsen 1999 har Bjørklund og Saglie (2000) pekt på at dersom en sammenligner med gruppen kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere, var nedgangen faktisk en liten tanke større i forsøkskommunene.

Ut fra en antakelse om at økt grad av personvalg kan medføre informasjonskostnader for velgerne, må det sies at oppslutningen om selve ordførervalgene var god, i det den gjennomsnittlig var bare et par prosent lavere enn for kommunestyrevalgene. Her må det likevel has i mente at det var forholdsvis små kommuner det dreide seg om. Valgdeltakelsen gikk opp eller var stabil i 5 av kommunene, mens det var tilbakegang i 15. Det viste seg videre at så mange som nær 30 prosent av velgerne delte sin stemme ved de to valgene, og i tre kommuner var det over 40 prosent som gjorde dette. Det var den yngste aldersgruppen som i størst grad oppgav at interessen for valget økte som en konsekvens av forsøket.

Konklusjonene etter en spørreundersøkelse blant befolkningen i forsøkskommunene kan sies å være følgende: Generelt fikk velgerne større interesse for lokalvalget; de la større vekt på personlige egenskaper blant ordførerkandidatene, og større vekt på lokale saker enn tidligere; de fikk større forventninger med hensyn på egen innflytelse på lokalpolitikken, såvel som med hensyn på kandidatenes lydhørhet overfor velgerne. Dette hadde imidlertid en beskjeden effekt på valgdeltakelsen.

Av evalueringsrapporten fremgår det at et forhold som bidro til en positiv bedømming av forsøket blant mange av ordførerkandidatene, var at direktevalget bidro til å redusere tautrekking og «hestehandel» under konstitueringen i kommunene, siden den viktigste posisjonen var tatt ut av disse forhandlingene og besatt ved direkte valg av innbyggerne. Det påpekes at dette også peker hen mot at andre og bredere evalueringskriteria enn valgdeltakelse alene bør legges til grunn ved en samlet vurdering av forsøket. Av lokalvalgsundersøkelsen 1999 går det forøvrig frem at et stort flertall av innbyggerne i forsøkskommunene mener at forsøket bør gjentas. Blant velgerne i de øvrige norske kommunene sier 66 prosent seg enig i en påstand om at ordfører bør velges direkte av innbyggerne, og ikke av kommunestyret slik som nå.

En innvending mot direkte valg har vært at den vil føre til mer personfokusering ved kommunevalg. Av intervjuene blant ordføerkandidatene fremgår det at de mener dette har vært tilfelle, men svært få tror det vil utarte i noen negativ retning. Det pekes på at det ikke minst i små kommuner allerede i dag er et betydelig innslag av personvalg, og at en sterk personfokusering trolig bare vil gi negative utslag for kandidater som gjør bruk av slike virkemidler.

En annen innvending har vært at ordningen kunne gi ordførere med en svak maktbasis i kommunestyret. Et felles trekk ved det norske forsøket er at det stort sett ikke er koplet sammen med økt myndighetsområde eller utvidete fullmakter for ordføreren. Valget gav som utfall at på aggregert nivå har ikke ordførerpartiet færre representanter i kommunestyrene når direkte valg ble benyttet i forhold til forrige periode da kommunestyrene valgte ord-

fører. Variasjonen er imidlertid noe større. Her bør det imidlertid bemerkes at det (med bare noen få unntak) ikke er parlamentarisme i norske kommuner. det er svært få hvor ordførerens parti har majoritet alene, slik at det som regel vil være snakk om mer eller mindre stabile grunnlag for ordførerens posisjon i kommunestyret.

Utvalget mener forsøket har vært interessant, selv om det også kan reises motforestilinger. Utvalget har diskutert tre alternativer, nemlig

– å gå inn for at ordningen gjøres permanent som obligatorisk eller alternativ valgmåte for ordførervervet
– å gå inn for at forsøket ikke gjentas, eller
– å gå inn for at ordningen videreføres som forsøksordning ved neste kommunevalg for de kommunene som måtte ønske å gjøre seg bruk av den.

Utvalget vil tilrå at det siste alternativet velges. For å danne seg et bedre erfarings- og vurderingsgrunnlag vil det være ønskelig at forsøket ikke bare blir en engangsforeteelse. Fra et slikt synspunkt vil det videre være ønskelig at utvalget av kommuner som kom med, var noe bredere. Det tenkes her særlig på å høste erfaring fra slik valgmåte i noen større kommuner. Det må også påpekes at en evaluering ikke bare må knytte seg til selve valget, men også til den videre utvikling i valgperioden. *Utvalget* vil tilrå at departementet ser nærmere på hvorvidt det vil være ønskelig med en noe sterkere sentral føring på utformingen av vedtektene for den enkelte kommune.

8.8 Oppsummeringer og konklusjoner

Utvalget foreslår å gi velgerne en reell mulighet til å påvirke personvalget ved stortingsvalg, og harmonisere regelverket for de ulike typer valg. Utvalgets diskusjon kan oppsummeres med bakgrunn i to spørsmål; 1) Skal personvalget baseres på at velgerne krysser på listene, eller skal de gis anledning til å rangere de enkelte kandidatene. 2) Hvilken modell for personvalg egner seg best for norske forhold?

Utvalget har lagt opp til en bred diskusjon om mulige positive og negative effekter av å øke innslaget av personvalg. Utvalgets gjennomgang av internasjonal forskning på feltet viser at effektene sannsynligvis vil være små. Det er ikke mulig å dokumentere klare effekter av personvalget på sentrale forhold som politisk engasjement, politisk interesse, partimedlemskap og valgdeltakelse. Personvalget bidrar likevel utvilsomt til at velgerne får gitt uttrykk for mer komplekse og nyanserte preferanser og holdninger. Danske studier viser videre at de lave tersklene for personvalget har bidratt til å mobilisere flere velgere med utenlandsk statsborgerskap i kommunevalgene.

Avkryssing eller preferanser?

Utvalget går inn for at personvalget baseres på et avkryssingssystem, dvs. at velgerne krysser av for den/de kandidatene de ønsker skal velges. Utvalget mener at reformer bør bygge på elementer som er kjente for velgerne. Systemer der velgerne gis anledning til å rangere kandidater har åpenbart tiltalende trekk, men vil like fullt representere et fremmendelement for velgerne. Det er

grunn til å tro at det å basere personvalget på at velgerne skal tallfeste en gitt kandidats listeplassering, lett kunne resultert i at mange likevel satte et kryss. Det vil, i så fall, reise spørsmålet om hva en skal gjøre med slike stemmesedler? Utvalget ønsker å ta hensyn til at enkelte velgere ønsker å stemme på flere kandidater. Utvalgets forslag ivaretar dette gjennom å bygge på den praksis som eksisterer i norske kommunestyrevalg i dag med at velgerne kan gi tilleggsstemmer til så mange kandidater som de vil.

Hvilken modell egner seg best?

Et sentralt tema i utvalgets diskusjoner har vært hvordan en best mulig kan balansere partienes interesser mot velgernes. Utvalget er enig om at tersklene for personvalget bør være lave, likevel bør det være en viss barriere for å sikre et sosialt representativt resultat. Kapitlet har dokumentert at velgerne og partiene i svært liten grad ser ut til å ha motstridende interesser når det gjelder personvalget. Det er enigheten som rår, og det ser dermed ut til at partiene har lite å frykte fra velgernes side. Selvsagt vil det kunne oppstå situasjoner der interne konflikter i et politisk parti også resulterer i strid om personvalget. I slike situasjoner kan personvalget nettopp være et virkemiddel for å fange opp intern kritikk, og saklig uenighet.

De varianter av personvalg som utvalget har vurdert, kan alle plasseres i kategorien *delvis åpne lister* . Et kjennetegn ved slike system er at, til tross for at velgerne kan uttrykke preferanser for individuelle kandidater, bestemmer rangeringen på listene i all hovedsak hvem som velges. Årsakene til dette er flere: Partiene både nominerer og rangerer kandidatene, det er listetoppene som deltar i de fleste offentlige debatter, og som dermed dominerer mediebildet. I slike system vil personstemmene bare unntaksvis bestemme valget av kandidater.

Utvalget har vurdert fem varianter av personvalg; en ren belgisk valgkvote, en justert belgisk kvote, en svensk flat sperregrense, rent personvalg etter dansk modell, og en justering av dagens ordning ved kommunestyrevalg. Det er dokumentert at de ulike variantene slår svært så ulikt ut alt etter hvilke type valg de benyttes i.

En svensk modell, basert på en formell sperregrense, ser ikke ut til å egne seg for norske kommunestyrevalg. Norske kommuner er små sammenliknet med de svenske, samtidig som det i Norge velges langt flere kommunestyrerepresentanter enn tilfelle er i Sverige. Den svenske varianten vil gi det paradoksale resultat at terskelen for personvalget vil bli størst i de kommuner der omfanget av listeretting er størst, altså i småkommunene. En justert belgisk kvote gir de laveste barrierene for personvalget i kommunestyrevalgene. I snitt blir faktisk sperrene lavere enn den svenske 5 prosents regelen. Den justerte belgiske varianten fanger således opp at valgkretsene er langt større i kommunestyrevalgene enn tilfelle er i stortingsvalgene. I norske stortingsvalg vil en svensk 5 prosents regel gi de laveste barrierene for at personvalget skal være gyldig.

En flat sperregrense stiller alle partier likt. Hovedprinsippet med det belgiske kvotesystemet er at tersklene skal variere etter partienes mandatgevinster. Et parti som vinner 1 mandat i en valgkrets vil være trygg på å få valgt sin toppkandidat. I norske stortingsvalg vil det belgiske kvotesystemet gi

svært høye formelle sperregrenser. En viktig grunn til dette er at valgkretsene er små, det velges for få representanter fra den enkelte valgkrets. En ren belgisk valgkvote vil innebære en svært moderat justering sammenliknet med dagens ordning. En justert belgisk kvote vil redusere tersklene noe, men også disse vil bli relativt høye; vinner et parti 1 mandat blir sperren 16,6 prosent, vinner det 2 blir sperren 14,2 prosent, vinner det 3 blir sperren 12,5 prosent, vinner det 4 blir sperren 11,1 prosent, og vinner det 5 blir sperren 10 prosent.

Utvalget har lagt tre prinsipper til grunn for sitt reformforslag: 1) Reglene skal bygge på elementer som er kjente for velgerne. Rammene for personvalget bør i tillegg være mest mulig like i de ulike typer valg. 2) Velgerinnflytelsen bør økes betydelig. Tersklene for at personvalget skal slå igjennom skal ikke være for høye, særlig gjelder dette kommunestyrevalgene. 3) Gjennom personvalget skal velgernes positive preferanser stå i fokus.

Utvalgets forslag bygger på den valgordning som eksisterer ved norske kommunestyrevalg i dag. Tre hovedelementer legges til grunn for personvalget ved stortings, fylkestings- og kommunestyrevalg: 1) Personvalget baserer seg på at velgerne gis anledning til å gi de kandidater de måtte ønske, tilleggsstemmer. 2) Velgerne kan maksimalt gi en tilleggsstemme til hver enkelt kandidat, og 3) velgerne bestemmer selv hvor mange kandidater de ønsker å gi en tilleggsstemme.

Hvor mange personstemmer skal en så kreve for at personvalget skal være gyldig? Kvotesystemet har tiltalende trekk, men som vist, vil tersklene i stortingsvalgene bli høye. Samtidig vil kvotesystemet representere et fremmendelement i den norske valglovgivningen. På hvilket nivå skal så sperregrensen ligge? Tabell 8.13 i appendiks viser partienes stemmetall i de ulike fylker i 1997, samt ulike sperregrenser som varierer fra 5 til 10 prosent. Med en 5 prosents sperre går det frem at de to «billigste» mandatene, med hensyn til antallet personlige stemmer, kommer fra Finnmark. KrF fikk 5075 stemmer og 1 mandat i Finnmark, SV fikk det samme med 5624 stemmer. En 5 prosents regel vil gi følgende terskler i form av antallet personstemmer for de to partiene: KrF = 253 personstemmer, SV = 281 personstemmer (Hadde 30 prosent av KrFs velgerne krysset på listene ville det gitt 1523 personstemmer, tilsvarende tall for SV er 1687 personstemmer). Det går videre frem at i de store fylkene utgjør 5 prosent et relativt høyt antall personstemmer. På Arbeiderpartiets liste i Akershus må det med en 5 prosents sperre 4709 personstemmer til for å sprenge listen, i Oslo 4917. Utvalget går inn for at sperregrensen til stortings- og fylkestingsvalg settes til 5 prosent. Utvalget mener dette balanserer parti- og velgerinteressene på en god måte.

Når det gjelder kommunestyrevalgene ønsker *utvalget* en ordning uten formelle sperregrenser. Nøkkelspørsmålet her er partienes rett til å forhåndskumulere kandidater. Dagens ordning er svært fleksibel, det er opp til partiene selv å bestemme hvor stor innflytelse velgerne skal få på personvalget. Dette kan virke både fornuftig og fremtidsrettet. Det kan derimot se ut som om partiene er tilbakeholdne med hensyn til å la velgerne få større innflytelse over personvalget. Personvalget handler om cirka 35 prosent av kandidatene, det er altså en viss myte i det at velgerne har svært stor innflytelse på personvalget i norske kommunestyrevalg. Det er ikke enkelt å finne en god forklaring på hvorfor norske partier, i motsetning til for eksempel de danske, har

valgt å begrense personvalget. Det kan være at dagens ordning i for stor grad legger til rette for at det er de interne konfliktene i det enkelte partis nominasjonsprosess som kommer til uttrykk på valgdagen. Utvalget går inn for at partienes rett til å forhåndskumulere kandidater begrenses, men vil samtidig å beholde noe av den fleksibiliteten som finnes i dagens ordning. Med bakgrunn i kravet om kjønnskvotering på listene, går utvalget inn for at partiene maksimalt kan, om de ønsker det, forhåndskumulere 2 kandidater. De partier som eventuelt ønsker å overlate personvalget fult og helt til velgerne, kan dermed gjøre det.

Forhåndskumulerte kandidater gis i dag et stemmetillegg på 100 prosent. Utvalget mener dette tillegget bør reduseres, men at det samtidig bør være høyere enn 5 prosents regelen ved stortings- og fylkestingsvalgene. 5 prosent utgjør svært få stemmer i en rekke småkommuner (se tabell 8. 14 i appendiks). Et eksempel: I Eidfjord kommune i Hordaland fikk Arbeiderpartiet 169 stemmer og 5 representanter i 1995. 5 prosent stemmetillegg gir et tillegg på 9 stemmer, 10 prosent 17 stemmer og 20 prosent 34 stemmer. Å forhåndskumulere gir et kraftig signal til velgerne om at partiene sterkt ønsker at nettopp disse(denne) kandidaten(e) skal velges. Har et parti først valgt å forhåndskumulere, bør stemmetillegget være relativt høyt, men det bør ikke innebære en garanti for at vedkommende kandidat(er) velges. Utvalget går inn for at forhåndskumulerte kandidater gis et stemmetillegg på 20 prosent.

Utvalgets forslag innebærer at; a) velgerinnflytelsen økes, b) at regelverket blir enklere, og c) at velgernes positive preferanser kommer i fokus. Det helhetlige forslag utvalget legger frem, innebærer at strykeadgangen og mulighetene til å gi «slengere» faller bort. Utvalget er klar over at det å ta bort slike innarbeidede rettigheter fra velgerne kan oppfattes som et inngrep. Utvalget vil i så måte understreke at det forslag som presenteres her, sammenliknet med dagens ordning, i betydelig grad vil øke velgernes innflytelse over personvalget. Utvalget mener videre at dette totalt sett vil bidra til at flere velgere enn i dag vil benytte seg av mulighetene til å gi tilleggsstemmer. Forskning har entydig dokumentert at dagens ordning er vanskelig å forstå, og ordningen har da også i stor grad fungert som en tilleggsarena for den kommunalpolitiske eliten. Kravet til enkelhet er et viktig virkemiddel for å få til et bredere sosialt engasjement rundt personvalget. For å mobilisere de unge velgergruppene går utvalget inn for at også kandidatenes fødselsår oppføres på listene.

Utvalget foreslår følgende felles regler for stortings-, fylkestings, og kommunestyrevalg:

1. Tilleggsstemmer gis ved å krysse av på listene.
2. Det kan kun gis en tilleggsstemme til hver enkelt kandidat
3. Det introduseres ingen begrensninger på hvor mange kandidater det kan gis tilleggstemmer til.

Utvalget foreslår følgende regler for kandidatoppgjøret:

Stortings- og fylkestingsvalg;

– For at personstemmene skal tas i betraktning kreves det at en kandidat i stortings- og fylkestingsvalg, med sine personstemmer, når 5 prosent av

partiets stemmetall i sin valgkrets.

Kommunestyrevalg;

– Et parti kan maksimalt forhåndskumulere 2 kandidater på sine listeforslag. Kandidater som er forhåndskumulert skal stå med uthevet skrift på listeforslagene, og gis et stemmetillegg på 20 prosent av partiets stemmetall i vedkommende kommune. Hver listes plasser besettes så med de kandidater som har fått flest personlige stemmer, i rekkefølge etter stemmetall, og i tilfelle av stemmelikhet, etter rekkefølge på listen.

Medlemmet *Harald B. Haram* deler ikke flertallets syn når det gjelder valg av modell for personvalget. Dette medlem går inn for at rangeringsmetoden vil være den mest velgervennlige ordningen og at den benyttes ved alle typer valg. Alle lister skal være uten nummer. Kandidatene kan listes opp i alfabetisk rekkefølge, eller uten å stå alfabetisk. Det er ikke adgang til å forhåndskumulere på noe nivå. Hvis velgerne ønsker det, kan de stryke navn på kandidater og overføre navn fra andre lister til «sin» liste. Denne retten bør være lik for alle tre valgnivåer. Tekniske sperregrenser ved valg skal ikke forekomme. I hovedsak betyr ordningen at velgerne fritt skal kunne rangere de ulike kandidater ved selv å nummerere dem i den rekkefølge de ønsker dem valgt. Velgerne bestemmer selv hvor mange kandidater de vil nummerere. Dette medlem mener ordningen gir velgerne en stor demokratisk handlefrihet og at den med fordel kan anvendes ved alle valg i fremtiden.

Appendiks

Tabell 8.13: Varierende sperregrenser fra 5 til 10 prosent benyttet i stortingsvalget 1997. Basert på partienes stemmetall i de ulike fylker. Antallet distriktsmandater i parentes

	DNA	FrP	H	KrF	SP	SV	V
Østfold	57 713 (4) 5 % = 2885 6 % = 3463 7 % = 4040 8 % = 4617 9 % = 5194 10 % = 5771	22 841(2) 5 % = 1142 6 % = 1370 7 % = 1599 8 % = 1827 9 % = 2056 10 % = 2284	17 806(1) 5 % = 890 6 % = 1068 7 % = 1246 8 % = 1424 9 % = 1978 10 % = 1780	19 218(1) 5 % s= 960 6 % = 1153 7 % = 1345 8 % = 1537 9 % = 1730 10 % = 1922	10 013(-) 5 % = 500 6 % = 601 7 % = 701 8 % = 801 9 % = 901 10 % = 1001	6649(-) 5 % = 332 6 % = 399 7 % = 465 8 % = 531 9 % = 598 10 % = 665	4526(-) 5 % = 226 6 % = 272 7 % = 317 8 % = 362 9 % = 407 10 % = 453
Akershus	94 187 (5) 5 % = 4709 6 % = 5651 7 % = 6593 8 % = 7534 9 % = 8477 10 % = 9419	47 218(2) 5 % = 2360 6 % = 2833 7 % = 3305 8 % = 3777 9 % = 4250 10 % = 4722	58 993(3) 5 % = 2949 6 % = 3539 7 % = 4129 8 % = 4719 9 % = 5309 10 % = 5899	24 930(1) 5 % = 1246 6 % = 1496 7 % = 1745 8 % = 1994 9 % = 2243 10 % = 2493	12 478(-) 5 % = 623 6 % = 749 7 % = 873 8 % = 998 9 % = 1123 10 % = 1248	15 404(1) 5 % = 770 6 % = 924 7 % = 1078 8 % = 1232 9 % = 1386 10 % = 1540	10 853(-) 5 % = 542 6 % = 651 7 % = 760 8 % = 868 9 % = 877 10 % = 1085
Oslo	98 340 (6) 5 % = 4917 6 % = 5800 7 % = 6884 8 % = 7867 9 % = 8851 10 % = 9834	52 828(3) 5 % = 2641 6 % = 3170 7 % = 3698 8 % = 4226 9 % = 4755 10 % = 5283	63 980(4) 5 % = 3199 6 % = 3839 7 % = 4479 8 % = 5118 9 % = 5758 10 % = 6398	20 083(1) 5 % = 1004 6 % = 1205 7 % = 1406 8 % = 1606 9 % = 1807 10 % = 2008	3774(-) 5 % = 188 6 % = 226 7 % = 264 8 % = 301 9 % = 340 10 % = 377	25 954(1) 5 % = 1297 6 % = 1557 7 % = 1817 8 % = 2076 9 % = 2336 10 % = 2595	12 460(-) 5 % = 623 6 % = 748 7 % = 872 8 % = 996 9 % = 1121 10 % = 1246
Hedmark	53 035 (4) 5 % = 2651 6 % = 3182 7 % = 3712 8 % = 4242 9 % = 4773 10 % = 5304	12 467(1) 5 % = 623 6 % = 748 7 % = 873 8 % = 997 9 % = 1122 10 % = 1247	*8932(1)* *5 % = 446* *6 % = 536* *7 % = 625* *8 % = 714* *9 % = 804* *10 % = 893*	*9742(1)* *5 % = 487* *6 % = 585* *7 % = 682* *8 % = 779* *9 % = 877* *10 % = 974*	14 760(1) 5 % = 738 6 % = 886 7 % = 1033 8 % = 1180 9 % = 1328 10 % = 1476	8782(-) 5 % = 439 6 % = 527 7 % = 615 8 % = 702 9 % = 790 10 % = 878	2680(-) 5 % = 134 6 % = 161 7 % = 188 8 % = 214 9 % = 241 10 % = 268
Oppland	50 957 (4) 5 % = 2547 6 % = 3057 7 % = 3567 8 % = 4076 9 % = 4586 10 % = 5096	11 200(1) 5 % = 560 6 % = 672 7 % = 784 8 % = 896 9 % = 1008 10 % = 1120	9602(-) 5 % = 480 6 % = 576 7 % = 672 8 % = 768 9 % = 864 10 % = 960	12 026(1) 5 % = 601 6 % = 722 7 % = 842 8 % = 962 9 % = 1082 10 % = 1203	15 456(1) 5 % = 772 6 % = 927 7 % = 1082 8 % = 1236 9 % = 1391 10 % = 1546	6011(-) 5 % = 300 6 % = 361 7 % = 421 8 % = 480 9 % = 541 10 % = 601	3155(-) 5 % = 157 6 % = 189 7 % = 221 8 % = 252 9 % = 284 10 % = 315
Buskerud	56 913 (4) 5 % = 2845 6 % = 3415 7 % = 3984 8 % = 4553 9 % = 5122 10 % = 5691	23 907(1) 5 % = 1195 6 % = 1434 7 % = 1673 8 % = 1912 9 % = 2152 10 % = 2391	22 152(1) 5 % = 1107 6 % = 1329 7 % = 1551 8 % = 1772 9 % = 1994 10 % = 2215	13 217(1) 5 % = 660 6 % = 793 7 % = 925 8 % = 1057 9 % = 1189 10 % = 1322	10 692(-) 5 % = 534 6 % = 642 7 % = 748 8 % = 855 9 % = 962 10 % = 1069	6515(-) 5 % = 325 6 % = 391 7 % = 456 8 % = 521 9 % = 586 10 % = 651	3814(-) 5 % = 190 6 % = 229 7 % = 267 8 % = 305 9 % = 343 10 % = 381

Tabell 8.13: Varierende sperregrenser fra 5 til 10 prosent benyttet i stortingsvalget 1997. Basert på partienes stemmetall i de ulike fylker. Antallet distriktsmandater i parentes

	DNA	FrP	H	KrF	SP	SV	V
Vestfold	41 517 (3) 5 % = 2075 6 % = 2491 7 % = 2906 8 % = 3321 9 % = 3736 10 % = 4152	24 873(2) 5 % = 1243 6 % = 1492 7 % = 1741 8 % = 1989 9 % = 2239 10 % = 2487	22 384(1) 5 % = 1119 6 % = 1343 7 % = 1567 8 % = 1790 9 % = 2015 10 % = 2238	15 529(1) 5 % = 776 6 % = 932 7 % = 1087 8 % = 1242 9 % = 1398 10 % = 1553	6947(-) 5 % = 347 6 % = 417 7 % = 486 8 % = 555 9 % = 625 10 % = 695	6514(-) 5 % = 325 6 % = 391 7 % = 456 8 % = 521 9 % = 586 10 % = 651	4005(-) 5 % = 200 6 % = 240 7 % = 280 8 % = 329 9 % = 360 10 % = 400
Telemark	38 002 (3) 5 % = 1900 6 % = 2280 7 % = 2660 8 % = 3040 9 % = 3420 10 % = 3800	14 911(1) 5 % = 745 6 % = 895 7 % = 1044 8 % = 1192 9 % = 1342 10 % = 1491	*9551(1)* *5 % = 477* *6 % = 573* *7 % = 669* *8 % = 764* *9 % = 860* *10 % = 955*	13 841(1) 5 % = 692 6 % = 830 7 % = 969 8 % = 1107 9 % = 1246 10 % = 1384	7772(-) 5 % = 388 6 % = 466 7 % = 544 8 % = 621 9 % = 699 10 % = 777	7342(-) 5 % = 367 6 % = 441 7 % = 514 8 % = 587 9 % = 661 10 % = 734	3413(-) 5 % = 170 6 % = 205 7 % = 239 8 % = 273 9 % = 307 10 % = 341
Aust-Agder	17 568 (2) 5 % = 878 6 % = 1054 7 % = 1230 8 % = 1405 9 % = 1581 10 % = 1757	9836 (1) 5 % = 491 6 % = 590 7 % = 689 8 % = 786 9 % = 885 10 % = 984	7651(-) 5 % = 382 6 % = 459 7 % = 536 8 % = 612 9 % = 689 10 % = 765	11 963(1) 5 % = 598 6 % = 718 7 % = 837 8 % = 957 9 % = 1077 10 % = 1196	4718(-) 5 % = 235 6 % = 283 7 % = 330 8 % = 377 9 % = 425 10 % = 472	2515(-) 5 % = 125 6 % = 151 7 % = 176 8 % = 201 9 % = 226 10 % = 252	2697(-) 5 % = 134 6 % = 162 7 % = 189 8 % = 215 9 % = 243 10 % = 270
Vest-Agder	22 769 (2) 5 % = 1138 6 % = 1366 7 % = 1594 8 % = 1821 9 % = 2049 10 % = 2277	15 347(1) 5 % = 767 6 % = 921 7 % = 1074 8 % = 1227 9 % = 1381 10 % = 1535	11 813(1) 5 % = 590 6 % = 709 7 % = 827 8 % = 945 9 % = 1063 10 % = 1181	22 826(2) 5 % = 1141 6 % = 1370 7 % = 1598 8 % = 1826 9 % = 2054 10 % = 2283	6020(-) 5 % = 301 6 % = 361 7 % = 421 8 % = 481 9 % = 542 10 % = 602	3014(-) 5 % = 150 6 % = 181 7 % = 211 8 % = 241 9 % = 271 10 % = 301	3481(-) 5 % = 174 6 % = 209 7 % = 244 8 % = 278 9 % = 313 10 % = 348
Rogaland	57 386 (3) 5 % = 2869 6 % = 3443 7 % = 4017 8 % = 4590 9 % = 5165 10 % = 5739	38 575 (2) 5 % = 1928 6 % = 2315 7 % = 2700 8 % = 3086 9 % = 3472 10 % = 3858	29 892(2) 5 % = 1494 6 % = 1794 7 % = 2092 8 % = 2391 9 % = 2690 10 % = 2989	41 099(2) 5 % = 2054 6 % = 2466 7 % = 2877 8 % = 3287 9 % = 3699 10 % = 4110	15 600(1) 5 % = 780 6 % = 936 7 % = 1092 8 % = 1248 9 % = 1404 10 % = 1560	8297(-) 5 % = 414 6 % = 498 7 % = 581 8 % = 663 9 % = 747 10 % = 830	11 648(-) 5 % = 582 6 % = 699 7 % = 815 8 % = 931 9 % = 1048 10 % = 1165
Hordaland	77 172 (5) 5 % = 3858 6 % = 4630 7 % = 5402 8 % = 6173 9 % = 6945 10 % = 7717	40 300(2) 5 % = 2015 6 % = 2418 7 % = 2821 8 % = 3224 9 % = 3627 10 % = 4030	33 902(2) 5 % = 1695 6 % = 2034 7 % = 2373 8 % = 2712 9 % = 3051 10 % = 3390	42 716(3) 5 % = 2135 6 % = 2563 7 % = 2990 8 % = 3417 9 % = 3844 10 % = 4272	15 627(1) 5 % = 781 6 % = 938 7 % = 1094 8 % = 1250 9 % = 1406 10 % = 1563	12 412(1) 5 % = 620 6 % = 745 7 % = 869 8 % = 992 9 % = 1117 10 % = 1241	17 838(1) 5 % = 891 6 % = 1070 7 % = 1249 8 % = 1427 9 % = 1605 10 % = 1784
Sogn og Fjordane	19 413 (2) 5 % = 970 6 % = 1165 7 % = 1359 8 % = 1553 9 % = 1747 10 % = 1941	4868(-) 5 % = 243 6 % = 292 7 % = 341 8 % = 389 9 % = 438 10 % = 487	*6187(1)* *5 % = 309* *6 % = 371* *7 % = 433* *8 % = 494* *9 % = 557* *10 % = 619*	11 640(1) 5 % = 582 6 % = 698 7 % = 815 8 % = 931 9 % = 1048 10 % = 1164	10 700(1) 5 % = 535 6 % = 642 7 % = 749 8 % = 856 9 % = 963 10 % = 1070	3262(-) 5 % = 163 6 % = 196 7 % = 228 8 % = 260 9 % = 294 10 % = 326	5734(-) 5 % = 286 6 % = 344 7 % = 401 8 % = 458 9 % = 516 10 % = 573

Tabell 8.13: Varierende sperregrenser fra 5 til 10 prosent benyttet i stortingsvalget 1997. Basert på partienes stemmetall i de ulike fylker. Antallet distriktsmandater i parentes

	DNA	FrP	H	KrF	SP	SV	V
Møre- og Romsdal	39 390 (3) 5 % = 1969 6 % = 2363 7 % = 2757 8 % = 3151 9 % = 3545 10 % = 3939	20 854(2) 5 % = 1042 6 % = 1251 7 % = 1460 8 % = 1668 9 % = 1877 10 % = 2085	15 836(1) 5 % = 791 6 % = 950 7 % = 1109 8 % = 1266 9 % = 1425 10 % = 1584	32 695(2) 5 % = 1634 6 % = 1962 7 % = 2289 8 % = 2615 9 % = 2943 10 % = 3270	14 156(1) 5 % = 707 6 % = 849 7 % = 991 8 % = 1132 9 % = 1274 10 % = 1416	5836(-) 5 % = 291 6 % = 350 7 % = 409 8 % = 466 9 % = 525 10 % = 584	10 075(1) 5 % = 503 6 % = 605 7 % = 705 8 % = 806 9 % = 907 10 % = 1008
Sør- Trøndelag	58 826 (4) 5 % = 2941 6 % = 3530 7 % = 4118 8 % = 4706 9 % = 5294 10 % = 5883	18 771(1) 5 % = 938 6 % = 1126 7 % = 1314 8 % = 1501 9 % = 1689 10 % = 1877	20 661(2) 5 % = 1033 6 % = 1240 7 % = 1446 8 % = 1652 9 % = 1859 10 % = 2066	17 072(1) 5 % = 853 6 % = 1024 7 % = 1195 8 % = 1365 9 % = 1536 10 % = 1707	14 065(1) 5 % = 703 6 % = 844 7 % = 985 8 % = 1125 9 % = 1266 10 % = 1407	10 510(1) 5 % = 525 6 % = 631 7 % = 736 8 % = 840 9 % = 946 10 % = 1051	6121(-) 5 % = 306 6 % = 367 7 % = 428 8 % = 489 9 % = 551 10 % = 612
Nord-Trøndelag	29 370 (3) 5 % = 1468 6 % = 1762 7 % = 2056 8 % = 2349 9 % = 2643 10 % = 2937	*6651(1)* *5 % = 332* *6 % = 399* *7 % = 466* *8 % = 532* *9 % = 599* *10 % = 665*	4981(-) 5 % = 249 6 % = 299 7 % = 349 8 % = 398 9 % = 448 10 % = 498	*8845(1)* *5 % = 442* *6 % = 531* *7 % = 619* *8 % = 707* *9 % = 796* *10 % = 885*	14 003(1) 5 % = 700 6 % = 840 7 % = 980 8 % = 1120 9 % = 1260 10 % = 1400	4601(-) 5 % = 230 6 % = 276 7 % = 322 8 % = 368 9 % = 414 10 % = 460	3446(-) 5 % = 172 6 % = 207 7 % = 241 8 % = 275 9 % = 310 10 % = 345
Nordland	48 921 (5) 5 % = 2446 6 % = 2935 7 % = 3424 8 % = 3913 9 % = 4403 10 % = 4892	15 377(1) 5 % = 768 6 % = 923 7 % = 1076 8 % = 1230 9 % = 1384 10 % = 1538	12 375(1) 5 % = 618 6 % = 743 7 % = 866 8 % = 990 9 % = 1114 10 % = 1238	17 732(2) 5 % = 887 6 % = 1064 7 % = 1241 8 % = 1418 9 % = 1596 10 % = 1773	14 752(1) 5 % = 737 6 % = 885 7 % = 1033 8 % = 1180 9 % = 1328 10 % = 1475	9915(1) 5 % = 495 6 % = 595 7 % = 694 8 % = 793 9 % = 892 10 % = 992	4888(-) 5 % = 244 6 % = 293 7 % = 342 8 % = 391 9 % = 440 10 % = 489
Troms	28 670 (2) 5 % = 1433 6 % = 1720 7 % = 2007 8 % = 2293 9 % = 2580 10 % = 2867	10 578(1) 5 % = 528 6 % = 635 7 % = 740 8 % = 846 9 % = 952 10 % = 1058	*9 393(1)* *5 % = 469* *6 % = 564* *7 % = 658* *8 % = 751* *9 % = 845* *10 % = 939*	12 833(1) 5 % = 641 6 % = 770 7 % = 898 8 % = 1027 9 % = 1155 10 % = 1283	9520(1) 5 % = 476 6 % = 571 7 % = 666 8 % = 761 9 % = 857 10 % = 952	6150(-) 5 % = 307 6 % = 369 7 % = 431 8 % = 492 9 % = 554 10 % = 615	2916(-) 5 % = 145 6 % = 175 7 % = 204 8 % = 233 9 % = 262 10 % = 292
Finmark	14 213 (2) 5 % = 710 6 % = 853 7 % = 995 8 % = 1137 9 % = 1279 10 % = 1421	3974 (-) 5 % = 198 6 % = 238 7 % = 278 8 % = 317 9 % = 358 10 % = 397	4350(-) 5 % = 217 6 % = 261 7 % = 305 8 % = 348 9 % = 392 10 % = 435	*5075(1)* *5 % = 253* *6 % = 305* *7 % = 355* *8 % = 406* *9 % = 457* *10 % = 508*	3771(-) 5 % = 188 6 % = 226 7 % = 264 8 % = 301 9 % = 339 10 % = 377	*5624(1)* *5 % = 281* *6 % = 337* *7 % = 394* *8 % = 449* *9 % = 506* *10 % = 562*	1327(-) 5 % = 66 6 % = 80 7 % = 93 8 % = 106 9 % = 119 10 % = 133

Kilde: Basert på data fra Noregs offisielle statistikk, stortingsvalget 1997, Statistisk Sentralbyrå.

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Østfold						
Halden	4647	19	232		232 (5 %)	193 (4,2 %)
Moss	4362	17	218		242 (5,5 %)	198 (4,5 %)
Sarpsborg	7452	17	372		414 (5,5 %)	339 (4,5 %)
Fredrikstad	10572	21	528		480 (4,5 %)	406 (3,8 %)
Hvaler	465	6	23 (10,7 %)	Nei	66 (14,3 %)	42 (9,1 %)
Aremark	276	6	14 (18,1 %)	Nei	39 (14,3 %)	25 (9,1 %)
Marker	603	9	30 (8,3 %)	Nei	60 (10 %)	43 (7,2 %)
Rømskog	208	6	10 (24 %)	Nei	29 (14,2 %)	19 (9,1 %)
Trøgstad	583	7	29 (8,6 %)	Nei	72 (12,5 %)	48 (8,3 %)
Spydeberg	462	6	23 (10,8 %)	Nei	66 (14,2 %)	42 (9,1 %)
Askim	1634	9	81		163 (10 %)	116 (7,1 %)
Eidsberg	1418	12	70		109 (7,7 %)	83 (5,8 %)
Skiptvet	424	6	21 (11,8 %)	Nei	60 (14,2 %)	38 (9,1 %)
Rakkestad	860	9	43 (5,8 %)	Nei	86 (10 %)	61 (7,1 %)
Råde	936	9	47 (5,3 %)	Nei	93 (10 %)	66 (7,1 %)
Rygge	1709	10	85		155 (9,1 %)	113 (6,6 %)
Våler	373	4	18 (13,4 %)	Nei	74 (20 %)	41 (11,1 %)
Hobøl	549	6	27 (9,1 %)	Nei	78 (14,2 %)	49 (9,1 %)
18 kommuner						
Akershus						
Vestby	2048	13	102		146 (7,1 %)	113 (5,5 %)
Ski	3318	12	165		255 (7,7 %)	195 (5,8 %)
Ås	1829	11	91		152 (8,3 %)	114 (6,3 %)
Frogn	1843	10	92		167 (9,1 %)	123 (6,6 %)
Nesodden	1919	10	96		174 (9,1 %)	128 (6,6 %)
Oppegård	3236	11	162		270 (8,3 %)	202 (6,3 %)
Bærum	10568	15	528		660 (6,3 %)	528 (5 %)
Asker	4515	9	226		451 (10 %)	322 (7,1 %)
Aurskog-Høland	2798	19	140		140 (5 %)	116 (4,1 %)
Sørum	2632	15	132		164 (6,3 %)	132 (5 %)
Fet	1511	13	75		108 (7,1 %)	84 (5,5 %)
Rælingen	2582	17	129		143 (5,5 %)	117 (4,5 %)
Enebakk	1174	11	59		98 (8,3 %)	73 (6,3 %)
Lørenskog	5829	21	291		265 (4,5 %)	224 (3,8 %)
Skedsmo	7597	22	380		330 (4,3 %)	281 (3,7 %)
Nittedal	3306	16	165		194 (5,8 %)	157 (4,7 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Gjerdrum	792	10	40 (6,3 %)	Nei	72 (9,1 %)	50 (6,3 %)
Ullensaker	3249	18	162		171 (5,3 %)	141 (4,3 %)
Nes	3312	19	166		166 (5 %)	138 (4,2 %)
Eidsvoll	2995	17	150		166 (5,5 %)	136 (4,5 %)
Nannestad	1554	15	78		97 ((6,3 %)	78 (5 %)
Hurdal	645	8	32 (7,7 %)	Nei	72 (11,1 %)	50 (7,7 %)
Oslo	84565	20	4228		4027 (4,7 %)	3382 (4 %)
23 kommuner						
Hedmark						
Kongsvinger	3213	19	161		161 (5 %)	134 (4,2 %)
Hamar	5442	22	272		237 (4,3 %)	201 (3,7 %)
Ringsaker	7112	35	355		197 (2,7 %)	178 (2,5 %)
Løten	1648	13	82		118 (7,1 %)	92 (5,5 %)
Stange	4286	23	214		178 (4,2 %)	153 (3,5 %)
Nord-Odal	1243	12	62		96 (7,7 %)	73 (5,8 %)
Sør-Odal	2320	17	116		129 (5,5 %)	105 (4,5 %)
Eidskog	1543	16	77		90 (5,8 %)	73 (4,8 %)
Grue	1313	14	66		87 (6,6 %)	69 (5,3 %)
Åsnes	1672	13	84		119 (7,1 %)	93 (5,5 %)
Våler	833	9	42 (6 %)	Nei	83 (10 %)	59 (7,1 %)
Elverum	3265	19	163		163 (5 %)	136 (4,2 %)
Trysil	1604	14	80		107 (6,6 %)	84 (5,3 %)
Åmot	794	8	40 (6,3 %)	Nei	88 (11,1 %)	61 (7,7 %)
Stor-Elvdal	671	11	34 (7,5 %)	Nei	56 (8,3 %)	42 (6,3 %)
Rendalen	672	9	34 (7,4 %)	Nei	67 (10 %)	48 (7,1 %)
Engerdal	457	10	23 (10,9 %)	Nei	42 (9,1 %)	30 (6,6 %)
Tolga	212	4	11 (23,6 %)	Nei	42 (20 %)	23 (11,1 %)
Tynset	717	8	36 (6,9 %)	Nei	80 (11,1 %)	55 (7,7 %)
Alvdal	405	6	20 (12,3 %)	Nei	58 (14,3 %)	37 (9,1 %)
Folldal	598	10	30 (8,4 %)	Nei	54 (9,1 %)	40 (6,6 %)
Os	405	8	20 (12,3 %)	Nei	45 (11,1 %)	31 (7,7 %)
22 kommuner						
Oppland						
Lillehammer	4784	22	239		208 (4,3 %)	177 (3,7 %)
Gjøvik	6640	24	332		265 (4 %)	229 (3,4 %)
Dovre	709	8	35 (7 %)	Nei	79 (11,1 %)	54 (7,7 %)
Lesja	297	6	15 (16,8 %)	Nei	42 (14,2 %)	27 (9,1 %)
Skjåk	266	4	13 (18,8 %)	Nei	53 (20 %)	29 (11,1 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Lom	680	11	34 (7,4 %)	Nei	57 (8,3 %)	42 (6,3 %)
Vågå	898	9	45 (5,6 %)	Nei	90 (10 %)	64 (7,1 %)
Nord-Fron	1691	19	85		85 (5 %)	70 (4,2 %)
Sel	1577	18	79		83 (5,3 %)	69 (4,3 %)
Sør-Fron	980	11	49 (5,1 %)	Nei	82 (8,3 %)	61 (6,3 %)
Ringebu	1215	14	61		81 (6,6 %)	64 (5,3 %)
Øyer	744	9	37 (6,7 %)	Nei	74 (10 %)	53 (7,1 %)
Gausdal	1335	14	67		89 (6,6 %)	70 (5,3 %)
Østre Toten	3041	20	152		145 (4,7 %)	122 (4 %)
Vestre Toten	2850	15	143		178 (6,3 %)	143 (5 %)
Jevnaker	1405	13	70		100 (7,1 %)	78 (5,5 %)
Lunner	1730	16	87		101 (5,8 %)	82 (4,7 %)
Gran	2540	16	127		149 (5,8 %)	121 (4,7 %)
Søndre Land	1402	14	70		93 (6,6 %)	74 (5,3 %)
Nordre Land	1732	18	87		91 (5,3 %)	75 (4,3 %)
Sør-Aurdal	691	10	35 (7,2 %)	Nei	63 (9,1 %)	46 (6,6 %)
Etnedal	188	4	9 (26,6 %)	Nei	38 (20 %)	21 (11,1 %)
Nord-Aurdal	1197	10	60		109 (9,1 %)	80 (6,6 %)
Vestre Slidre	365	6	18 (13,4 %)	Nei	52 (14,3 %)	33 (9,1 %)
Øystre Slidre	378	5	19 (13,2 %)	Nei	63 (16,6 %)	38 (10 %)
Vang	265	5	13 (18,8 %)	Nei	44 (16,6 %)	26 (10 %)
26 kommuner						
Buskerud						
Drammen	7953	21	398		361 (4,5 %)	306 (3,8 %)
Kongsberg	3365	17	168		187 (5,5 %)	153 (4,5 %)
Ringerike	5057	18	253		266 (5,3 %)	220 (4,3 %)
Hole	644	6	32 (7,7 %)	Nei	92 (14,3 %)	59 (9,1 %)
Flå						
Nes	594	8	30 (8,4 %)	Nei	66 (11,1 %)	46 (7,7 %)
Gol	583	6	29 (8,6 %)	Nei	83 (14,3 %)	53 (9,1 %)
Hemsedal	142	2	7 (35,2 %)	Nei	47 (33,3 %)	20 (14,3 %)
Ål	504	6	25 (9,9 %)	Nei	72 (14,3 %)	46 (9,1 %)
Hol	603	7	30 (8,3 %)	Nei	75 (12,5 %)	50 (8,3 %)
Sigdal	434	5	22 (11,5 %)	Nei	72 (16,6 %)	43 (10 %)
Krødsherad	588	9	29 (8,5 %)	Nei	65 (11,1 %)	42 (7,1 %)
Modum	2560	20	128		122 (4,7 %)	102 (4 %)
Øvre Eiker	2577	17	129		143 (5,5 %)	117 (4,5 %)
Nedre Eiker	3673	20	184		175 (4,7 %)	147 (4 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Lier	3159	16	158		185 (5,8 %)	150 (4,7 %)
Røyken	2592	14	130		172 (6,6 %)	136 (5,3 %)
Hurum	1255	12	63		97 (7,7 %)	74 (5,8 %)
Flesberg	421	7	21 (11,9 %)	Nei	53 (12,5 %)	35 (8,3 %)
Rollag	308	8	15 (16,2 %)	Nei	34 (11,1 %)	24 (7,7 %)
Nore og Uvd.	558	10	28 (9 %)	Nei	51 (9,1 %)	37 (6,6 %)
20 kommuner						
Vestfold						
Borre	2814	11	141		234 (8,3 %)	176 (6,3 %)
Holmestrand	1195	9	60		119 (10 %)	85 (7,1 %)
Tønsberg	4468	14	223		298 (6,6 %)	235 (5,3 %)
Sandefjord	4729	12	236		364 (7,7 %)	278 (5,8 %)
Larvik	5948	18	297		313 (5,3 %)	259 (4,3 %)
Svelvik	1122	11	56		93 (8,3 %)	70 (6,3 %)
Sande	1362	11	68		113 (8,3 %)	85 (6,3 %)
Hof	521	6	26 (9,6 %)	Nei	74 (14,3 %)	47 (9,1 %)
Våle	488	6	24 (10,2 %)	Nei	70 (14,3 %)	44 (9,1 %)
Ramnes	319	5	16 (15,6 %)	Nei	53 (16,6 %)	32 (10 %)
Andebu	476	6	24 (10,5 %)	Nei	68 (14,3 %)	43 (9,1 %)
Stokke	944	6	47 (5,3 %)	Nei	135 (14,3 %)	86 (9,1 %)
Nøtterøy	1910	8	96		212 (11,1 %)	147 (7,7 %)
Tjøme	801	9	40 (6,2 %)	Nei	80 (10 %)	57 (7,1 %)
Lardal	618	10	31 (8,1 %)	Nei	56 (9,1 %)	41 (6,6 %)
15 kommuner						
Telemark						
Porsgrunn	5592	19	280		280 (5 %)	233 (4,2 %)
Skien	7208	23	360		300 (4,2 %)	257 (3,5 %)
Notodden	1780	12	89		134 (7,7 %)	105 (5,8 %)
Siljan	519	9	26 (9,6 %)	Nei	52 (10 %)	37 (7,1 %)
Bamble	1859	14	93		124 (6,6 %)	98 (5,3 %)
Kragerø	1595	15	80		99 (6,3 %)	80 (5 %)
Drangedal	824	12	41(6,1 %)	Nei	63 (7,7 %)	48 (5,8 %)
Nome	1317	12	66		101 (7,7 %)	77 (5,8 %)
Bø	670	8	33 (7,5 %)	Nei	74 (11,1 %)	52 (7,7 %)
Sauherad	707	11	35 (7,1 %)	Nei	59 (8,3 %)	44 (6,3 %)
Tinn	1185	13	59		85 (7,1 %)	66 (5,5 %)
Hjartdal	285	7	14 (17,5 %)	Nei	36 (12,5 %)	24 (8,3 %)
Seljord	403	7	20 (12,4 %)	Nei	50 (12,5 %)	34 (8,3 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Kviteseid	376	7	19 (13,3 %)	Nei	47 (12,5 %)	31 (8,3 %)
Nissedal	293	8	15 (17,1 %)	Nei	33 (11,1 %)	23 (7,7 %)
Fyresdal	361	12	18 (13,8 %)	Nei	28 (7,7 %)	21 (5,8 %)
Tokke	419	6	21 (11,9 %)	Nei	60 (14,3 %)	38 (9,1 %)
Vinje	581	9	29 (8,6 %)	Nei	58 (10 %)	42 (7,1 %)
18 kommuner						
Aust-Agder						
Risør	1086	10	54		99 (9,1 %)	72 (6,6 %)
Grimstad	1748	11	87		146 (8,3 %)	109 (6,3 %)
Arendal	4936	16	247		290 (5,8 %)	235 (4,7 %)
Gjerstad	349	6	17 (14,3 %)	Nei	50 (14,3 %)	32 (9,1 %)
Vegårshei	336	6	17 (14,9 %)	Nei	48 (14,3 %)	30 (9,1 %)
Tvedestrand	696	7	35 (7,2 %)	Nei	87 (12,5 %)	58 (8,3 %)
Froland	665	9	33 (7,5 %)	Nei	66 (10 %)	47 (7,1 %)
Lillesand	775	6	39 (6,5 %)	Nei	111 (14,3 %)	70 (9,1 %)
Birkenes	415	6	21 (12 %)	Nei	59 (14,3 %)	38 (9,1 %)
Åmli	465	10	23 (10,8 %)	Nei	42 (9,1 %)	31 (6,6 %)
Iveland	116	4	6 (43,1 %)	Nei	23 (20 %)	13 (11,1 %)
Evje og Horn	692	10	35 (7,2 %)	Nei	63 (9,1 %)	46 (6,6 %)
Bygland	233	6	12 (21,5 %)	Nei	33 (14,3 %)	21 (9,1 %)
Valle	208	6	10 (24 %)	Nei	30 (14,3 %)	19 (9,1 %)
Bykle	133	4	7 (37,6 %)	Nei	27 (20 %)	15 (11,1 %)
15 kommuner						
Vest-Agder						
Kristiansand	6374	11	319		531 (8,3 %)	398 (6,3 %)
Mandal	1258	10	63		114 (9,1 %)	84 (6,6 %)
Farsund	472	3	24 (10,6 %)	Nei	118 (25 %)	59 (12,5 %)
Flekkefjord	926	8	46 (5,4 %)	Nei	103 (11,1 %)	71 (7,7 %)
Vennesla	1795	12	90		138 (7,7 %)	105 (5,8 %)
Songdalen	547	6	27 (9,1 %)	Nei	78 (14,3 %)	50 (9,1 %)
Søgne	661	5	33 (7,6 %)	Nei	110 (16,6 %)	66 (10 %)
Marnardal	262	5	13 (19,1 %)	Nei	44 (16,6 %)	26 (10 %)
Åseral	70	2	4 (71,1 %)	Nei	23 (33,3 %)	10 (14,3 %)
Audnedal	231	6	12 (21,7 %)	Nei	33 (14,3 %)	21 (9,1 %)
Lindesnes	401	5	20 (12,5 %)	Nei	67 (16,6 %)	40 (10 %)
Lyngdal	608	6	30 (8,2 %)	Nei	87 (14,3 %)	55 (9,1 %)
Hægebostad	177	4	9 (28,2 %)	Nei	35 (20 %)	20 (11,1 %)
Kvinesdal	588	8	29 (8,5 %)	Nei	65 (11,1 %)	45 (7,7 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Sirdal	239	4	12 (20,1 %)	Nei	48 (20 %)	27 (11,1 %)
15 kommuner						
Rogaland						
Eigersund	2151	16	108		126 (5,8 %)	102 (4,7 %)
Sandnes	5070	16	253		298 (5,8 %)	241 (4,7 %)
Stavanger	12507	21	625		568 (4,5 %)	481 (3,8 %)
Haugesund	3229	12	161		248 (7,7 %)	190 (5,8 %)
Sokndal	463	6	23 (10,8 %)	Nei	66 (14,3 %)	42 (9,1 %)
Lund	352	6	18 (14,3 %)	Nei	50 (14,3 %)	32 (9,1 %)
Bjerkreim	181	2	9 (27,6 %)	Nei	60 (33,3 %)	26 (14,3 %)
Hå	601	3	30 (8,3 %)	Nei	150 (25 %)	75 (12,5 %)
Klepp	879	5	44 (5,7 %)	Nei	146 (16,6 %)	80 (9,1 %)
Time	1276	7	64		160 (12,5 %)	106 (8,3 %)
Gjesdal	813	6	41 (6,2 %)	Nei	116 (14,3 %)	74 (9,1 %)
Sola	1269	7	63		159 (12,5 %)	106 (8,3 %)
Randaberg	859	6	43 (5,8 %)	Nei	123 (14,3 %)	78 (9,1 %)
Forsand	71	2	4 (70,4 %)	Nei	24 (33,3 %)	10 (14,3 %)
Strand	1161	9	58		116 (10 %)	83 (7,1 %)
Hjelmeland	119	2	6 (42 %)	Nei	39 (33,3 %)	17 (14,3 %)
Suldal	393	7	20 (12,7 %)	Nei	49 (12,5 %)	33 (8,3 %)
Sauda	850	9	43 (5,8 %)	Nei	85 (10 %)	60 (7,1 %)
Finnøy	111	2	6 (45 %)	Nei	37 (33,3 %)	16 (14,3 %)
Rennesøy	248	4	12 (20,2 %)	Nei	50 (20 %)	28 (11,1 %)
Kvitsøy	63	3	3 (79,4 %)	Nei	16 (25 %)	8 (12,5 %)
Bokn	87	4	4 (57,5 %)	Nei	17 (20 %)	10 (11,1 %)
Tysvær	735	7	37 (6,8 %)	Nei	92 (12,5 %)	61 (8,3 %)
Karmøy	4038	17	202		224 (5,5 %)	184 (4,5 %)
Utsira	35	4	2 (100 %)	Nei	7 (20 %)	4 (11,1 %)
Vindafjord	236	3	12 (21,2 %)	Nei	59 (25 %)	30 (12,5 %)
26 kommuner						
Hordaland						
Bergen	27247	24	1362		1089 (4 %)	940 (3,5 %)
Etne	326	5	16 (15,3 %)	Nei	54 (16,6 %)	33 (10 %)
Ølen	179	2	9 (27,9 %)	Nei	60 (33,3 %)	26 (14,3 %)
Sveio	388	5	19 (12,9 %)	Nei	65 (16,6 %)	35 (9,1 %)
Bømlo	621	5	31 (8 %)	Nei	103 (16,6 %)	62 (10 %)
Stord	1947	13	97		139 (7,1 %)	108 (5,5 %)
Fitjar	234	3	12 (21,4 %)	Nei	59 (25 %)	29 (12,5 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Tysnes	314	5	16 (15,9 %)	Nei	52 (16,6 %)	31 (10 %)
Kvinnherad	1478	11	74		123 (8,3 %)	92 (6,3 %)
Jondal	164	5	8 (30,5 %)	Nei	27 (16,6 %)	16 (10 %)
Odda	1800	17	90		100 (5,5 %)	82 (4,5 %)
Ullensvang	449	6	22 (11,1 %)	Nei	64 (14,3 %)	41 (9,1 %)
Eidfjord	169	5	8 (29,6 %)	Nei	28 (16,6 %)	17 (10 %)
Ulvik	108	2	5 (46,3 %)	Nei	36 (33,3 %)	15 (14,3 %)
Granvin	81	2	4 (61,7 %)	Nei	27 (33,3 %)	12 (14,3 %)
Voss	1919	12	96		148 (7,7 %)	113 (5,8 %)
Kvam	779	8	39 (6,4 %)	Nei	87 (11,1 %)	60 (7,7 %)
Fusa	340	5	17 (14,7 %)	Nei	57 (16,6 %)	34 (10 %)
Samnanger	435	9	22 (11,5 %)	Nei	44 (10 %)	31 (7,1 %)
Os	1116	7	56		140 (12,5 %)	93 (8,3 %)
Austevoll	340	5	17 (14,7 %)	Nei	57 (16,6 %)	34 (10 %)
Sund	690	8	34 (7,2 %)	Nei	77 (11,1 %)	53 (7,7 %)
Fjell	1428	9	71		142 (10 %)	102 (7,1 %)
Askøy	2526	15	126		158 (6,3 %)	126 (5 %)
Vaksdal	698	10	35 (7,2 %)	Nei	63 (9,1 %)	47 (6,6 %)
Modalen						
Osterøy	879	9	44 (5,7 %)	Nei	88 (10 %)	63 (7,1 %)
Meland	639	8	32 (7,8 %)	Nei	71 (11,1 %)	49 (7,7 %)
Øygarden	542	7	27 (9,2 %)	Nei	68 (12,5 %)	45 (8,3 %)
Radøy	608	8	30 (8,2 %)	Nei	68 (11,1 %)	47 (7,7 %)
Lindås	1035	8	52		115 (11,1 %)	80 (7,7 %)
Austrheim	409	5	20 (12,2 %)	Nei	68 (16,6 %)	41 (10 %)
Fedje	126	5	6 (39,7 %)	Nei	21 (16,6 %)	13 (10 %)
Masfjorden	187	3	9 (26,7 %)	Nei	47 (25 %)	23 (12,5 %)
33 kommuner						
Sogn og Fjordane						
Flora	1754	19	88		88 (5 %)	73 (4,2 %)
Gulen	205	3	10 (24,4 %)	Nei	51 (25 %)	26 (12,5 %)
Solund	224	8	11 (22,3 %)	Nei	25 (11,1 %)	17 (7,7 %)
Hyllestad	237	6	12 (21,1 %)	Nei	34 (14,3 %)	22 (9,1 %)
Høyanger	1055	14	53		70 (6,6 %)	55 (5,2 %)
Vik	564	8	28 (8,8 %)	Nei	63 (11,1 %)	43 (7,7 %)
Balestrand	181	4	9 (27,6 %)	Nei	36 (20 %)	20 (11,1 %)
Leikanger	446	7	22 (11,2 %)	Nei	56 (12,5 %)	37 (8,3 %)
Sogndal	924	9	46 (5,4 %)	Nei	92 (10 %)	66 (7,1 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Aurland	372	8	18 (13,4 %)	Nei	41 (11,1 %)	29 (7,7 %)
Lærdal	612	10	31 (8,2 %)	Nei	56 (9,1 %)	41 (6,6 %)
Årdal	2043	21	102		93 (4,5 %)	79 (3,8 %)
Luster	1289	15	64		81 (6,3 %)	64 (5 %)
Askvoll	328	6	16 (15,2 %)	Nei	47 (14,3 %)	30 (9,1 %)
Fjaler	401	7	20 (12,5 %)	Nei	50 (12,5 %)	33 (8,3 %)
Gaular	204	2	10 (24,5 %)	Nei	68 (33,3 %)	29 (14,3 %)
Jølster	287	5	14 (17,4 %)	Nei	48 (16,6 %)	29 (10 %)
Førde	1211	12	61		93 (7,7 %)	71 (5,8 %)
Naustdal	158	3	8 (31,6 %)	Nei	40 (25 %)	20 (12,5 %)
Bremanger	581	7	29 (8,6 %)	Nei	73 (12,5)	48 (8,3 %)
Vågsøy	490	6	25 (10,2 %)	Nei	70 (14,3 %)	45 (9,1 %)
Selje	287	5	14 (17,4 %)	Nei	48 (16,6 %)	29 (10 %)
Eid	364	4	18 (13,7 %)	Nei	73 (20 %)	40 (11,1 %)
Hornindal	115	3	6 (43,5 %)	Nei	29 (25 %)	14 (12,5 %)
Gloppen	437	5	22 (11,4 %)	Nei	73 (16,6 %)	44 (10 %)
Stryn	504	5	25 (9,9 %)	Nei	84 (16,6 %)	50 (10 %)
26 kommuner						
Møre og Romsdal						
Molde	2504	13	125		179 (7,1 %)	139 (5,5 %)
Kristiansund	2803	18	140		148 (5,2 %)	122 (4,3 %)
Ålesund	3243	12	162		249 (7,7 %)	191 (5,8 %)
Vanylven	417	7	21 (12 %)	Nei	52 (12,5 %)	35 (8,3 %)
Sande	162	3	8 (30,9 %)	Nei	41 (25 %)	20 (12,5 %)
Herøy	888	8	44 (5,6 %)	Nei	99 (11,1 %)	68 (7,7 %)
Ulstein	545	5	27 (9,2 %)	Nei	91 (16,6 %)	55 (10 %)
Hareid	238	3	12 (21 %)	Nei	60 (25 %)	30 (12,5 %)
Volda	472	4	24 (10,6 %)	Nei	94 (20 %)	52 (11,1 %)
Ørsta	811	7	41 (6,2 %)	Nei	101 (12,5 %)	68 (8,3 %)
Ørskog	164	3	8 (30,5 %)	Nei	41 (25 %)	21 (12,5 %)
Norddal	166	3	8 (30,1 %)	Nei	41 (25 %)	21 (12,5 %)
Stranda	403	5	20 (12,4 %)	Nei	67 (16,6 %)	40 (10 %)
Stordal	116	4	6 (43,1 %)	Nei	23 (20 %)	13 (11,1 %)
Sykkylven	637	7	32 (7,8 %)	Nei	80 (12,5 %)	53 (8,3 %)
Skodje	313	5	16 (16 %)	Nei	52 (16,6 %)	31 (10 %)
Sula	580	5	29 (8,6 %)	Nei	97 (16,6 %)	58 (10 %)
Giske	507	5	25 (9,9 %)	Nei	84 (16,6 %)	51 (10 %)
Haram	620	6	31 (8,1 %)	Nei	89 (14,3 %)	56 (9,1 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Vestnes	466	5	23 (10,7 %)	Nei	78 (16,6 %)	47 (10 %)
Rauma	928	11	46 (5,4 %)	Nei	77 (8,3 %)	58 (6,3 %)
Nesset	439	7	22 (11,4 %)	Nei	55 (12,5 %)	37 (8,3 %)
Midsund	154	4	8 (32,5 %)	Nei	31 (20 %)	17 (11,1 %)
Sandøy	235	7	12 (21,3 %)	Nei	30 (12,5 %)	20 (8,3 %)
Aukra	311	5	16 (21,3 %)	Nei	52 (16,6 %)	31 (10 %)
Fræna	758	8	38 (6,6 %)	Nei	84 (11,1 %)	58 (7,7 %)
Eide	313	5	16 (16 %)	Nei	52 (16,6 %)	31 (10 %)
Averøy	644	9	32 (7,8 %)	Nei	64 (10 %)	46 (7,1 %)
Frei	497	7	25 (10 %)	Nei	62 (12,5 %)	41 (8,3 %)
Gjemnes	356	6	18 (14 %)	Nei	51 (14,3 %)	32 (9,1 %)
Tingvoll	607	10	30 (8,2 %)	Nei	55 (9,1 %)	40 (6,6 %)
Sunndal	1702	20	85		81 (4,7 %)	68 (4 %)
Surnadal	1182	14	59		79 (6,6 %)	62 (5,3 %)
Rindal	383	6	19 (13 %)	Nei	55 (14,3 %)	35 (9,1 %)
Aure	328	6	16 (15,2 %)	Nei	47 (14,3 %)	30 (9,1 %)
Halsa	299	6	15 (16,7 %)	Nei	43 (14,3 %)	27 (9,1 %)
Tustna	230	7	12 (21,7 %)	Nei	29 (12,5 %)	19 (8,3 %)
Smøla	271	5	14 (18,5 %)	Nei	45 (16,6 %)	27 (10 %)
38 kommuner						
Sør-Trøndelag						
Trondheim	16384	22	819		712 (4,3 %)	607 (3,7 %)
Hemne	928	12	46 (5,4 %)	Nei	71 (7,7 %)	55 (5,8 %)
Snillfjord	150	5	8 (33,3 %)	Nei	25 (16,6 %)	15 (10 %)
Hitra	431	6	22 (11,6 %)	Nei	62 (14,3 %)	39 (9,1 %)
Frøya	878	16	44 (5,7 %)	Nei	52 (5,8 %)	42 (4,7 %)
Ørland	366	4	18 (13,6 %)	Nei	73 (20 %)	40 (11,1 %)
Agdenes	131	2	7 (38,1 %)	Nei	44 (33,3 %)	19 (14,3 %)
Rissa	806	12	40 (6,2 %)	Nei	62 (7,7 %)	47 (5,8 %)
Bjugn	720	10	36 (6,9 %)	Nei	65 (9,1 %)	48 (6,6 %)
Åfjord	344	5	17 (14,5 %)	Nei	57 (16,6 %)	34 (10 %)
Roan	87	2	4 (57,5 %)	Nei	29 (33,3 %)	12 (14,3 %)
Osen	152	5	8 (33 %)	Nei	25 (16,6 %)	15 (10 %)
Oppdal	840	8	42 (5,9 %)	Nei	93 (11,1 %)	65 (7,7 %)
Rennebu	470	7	24 (10,6 %)	Nei	59 (12,5 %)	39 (8,3 %)
Meldal	1185	14	59		79 (6,6 %)	62 (5,3 %)
Orkdal	1332	14	67		89 (6,6 %)	70 (5,3 %)
Røros	1007	10	50		91 (9,1 %)	67 (6,6 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Holtålen	742	12	37 (6,7 %)	Nei	57 (7,6 %)	44 (5,8 %)
Midtre Gauld	995	14	50		66 (6,6 %)	52 (5,3 %)
Melhus	2016	16	101		118 (5,8 %)	96 (4,7 %)
Skaun	739	8	37 (6,7 %)	Nei	82 (11,1 %)	57 (7,7 %)
Klæbu	532	7	27 (9,4 %)	Nei	66 (12,5 %)	44 (8,3 %)
Malvik	2063	15	103		129 (6,3 %)	103 (5 %)
Selbu	787	10	39 (6,3 %)	Nei	71 (9,1 %)	52 (6,6 %)
Tydal	124	3	6 (40,3 %)	Nei	31 (25 %)	16 (12,5 %)
25 kommuner						
Nord-Trøndelag						
Steinkjer	3691	20	185		176 (4,7 %)	148 (4 %)
Namsos	2506	23	125		104 (4,2 %)	90 (3,6 %)
Meråker	542	10	27 (9,2 %)	Nei	49 (9,1 %)	36 (6,6 %)
Stjørdal	2962	20	148		141 (4,7 %)	118 (4 %)
Frosta	305	5	15 (16,4 %)	Nei	51 (16,6 %)	30 (10 %)
Leksvik	417	7	21 (12 %)	Nei	52 (12,5 %)	35 (8,3 %)
Levanger	2455	17	123		136 (5,5 %)	112 (4,5 %)
Verdal	2531	20	127		121 (4,8 %)	101 (4 %)
Mosvik	132	5	7 (37,9 %)	Nei	22 (16,6 %)	13 (10 %)
Verran	514	9	26 (9,7 %)	Nei	51 (10 %)	37 (7,1 %)
Namdalseid	368	8	18 (13,5 %)	Nei	41 (11,1 %)	28 (7,7 %)
Inderøy	1097	12	55		84 (7,7 %)	65 (5,8 %)
Snåsa	346	6	17 (14,4 %)	Nei	49 (14,3 %)	31 (9,1 %)
Lierne	293	7	15 (17 %)	Nei	37 (12,5 %)	24 (8,3 %)
Røyrvik	96	4	5 (52 %)	Nei	19 (20 %)	11 (11,1 %)
Namsskogan	204	5	10 (24,5 %)	Nei	34 (16,6 %)	20 (10 %)
Grong	393	6	20 (12,7 %)	Nei	56 (14,3 %)	36 (9,1 %)
Høylandet	229	6	11 (22 %)	Nei	33 (14,3 %)	21 (9,1 %)
Overhalla	485	6	24 (10,3 %)	Nei	69 (14,3 %)	44 (9,1 %)
Fosnes	158	6	8 (32 %)	Nei	23 (14,3 %)	14 (9,1 %)
Flatanger	191	5	10 (26 %)	Nei	32 (16,6 %)	19 (10 %)
Vikna	495	7	25 (10,1 %)	Nei	62 (12,5 %)	41 (8,3 %)
Nærøy	722	11	36 (6,9 %)	Nei	60 (8,3 %)	45 (6,3 %)
Leka	126	5	6 (39,7 %)	Nei	21 (16,6 %)	13 (10 %)
24 kommuner						
Nordland						
Bodø	5281	17	264		293 (5,5 %)	240 (4,5 %)
Narvik	3293	23	165		137 (4,2 %)	118 (3,6 %)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Bindal	546	8	27 (9,2 %)	Nei	61 (11,1 %)	42 (7,7 %)
Sømna	221	3	11 (22,6 %)	Nei	55 (25 %)	28 (12,5 %)
Brønnøy	1280	14	64		85 (6,6 %)	67 (5,3 %)
Vega	257	7	13 (19,5 %)	Nei	32 (12,5 %)	21 (8,3 %)
Vevelstad						
Herøy	432	11	22 (11,6 %)	Nei	36 (8,3 %)	27 (6,3 %)
Alstahaug	1153	13	58		82 (7,1 %)	64 (5,5 %)
Leirfjord	288	6	14 (17,4 %)	Nei	41 (14,3 %)	26 (9,1 %)
Vefsn	2353	17	118		131 (5,5 %)	107 (4,5 %)
Grane	380	9	19 (13,1 %)	Nei	38 (10 %)	27 (7,1 %)
Hattfjelldal	403	7	20 (12,4 %)	Nei	50 (12,5 %)	34 (8,3 %)
Dønna	208	5	10 (24 %)	Nei	35 (16,6 %)	21 (10 %)
Nesna	188	4	9 (26,6 %)	Nei	38 (20 %)	21 (11,1 %)
Hemnes	990	13	50		71 (7,1 %)	55 (5,5 %)
Rana	4411	24	221		176 (4 %)	152 (3,5 %)
Lurøy						
Træna	47	2	2 (100 %)	Nei	15 (33,3 %)	7 (14,3 %)
Rødøy	200	5	10 (25 %)	Nei	33 (16,6 %)	20 (10 %)
Meløy	933	10	47 (5,4 %)	Nei	85 (9,1 %)	62 (6,6 %)
Gildeskål	376	7	19 (13,3 %)	Nei	47 (12,5 %)	31 (8,3 %)
Beiarn	322	7	16 (15,5 %)	Nei	40 (12,5 %)	27 (8,3 %)
Saltdal	745	9	37 (6,7 %)	Nei	75 (10 %)	53 (7,1 %)
Fauske	1783	17	89		99 (5,5 %)	81 (4,5 %)
Skjerstad	167	4	8 (29,9 %)	Nei	33 (20 %)	18 (11,1 %)
Sørfold	536	9	27 (9,3 %)	Nei	54 (10 %)	38 (7,1 %)
Steigen	293	4	15 (17,1 %)	Nei	59 (20 %)	33 (11,1 %)
Hamarøy	274	6	14 (18,2 %)	Nei	39 (14,3 %)	25 (9,1 %)
Tysfjord	258	4	13 (19,4 %)	Nei	52 (20 %)	29 (11,1 %)
Lødingen	400	6	20 (12,5 %)	Nei	57 (14,3 %)	36 (9,1 %)
Tjeldsund	171	4	9 (29,2 %)	Nei	34 (20 %)	19 (11,1 %)
Evenes	316	8	16 (15,8 %)	Nei	35 (11,1 %)	24 (7,7 %)
Ballangen	449	9	22 (11,1 %)	Nei	45 (10 %)	32 (7,1 %)
Røst	104	4	5 (48,1 %)	Nei	21 (20 %)	12 (11,1 %)
Værøy	179	5	9 (28 %)	Nei	30 (16,6 %)	18 (10 %)
Flakstad	106	2	5 (47,1 %)	Nei	35 (33,3 %)	15 (14,3 %)
Vestvågøy	651	5	33 (7,7 %)	Nei	108 (16,6 %)	65 (10 %)
Vågan	1450	14	73		97 (6,6 %)	76 (5,3 %)
Hadsel	1252	13	63		89 (7,1 %)	70 (5,5 %)

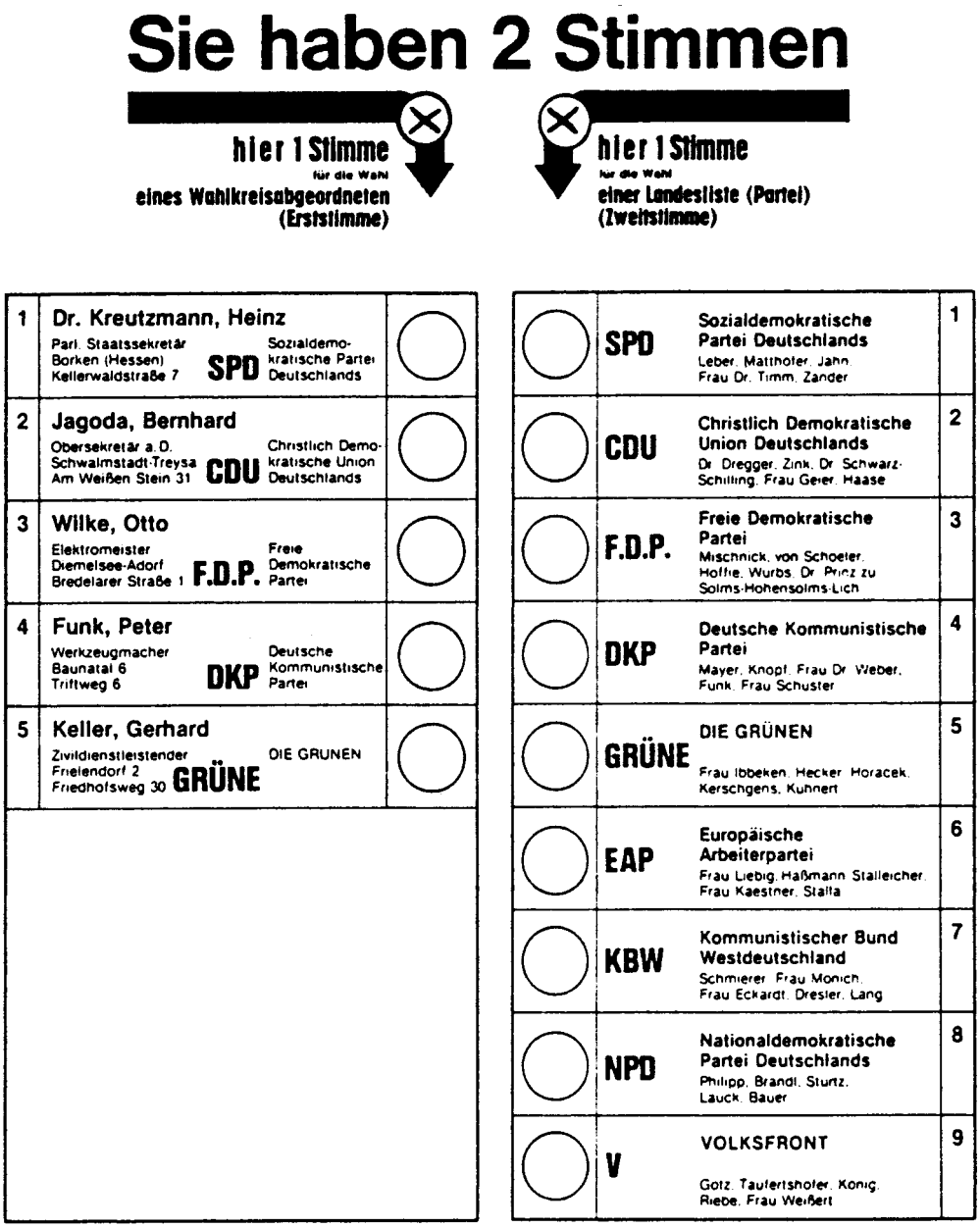
Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Bø	271	4	14 (18,5 %)	Nei	54 (20 %)	30 (11,1 %)
Øksnes	545	9	27 (9,2 %)	Nei	55 (10 %)	39 (7,1 %)
Sortland	850	8	43 (5,9 %)	Nei	94 (11,1 %)	65 (7,7 %)
Andøy	970	13	49 (5,2 %)	Nei	69 (7,1 %)	54 (5,5 %)
Moskenes	193	5	10 (25,9 %)	Nei	32 (16,6 %)	19 (10 %)
43 kommuner						
Troms						
Harstad	3745	22	187		163 (4,3 %)	139 (3,7 %)
Tromsø	6558	21	328		298 (4,5 %)	252 (3,8 %)
Kvæfjord	563	11	28 (8,9 %)	Nei	47 (8,3 %)	35 (6,3 %)
Skånland	465	10	23 (10,7 %)	Nei	42 (9,1 %)	31 (6,6 %)
Bjarkøy	71	3	4 (70,5 %)	Nei	18 (25 %)	9 (12,5 %)
Ibestad	223	4	11 (22,4 %)	Nei	45 (20 %)	25 (11,1 %)
Gratangen	181	4	9 (27,6 %)	Nei	36 (20 %)	20 (11,1 %)
Lavangen	328	7	16 (15,2 %)	Nei	41 (12,5 %)	27 (8,3 %)
Bardu	666	9	33 (7,5 %)	Nei	67 (10 %)	48 (7,1 %)
Salangen	478	9	24 (10,5 %)	Nei	48 (10 %)	34 (7,1 %)
Målselv	655	6	33 (7,6 %)	Nei	93 (14,3 %)	60 (9,1 %)
Sørreisa	656	11	33 (7,6 %)	Nei	55 (8,3 %)	41 (6,3 %)
Dyrøy	303	8	15 (16,5 %)	Nei	34 (11,1 %)	23 (7,7 %)
Tranøy	414	10	21 (12,1 %)	Nei	38 (9,1 %)	28 (6,6 %)
Torsken	133	3	7 (37,6 %)	Nei	33 (25 %)	17 (12,5 %)
Berg	232	7	12 (21,5 %)	Nei	29 (12,5 %)	19 (8,3 %)
Lenvik	1378	12	69		106 (7,7 %)	81 (5,9 %)
Balsfjord	990	14	50		66 (6,6 %)	52 (5,3 %)
Karlsøy	327	7	16 (15,3 %)	Nei	41 (12,5 %)	27 (8,3 %)
Lyngen	543	11	27 (9,2 %)	Nei	45 (8,3 %)	34 (6,3 %)
Storfjord	375	7	19 (13,3 %)	Nei	47 (12,5 %)	31 (8,3 %)
Kåfjord	306	5	15 (16,3 %)	Nei	51 (16,6 %)	31 (10 %)
Skjervøy	282	5	14 (17,7 %)	Nei	47 (16,6 %)	26 (9,1 %)
Nordreisa	772	12	39 (6,5 %)	Nei	59 (7,7 %)	45 (5,8 %)
Kvænangen	258	7	13 (19,3 %)	Nei	32 (12,5 %)	21 (8,3 %)
25 kommuner						
Finnmark						
Vardø	520	10	26 (9,6 %)	Nei	47 (9,1 %)	35 (6,6 %)
Vadsø	1015	11	51		85 (8,3 %)	63 (6,3 %)
Hammerfest	4163	11	208		346 (8,3 %)	260 (6,3 %)
Kautokeino	206	3	10 (24,3 %)	Nei	51 (25 %)	26 (12,5)

Tabell 8.14: Tre modeller for personvalg benyttet i kommunestyrevalget 1995. Basert på Arbeiderpartiets stemmetall i 433 kommuner. Reell sperre i parentes

	Stemmer	Rep	Sperre 5 %	< 50	Belgisk kvote	Justert belgisk kvote
Alta	2432	19	122		122 (5 %)	101 (4,2 %)
Loppa	367	9	18 (13,6 %)	Nei	37 (10 %)	26 (7,1 %)
Hasvik	390	10	19 (12,8 %)	Nei	35 (9,1 %)	26 (6,6 %)
Kvalsund	268	8	13 (18,7 %)	Nei	30 (11,1 %)	21 (7,7 %)
Måsøy	364	10	18 (13,7 %)	Nei	33 (9,1 %)	24 (6,6 %)
Nordkapp	1047	16	52		62 (5,8 %)	50 (4,7 %)
Porsanger	575	8	29 (8,7 %)	Nei	64 (11,1 %)	44 (7,7 %)
Karasjok	563	9	28 (8,8 %)	Nei	56 (10 %)	40 (7,1 %)
Lebesby	326	10	16 (15,3 %)	Nei	30 (9,1 %)	22 (6,6 %)
Gamvik	370	8	19 (13,5 %)	Nei	41 (11,1 %)	28 (7,7 %)
Berlevåg	367	8	18 (13,7 %)	Nei	41 (11,1 %)	28 (7,7 %)
Tana	570	10	29 (8,8 %)	Nei	52 (9,1 %)	38 (6,6 %)
Nesseby	226	7	11 (22,1 %)	Nei	28 (12,5 %)	19 (8,3 %)
Båtsfjord	543	11	27 (9,2 %)	Nei	45 (8,3 %)	34 (6,3 %)
Sør-Varanger	1893	17	95		105 (5,5 %)	86 (4,5 %)
19 kommuner						

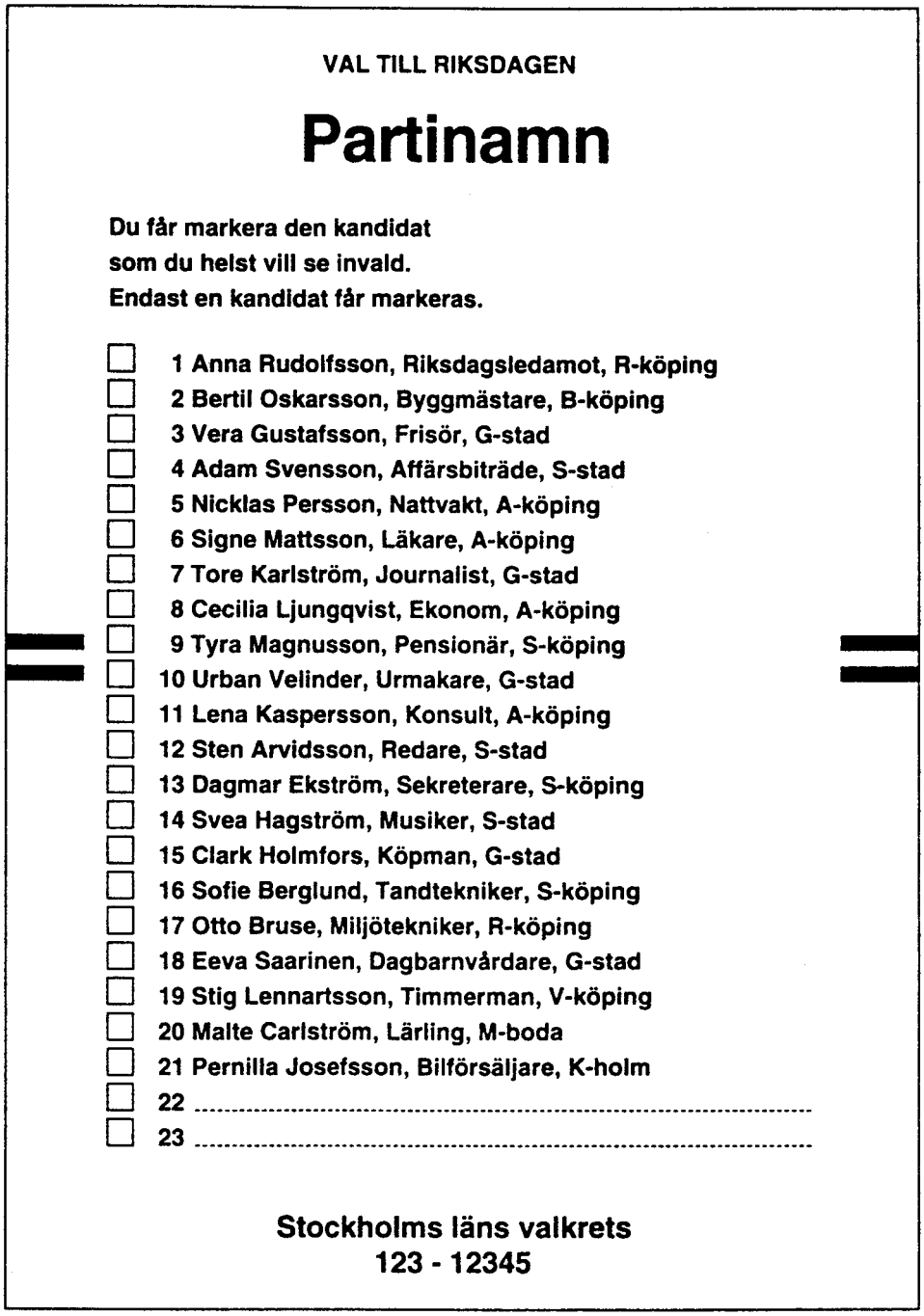
Figurer



German two-vote ballot paper

Figur 8.1 Eksempel på stemmeseddel fra Tyskland
Kilde: SOU 1993: 21 Ökat personval. Bettänkande av personvalskommitten.

Exempel på namnvalsedel



VAL TILL RIKSDAGEN

Partinamn

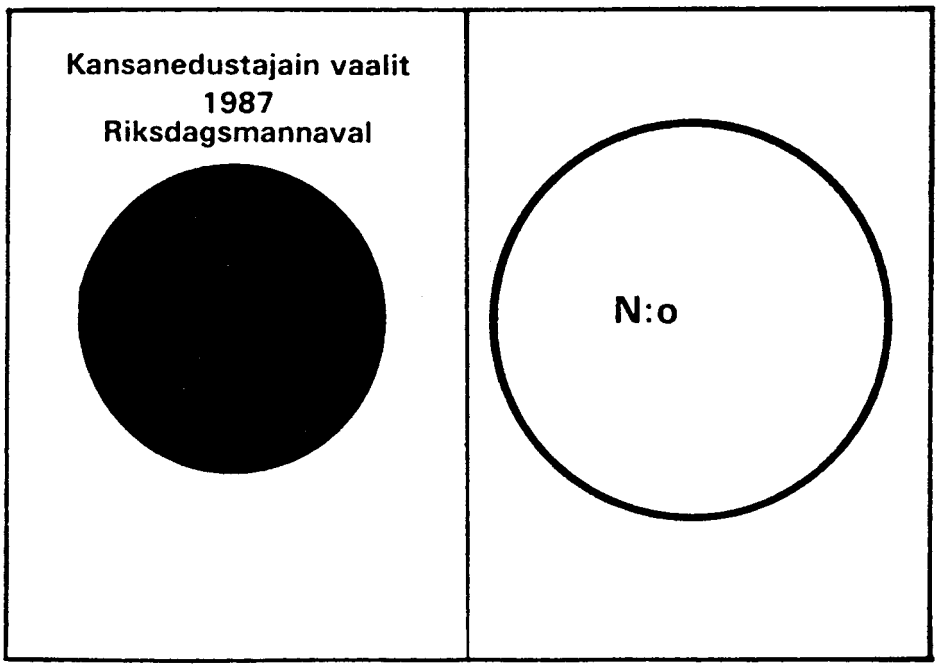
Du får markera den kandidat
som du helst vill se invald.
Endast en kandidat får markeras.

☐ 1 Anna Rudolfsson, Riksdagsledamot, R-köping
☐ 2 Bertil Oskarsson, Byggmästare, B-köping
☐ 3 Vera Gustafsson, Frisör, G-stad
☐ 4 Adam Svensson, Affärsbiträde, S-stad
☐ 5 Nicklas Persson, Nattvakt, A-köping
☐ 6 Signe Mattsson, Läkare, A-köping
☐ 7 Tore Karlström, Journalist, G-stad
☐ 8 Cecilia Ljungqvist, Ekonom, A-köping
☐ 9 Tyra Magnusson, Pensionär, S-köping
☐ 10 Urban Velinder, Urmakare, G-stad
☐ 11 Lena Kaspersson, Konsult, A-köping
☐ 12 Sten Arvidsson, Redare, S-stad
☐ 13 Dagmar Ekström, Sekreterare, S-köping
☐ 14 Svea Hagström, Musiker, S-stad
☐ 15 Clark Holmfors, Köpman, G-stad
☐ 16 Sofie Berglund, Tandtekniker, S-köping
☐ 17 Otto Bruse, Miljötekniker, R-köping
☐ 18 Eeva Saarinen, Dagbarnvårdare, G-stad
☐ 19 Stig Lennartsson, Timmerman, V-köping
☐ 20 Malte Carlström, Lärling, M-boda
☐ 21 Pernilla Josefsson, Bilförsäljare, K-holm
☐ 22 .....
☐ 23 .....

Stockholms läns valkrets
123 - 12345

Figur 8.2 Eksempel på stemmeseddel fra Sverige
Kilde: SOU 1993: 21 Ökat personval. Bettänkande av personvalskommitten.

Finsk valsedel



Figur 8.3 Eksempel på stemmeseddel fra Finland
Kilde: SOU 1993: 21 Ökat personval. Bettänkande av personvalskommitten.

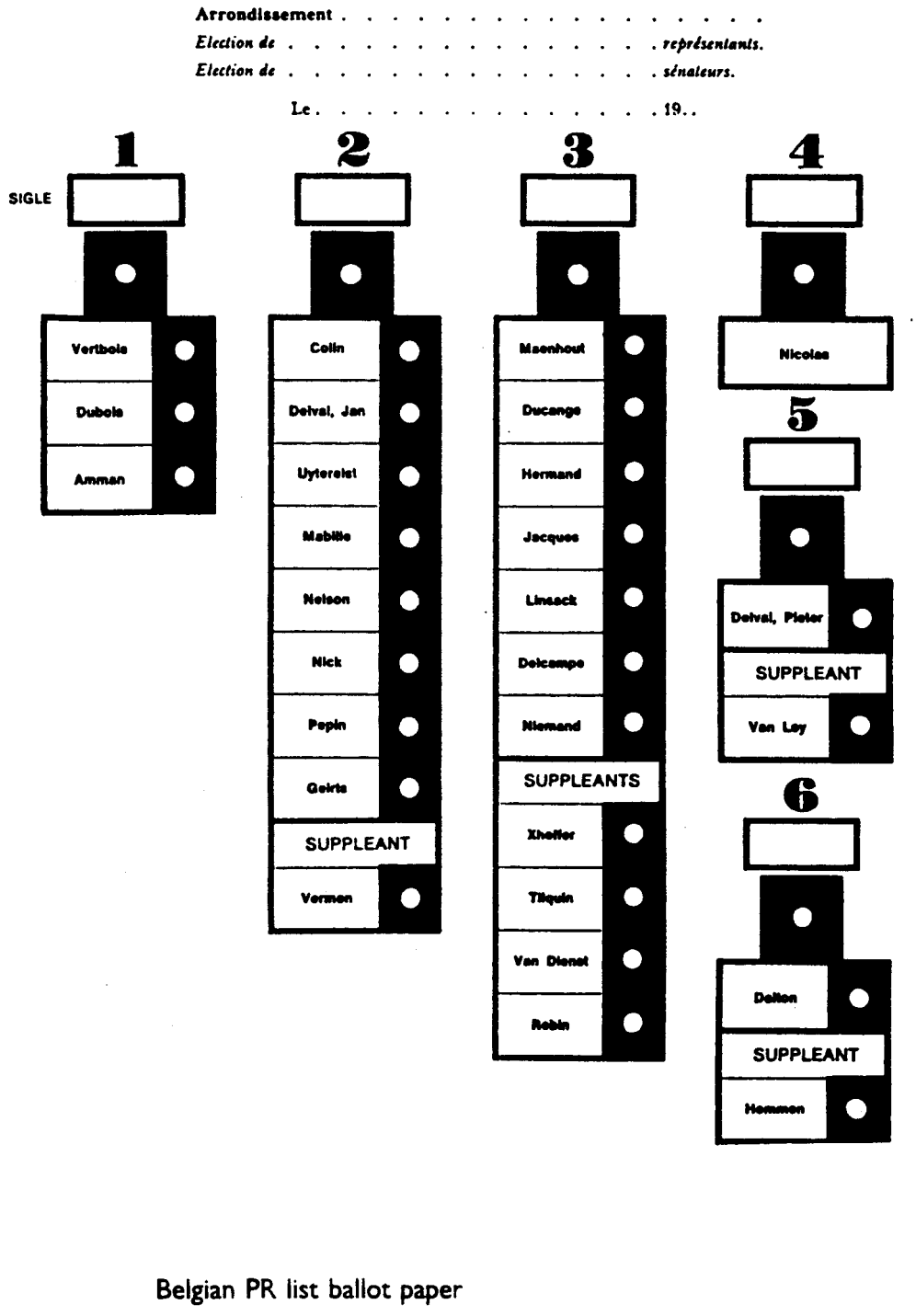
THE FIRST PAST THE POST ELECTORAL SYSTEM

VOTE FOR ONE CANDIDATE ONLY

1	**GRIFFIN** Theresa Griffin of 16 Dovedale Road, Liverpool L18 1DW Labour Party	
2	**MORRIS** Richard James Morris of 46 Croxteth Road, Liverpool L8 3SQ Liverpool Green Party	
3	**MUIES** Gabriel Muies of 26 Loudon Grove, Liverpool L8 8AT Independent	
4	**PRIDDIE** Hulbert Llewelyn Priddie of 10 Lesseps Road, Liverpool L8 0RD Liberal Democrat	
5	**ZSIGMOND** Carol Ann Zsigmond of 43 Rodney Street, Liverpool L1 9EW Conservative Party Candidate	

A British first past the post ballot paper

Figur 8.4 Eksempel på stemmeseddel fra Storbritannia
Kilde: SOU 1993: 21 Ökat personval. Bettänkande av personvalskommitten.



Belgian PR list ballot paper

Figur 8.5 Eksempel på stemmeseddel fra Belgia
Kilde: SOU 1993: 21 Ökat personval. Bettänkande av personvalskommitten.

THE SINGLE TRANSFERABLE VOTE SYSTEM

Marcáil ord do rogha sna spáis seo síos. Mark order of preference in spaces below.	Marc Oifigiúil ➧ Official Mark
	BARLOW-COMMUNITY (Hannah Barlow-Community, of 67, Shantalla, Beaumont, Dublin. Alderman, Housewife, Midwife.)
	BELTON—FINE GAEL (Paddy Belton, of Ballivor, Howth, Co. Dublin. Director of Family Business.)
	BIRMINGHAM—FINE GAEL (George Birmingham, of "Denville", 498 Howth Road, Raheny, Dublin 5. City Councillor and Barrister-at-Law.)
	BRADY—FIANNA FÁIL (Vincent Brady, of 138, Kincora Road, Dublin 3. Company Director.)
	BROWNE—SOCIALIST LABOUR PARTY (Noel Browne, of Stepaside, Church Road, Malahide, Dublin. Medical Doctor)
	BYRNE—FINE GAEL (Mary Byrne, of 177, Seafield Road, Clontarf, Dublin 3 City Councillor.)
	CURLEY—THE COMMUNIST PARTY OF IRELAND (John Curley, of 44, Greencastle Road, Coolock, Dublin 5. Storeman.)
	DILLON (Andrew Dillon, of Drumnigh, Portmarnock, Co. Dublin. Solicitor.)
	DOHERTY (Vincent Doherty, of 76, Pembroke Road, Dublin. H Blocks Campaigner.)
	HAUGHEY—FIANNA FÁIL (Charles J. Haughey, of Abbeville, Kinsealy, Malahide, Co. Dublin. Taoiseach.)
	MARTIN—THE LABOUR PARTY (Michael Martin, of 28, Seafield Road. Insurance Agent.)
	O'HALLORAN—THE LABOUR PARTY (Michael O'Halloran, of 141, Ardlea Road, Artane. Public Representative and Trade Union Official.)
	TIMMONS—FIANNA FÁIL (Eugene Timmons, of 42, Copeland Avenue, Dublin 3. Public Representative.)

TREORACHA

I. Féach chuige go bhfuil an marc oifigiúil ar an bpáipéar.

II. Scriobh an figiúr 1 le hais ainm an chéad iarrthóra is rogha leat, an figiúr 2 le hais do dhara rogha agus mar sin de.

III. Fill an páipéar ionas nach bhfeicfear do vóta. Taispeáin *cúl an pháipéir* don oifigeach ceannais, agus cuir sa bhosca ballóide é.

INSTRUCTIONS

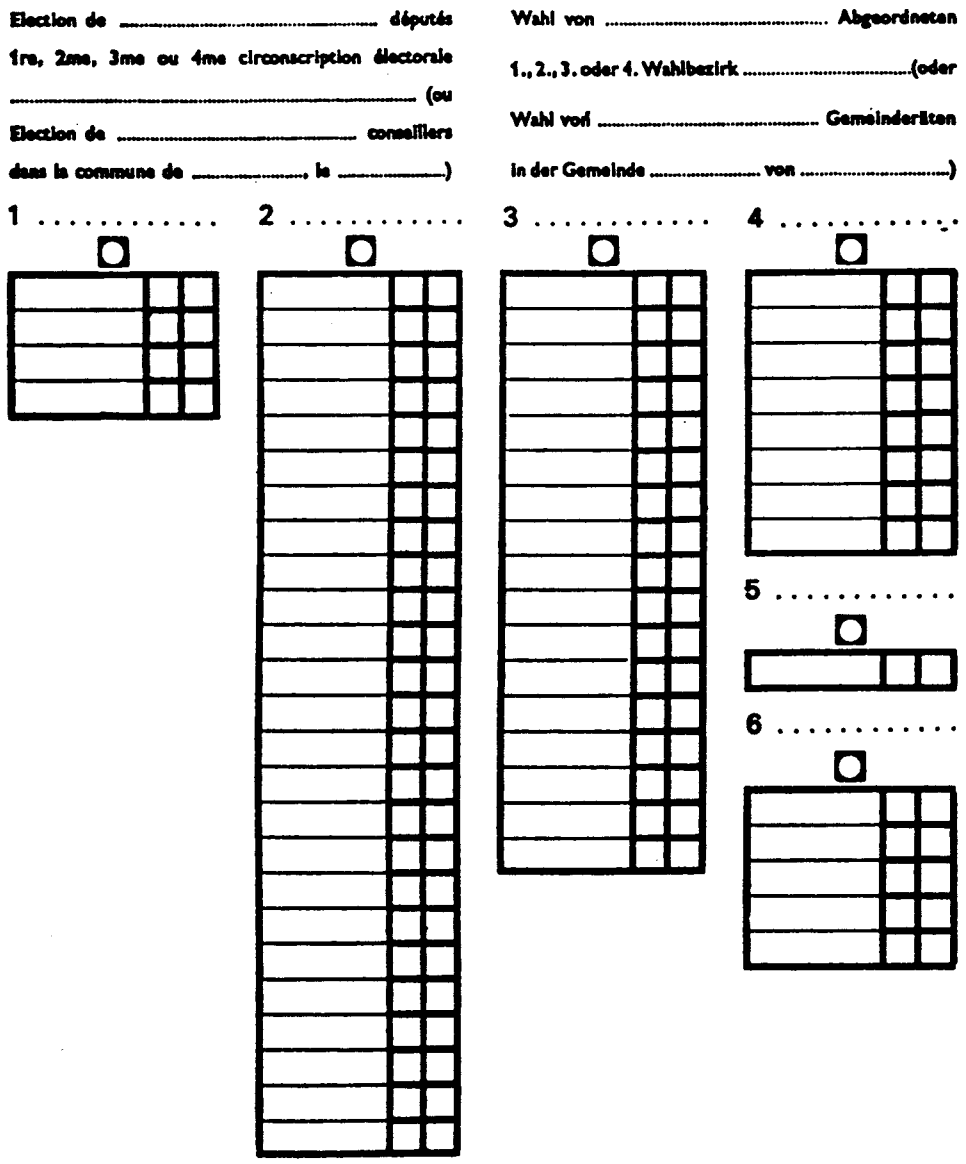
I. See that the official mark is on the paper.

II. Write 1 beside the name of the candidate of your first choice, 2 beside your second choice, and so on.

III. Fold the paper to conceal your vote. Show *the back of the paper* to the presiding officer and put it in the ballot box.

Irish single transferable vote ballot paper

Figur 8.6 Eksempel på stemmeseddel fra Irland
Kilde: SOU 1993: 21 Ökat personval. Bettänkande av personvalskommitten.



Figur 8.7 Eksempel på stemmeseddel fra Luxembourg
Kilde: SOU 1993: 21 Ökat personval. Bettänkande av personvalskommitten.

Kapittel 9
Demokrati mellom valg

Den norske grunnloven har helt fra 1814 slått fast at; «Folket udøver den lovgivende Magt ved Storthinget» (Rasch 2000). Det er bred enighet om dette prinsippet, men svært ulike syn på hvilke institusjonelle løsninger som best kan bidra til å fange opp det folkelige engasjementet. Den moderne debatten om demokratiet i Norge, og ellers i Europa, handler nettopp om hvordan det klassiske representative partidemokratiet skal videreutvikles.

Utvalget har fått som mandat å; «drøfte og vurdere reglar for nasjonale og lokale folkeavstemningar» (kgl. res. 3 oktober 1997). I tillegg åpnes det for at utvalget kan gå inn i andre spørsmål som berører temaet valg og demokrati. Dette kapitlet drøfter således hvilke alternative institusjonelle løsninger, som bedre enn i dag, kan legge forholdene til rette for at borgerne kan utøve politisk innflytelse også i periodene mellom valg. Det er sentralt for utvalget å fokusere på løsninger som sikrer at dette skjer i dialog med, og ikke på bekostning av, klassiske representative politiske institusjoner.

Kapitlet har fem hovedoverskrifter: 1) Første del gjør kort rede for den teoretiske, og normative debatten, om demokratiet. 2) Andre del vurderer folkeavstemninger, folkeinitiativ og innbyggerinitiativ som demokratiske virkemidler. 3) Tredje del diskuterer hvilke utfordringer, og muligheter, IT teknologien skaper for demokratiet. 4) Fjerde del diskuterer hvorvidt en mer brukerstyrt offentlig sektor er veien å gå. 5) Mens femte del fokuserer på lokale forsøk rettet mot å øke medborgernes innvirkning i den lokaldemokratiske beslutningsprosessen.

9.1 Syn på demokratiet

Demokrati defineres som folkestyre. Ulike teorier om demokratiet legger likevel svært ulik vekt på hvor stor plass den politiske deltakelsen skal, og bør, ha (Strømsnes 1993). Det er altså ulike syn på hvordan folkestyre rent praktisk skal komme til uttrykk.

Et grovt skille går mellom direkte og indirekte demokrati (Montin 1998). Talsmenn for det direkte demokratiet ønsker ordninger som gir velgerne direkte innflytelse på konkrete politiske utfall. Et statsstyre oppfattes gjerne som mer demokratisk desto klarere den direkte folkeviljen kommer til uttrykk (Rasch 2000). Hyppigere bruk av folkeavstemninger sees gjerne som ett sentralt virkemiddel. Likevel vil svært få argumentere for at det direkte demokrati er den eneste legitime måten å ta politiske beslutninger på. Talsmenn for det representative, indirekte, demokratiet argumenterer med at erfaringene, så langt, viser at det representative demokratiet er den eneste effektive måten å organisere demokratiet på. Likevel vil en ikke hevde at alle former for direkte innvirkning er negative. I utgangspunktet er det ikke nødvendigvis et valg mellom «mye demokrati og mye folk», men heller et spørsmål om fornuftige blandingsformer.

I diskusjonen av konkrete institusjonelle løsninger står gjerne tre varianter av demokrati mot hverandre; deltakerdemokratiet, diskusjons- eller diskursdemokratiet og konkurransedemokratiet. Deltakerdemokratiets tese er

at politisk engasjement og deltakelse har en positiv verdi i seg selv, at borgerne deltar skaper forståelse og demokratisk forstring. Beslutningene blir mer legitime, og bedre, når individene utvikles som demokratiske borgere. Supplement til det representative demokratiet hilses velkommen innenfor denne tradisjonen. Konkurransedemokratiet fokuserer på forholdet mellom velger og representant. Demokrati defineres kort og godt som konkurranse om sentrale politiske posisjoner i frie periodiske valg (Rasch 2000). Det er selve konkurransen som er demokratiets kjerneelement. De fleste Vest-Europeiske demokratier ligger svært nær denne tradisjonen med hensyn til konkret demokratisk organisering. I nyere litteratur om demokratiet fokuserer en sterkt på ulike former for kollektivt orientert demokrati (Eriksen 1995, Rasch 2000). Ett slikt eksempel er tesen om samtale-, diskurs-, eller diskusjonsdemokratiet. Budskapet er at borgerne bør bli mer aktive, både i den politiske debatten, og i det å fatte politiske beslutninger. Det fokuseres på at det bør legges til det rette for en levende politisk debatt der borgerne gir et direkte bidrag til utviklingen av demokratiet. Bare beslutninger som fattes etter at ulike alternativer er konfrontert mot hverandre i en åpen fri dialog, bør aksepteres som demokratisk fullverdige. Diskusjonsdemokratiet fokuserer således på institusjonelle løsninger som utvikler den enkeltes evner til å lytte og argumentere, uten at det på forhånd er definert hva som er det rette standpunkt.

Teoretisk stiller selvsagt samtlige tre varianter seg åpne for kritikk (Petersson m.fl. 1998). Deltakerdemokratiet ser for mye bort fra at det er behov for politisk lederskap, at det er viktig å ha institusjoner som stiller de politiske aktørene til ansvar. Diskusjonsdemokratiet ser bort fra demokratiets krav på handling, at det er behov for effektive metoder for å ta, og gjennomføre, politiske beslutninger. Konkurransedemokratiet ser på sin side for mye bort fra folkestyrets krav om engasjerte og politisk ansvarsfulle medborgere.

En mer praktisk tilnærming til debatten om demokratiet er skillet mellom individuelle og kollektive syn på demokratiet. Et individualistisk syn vil argumentere med at individet har større behov for selv å bestemme, at en ikke bør presses inn i felles løsninger. I den offentlige politikken er det flere eksempler på at dette synet har fått gjennomslag. Tendensen i retning av større valgfrihet for det enkelte individ når det gjelder bruk av offentlige tjenestetilbud, er en god illustrasjon i så måte. Budskapet er at borgerne ikke lenger skal tvinges til å gå veien via det politiske systemet for å få til endringer i den offentlige politikken. Offentlige tjenester, som service og omsorg, skal i størst mulig utstrekning produseres i konkurranse. Å gi borgerne friheten til å velge mellom ulike skoler, barnehager, leger osv. skal medvirke til å videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet. Mot dette står gjerne synet om at viktige samfunnsmessige spørsmål først og fremst må løses kollektivt, ikke individuelt. Preferanser og interesser endres fort, mennesket blir mindre egoistisk når de deltar i en felles politisk dialog (Montin 1998 s. 18). Svaret her er gjerne en mer kollektivt brukerstyrt offentlig sektor.

I praktisk politikk kommer gjerne det kollektive og individualistiske synet til uttrykk i ulike blandingsformer. Nyere utvikling i norsk politikk viser at begge er viktige drivkrefter. Kommunale reformer retter seg ofte mot borgeren som konsument, heller enn politisk individ. Verdier som deltakelse, og

ansvar ser ut til å bety mindre enn tilgjengelighet, kvalitet og valgfrihet når de offentlige tjenestene utformes. Det er viktig å være klar over at måten politikken utformes på har klare konsekvenser for hvordan den enkelte borger definerer sin egen rolle. Er det slik at det individualistiske synet på demokratiet både har blitt det mest dominerende og det mest realistiske? Parallelt med denne tendensen er det også sterk fokus på ulike former for kollektiv demokratisk organisering. Det finnes kommunalpolitiske strategier rettet mot å få til en dialog mellom kommunene og innbyggerne. Et felles trekk ved moderne former for kollektiv politisk organisering er at de bygger på en mer «saks-, eller sektororientert ideologi», heller enn det tradisjonelt partiorienterte synet på demokratiet.

Til tross for at det individualistiske synet på demokratiet gjerne er mest synlig i utformingen av offentlig politikk fremstår ofte ønskemålet som det motsatte. Et eksempel på dette finner en i en nylig publisert svenske utredning om demokratiet, der en konkluderer med at (SOU 2000: 1, s 23); «Det är en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter som vi kommer att argumentera för i det följande». Utredningen viser at det ikke uten videre er enkelt å konkretisere hvordan dette ønskemålet skal komme til uttrykk i praktisk politikk. Å samles om at politiske beslutninger bør bygge på en samtale mellom frie- og likeverdige deltakere er enkelt. Men problemet er større når en skal si noe om hvor langt i en slik retning det rent praktisk er mulig å komme (Rasch 2000). Formålet med dette kapitlet er nettopp å drøfte hvilke institusjonelle løsninger som kan gi gode vilkår for å utvikle den demokratiske samtalen.

9.2 Folkeavstemninger, folkeinitiativ og innbyggerinitiativ

Hyppigere bruk av folkeavstemninger, folkeinitiativ og innbyggerinitiativ i det norske styringssystemet vil representere en utvikling i retning av mer direkte deltakelse fra velgerne mellom valgene. Argumentene for dette har sine røtter i det individualistiske synet på demokratiet. Folkeavstemninger kan bidra til å stimulere til politisk aktivitet og debatt.

Dette avsnittet diskuterer både hvorvidt det er behov for å lovregulere bruken av folkeavstemninger i Norge, og i hvilken grad en bør åpne for et større innslag av folkeavstemninger, folkeinitiativ eller innbyggerinitiativ. Spørsmålet som stilles er om bestemte former for direkte demokrati kan bidra til å utvikle den kollektive biten av det norske demokratiet, til å få fart på den politiske samtalen?

Innslag av direkte demokrati, i form av ordninger som gir velgerne direkte innflytelse på politiske beslutninger, er ikke fraværende hverken i norsk, nordisk, eller internasjonal politikk (Svensson 1996, Rasch 1997). Slike innslag har derimot svært så ulik utforming. Ulike typer folkeavstemninger kan sorteres med utgangspunkt i to dimensjoner; 1) etter hvilke utfall de har, og 2) hvordan de kommer i stand.

9.2.1 Utfall

Folkeavstemninger kan enten være *rådgivende* (såkalte konsultative folkeavstemninger), eller de kan være *bindende* (desisive folkeavstemninger). Det prinsipielle spørsmålet er altså om utfallet skal være et råd som det er opp

til politikerne å vurdere, eller om utfallet skal gi det endelige svaret på en bestemt sak, altså bindende.

9.2.2 Initiativ [40]

Folkeavstemninger kan videre være initierte innenfor rammene av det etablerte politiske miljøet (*referendum*), eller direkte av velgerne (*folkeinitiativ*). *Obligatoriske* folkeavstemninger tilhører den første kategorien. Det er vanlig i flere land at forfatningen krever avstemming i bestemte saker. Obligatoriske folkeavstemninger innebærer at politikerne på et konstitusjonelt grunnlag er underlagt tvang (Bjørklund 1997). Danmark, Sveits, Irland, og Australia er eksempler på land med sperrer mot at politikerne kan foreta konstitusjonelle endringer uten å legge dem frem for folket. *Fakultativ* folkeavstemning representerer en frivillig variant av folkeavstemning. Vanligvis handler slike folkeavstemninger om å ratifisere ordinær lovgivning, og regelverket er gjerne utformet slik at et bestemt mindretall i nasjonalforsamlingen kan kreve folkeavstemning om en lov som er vedtatt. Danmark er igjen et eksempel på et land med slik lovgivning. Ytterligere et eksempel på folkeavstemninger initiert av politikerne selv, er *frivillige* folkeavstemninger. Dette er folkeavstemninger som gjelder beslutninger, eller forslag til beslutninger, som de folkevalgte legger frem for folket. *Folkeinitiativ* derimot er folkeavstemninger initiert av velgerne – en viss andel av befolkningen kan her drive gjennom et forslag til folkeavstemning. Folkeinitiativ er vanlig i Sveits og i visse delstater i USA, og kan ta to former; *direkte* og *indirekte* initiativ. Direkte initiativ innebærer at velgerne selv utformer temaet for en eventuell folkeavstemning. Indirekte initiativ innebærer at velgerne kan kreve folkeavstemning i en sak som allerede er behandlet i et politisk organ. Formålet kan være å få endret, eller hindret, at en lov som er blitt vedtatt i en folkevalgt forsamling, settes ut i livet. Innbyggerinitiativ, på den andre siden, er frikoplet fra selve folkeavstemningen. Her kan en viss andel av velgerne kreve at et representativt organ setter en bestemt sak på dagsorden, uten at dette nødvendigvis utløser en folkeavstemning.

Det er således et viktig skille mellom «kontrollerte» og «ikke–kontrollerte» folkeavstemninger (Lijhphart 1984). En folkeavstemning er kontrollert når en regjering, et parlament eller et kommunestyre, alene bestemmer om den skal holdes eller ikke. Folkeinitiativ/innbyggerinitiativ er ikke kontrollert. Det er velgerne som setter dagsorden, i det første tilfelle kan det resultere i en folkeavstemning, i det andre ikke.

Med dette som utgangspunkt kan en dermed klassifisere ulike politiske systemer etter hvor sterkt innslag det er av direkte demokrati. En svak form for direkte demokrati er således fakultativ, konsultativt referendum, der en folkevalgt forsamling vedtar å høre folkets mening uten at en kjenner seg for-

40. Folkeavstemninger omtales også som plebisitter (Bjørklund 1997 s. 26–27). En folkeavstemning er gjerne plebisitær når en beslutning reelt sett er tatt før velgerne sier sitt. Begrepet har derimot flere betydninger; det kan benyttes for å beskrive avstemminger der temaet det voteres over er koplet til et annet tema, eller som benevnelse på rene territorielle folkeavstemninger.

pliktet til å følge utfallet (Petersson 1995 s 141). Et sterkt innslag vil være tilfeller der en har å gjøre med direkte folkeinitiativ, og bindende folkeavstemninger. Norge, og Norden ellers, har relativt svake innslag av direkte demokrati.

9.2.3 Direkte og representativt demokrati: Argumenter/erfaringer

I den offentlige debatten skapes det gjerne et inntrykk av at folkeavstemninger/folkeinitiativ bidrar til å utvide demokratiet, det skal representere et skritt i retning av det «virkelige» demokratiet (Siune m.fl.1994). Ettersom demokrati er synonymt med folkestyre, argumenteres det med at ingenting burde være mer demokratisk enn slike direkte demokratiske innslag (Gilljam m.fl.1998, Flem 1975). Det er likevel svært så ulike syn på hvor demokratisk folkeavstemninger/folkeinitiativ rent faktisk er.

Tradisjonelt har fire argument vært sentrale i argumentasjonen imot folkeavstemninger/folkeinitiativ (Budge 1996): 1) Spørsmålet om velgernes politiske kompetanse, 2) valgdeltakelsen, 3) særinteressenes fortrinn fremfor allmenninteressene, og 4) mulige negative effekter for den politiske styringen av samfunnet.

Det første argumentet er at borgerne ikke har den kompetansen som skal til for å ta viktige politiske beslutninger på en direkte måte. Fornuftige og «gode» politiske beslutninger bør fattes av de folkevalgte, bare de har trening i, og tid til, å ta standpunkt i en kompleks verden. Motargumentet er at det aldri har vært meningen at politikk skal være en profesjon. Det skal ikke være et krav at en skal være spesialist for å delta i utformingen av politikken. «Kvaliteten» på beslutningene trenger ikke bli dårligere gitt visse innslag av direkte demokrati. De nordiske folkeavstemninger om EU-medlemskap/Maastricht fremstår i så fall som paradoksale. Kriteriet for valg av tema kan ikke ha vært at problemstillingen var enkel. Få vil i tillegg påstå at folkets nei til EU-medlemskap i 1994 var en «dårlig» beslutning. Objektivt sett er det åpenbart vanskelig å skille mellom «dårlige» og «gode» beslutninger. Budge (1996) finner, i en analyse av lovgivning basert på folkeinitiativ og lovgivning med utgangspunkt i det representative systemet, at påstanden om en inkompetent velgermasse ikke kan bekreftes. Data fra USA og Sveits viser at folket generelt sett handler opplyst. Argumentet om at folket mangler potensiale for å engasjere seg er, i tillegg, prinsipielt problematisk. Mener en at folket er lite informert, ikke i stand til å ta viktige beslutninger, er det naturlig å spørre hvorfor de så sees på som kompetente nok til å velge en regjering. Det er lett for at denne typen argumentasjon ikke bare ender opp med en kritikk mot direkte demokrati, men i en kritikk mot demokrati som sådan.

Det andre argumentet tar utgangspunkt i valgdeltakelsen. Valgdeltakelsen er generelt lavere i folkeavstemninger enn i ordinære parlamentsvalg. I snitt ligger deltakelsen i folkeavstemninger i Vest Europa stort sett 10 til 20 prosentpoeng lavere enn i ordinære valg. I tillegg er det lite som tyder på at folkeavstemninger har en politisk mobiliserende effekt, altså at aktivitet i folkeavstemninger stimulerer til politisk engasjement utover dette (Bjørklund 1997, Butler og Ranney 1994). I nordisk sammenheng er unntaket fra regelen EU saken. I Danmark stemte hele 90,1 prosent i folkeavstemningen om EF medlemskap i 1972, i Norge 89 prosent i EU avstemmingen i 1994. Det andre ytterpunktet er representert ved de lokale folkeavstemninger som

er avholdt i Norge. Rinnan (1996) har sett på 22 lokale folkeavstemninger i perioden etter 1988, og finner at fremmøtet har lagt jevnt under 50 prosent i halvparten av kommunene. De laveste tallene er 12 og 26 prosent, det høyeste 73 prosent. I Sveits ligger snittet på 40 prosent, 20 prosent stemmer aldri på enkeltsaker (Budge 1996 s. 95–96). Internasjonal forskning viser da også at en høy frekvens av folkeavstemninger resulterer i lavere valgdeltakelse (Gilljam m.fl. 1998, Franklin 1996). Hensynet til valgdeltakelsen trenger likevel ikke være et hinder for å innføre en ordning med folkeavstemninger/folkeinitiativ. Men, det er et argument for at regelverket bør si noe om på hvilke nivå deltakelsen bør ligge for at resultatet skal bli praktisk politikk. Innbyggerinitiativet er ikke koplet til folkeavstemninger som sådan, problemstillingen er således ikke like relevant.

Det tredje argument tar utgangspunkt i hensynet til de brede allmenninteressene. Det representative demokratiets styrke er at mange, eller alle, interesser blir ivaretatt i utformingen av politikken. Det er en frykt for at en hyppigere bruk av folkeavstemninger, vil føre til at bare de som har stor interesse, og engasjement, i en sak vil engasjere seg. Sterke aktører, for eksempel i næringslivet, kan således få et for stort spillerom. Bakgrunnen for denne frykten ligger i den såkalte «initiativ–industrien» som har vokst frem i Sveits og USA. Profesjonelle byråer samler inn underskrifter, gir råd om hvordan forslagene skal utformes, og driver aktive kampanjer. Til tross for dette ser det ikke ut til at det er fritt frem for de ressurssterke. I flere amerikanske delstater har en for eksempel fått gjennomslag for å begrense våpenbruk, selv om sterke finansielle aktører har kjempet mot. Budge (1996) konkluderer med at sterke næringslivsaktører nok spiller en større rolle i kampen mot visse initiativ, enn de gjør i få gjennomslag for nye. I og med at velgerne har en tendens til å støtte etablerte og kjente løsninger, kan de altså ha en form for vetorett. Med bakgrunn i erfaringer fra Sveits argumenteres det med folkeinitiativene har flyttet den politiske dagsorden i favør av saker som er viktig for de som ikke er sterkt organisert. Dette gjelder særlig miljøbevegelsen, og ulike kvinnegrupper. Hovedkonklusjonen er likevel at folkeinitiativene i Sveits har utviklet en ny forhandlingsarena mellom regjering og interessegrupper, heller enn å fungere som en ukontrollert mekanisme for borgerne til å sette dagsorden (Setäla 1999). Debatten om de sterke gruppers innflytelse er på ingen måte et ukjent fenomen i norsk politikk. Et eksempel er debatten om de såkalte «infobyråene» sin rolle i politikken. En rekke studier har også vist at sterke interesseorganisasjoner kan prege utformingen av offentlig politikk. Det er likevel ingen tvil om at deltakelse i valg fremstår som den mest representative formen for politisk deltakelse. Langt de fleste bruker stemmeretten sin.

Spørsmålet om hvorvidt et direkte demokrati utvider det politiske handlingsrommet for de ressurssterke gruppene, på bekostning av de svake, er et prinsipielt viktig spørsmål. Lar folket seg lettere styre enn politikere med lang erfaring? Folkeavstemninger deler nødvendigvis folket i to leirer, en part vil uvilkårlig seire over en annen. Folkeavstemninger kan pulverisere det politiske ansvaret, når alle er ansvarlig, blir ingen ansvarlig. Mindretallet kan stå uten noen til å forsvare sine interesser. Uavhengig av hvordan demokratiet organiseres vil en alltid ende opp med et mindretall, det ligger i politikkens

natur. Dette er først alvorlig når det oppstår såkalte permanente mindretall, mindretall som har felles kjennetegn som rase, hudfarge og religion (Budge 1996 s. 159). I Sveits er det fremmet flere initiativer om å begrense antallet fremmende i landet, alle er blitt avvist, men har samlet opptil 30–40 prosent av stemmene. I perioden 1977–1992 ble det i Sverige fremmet 8 forslag om folkeavstemninger i spørsmålet om mottak av flyktninger, alle ble aktualisert innenfor det etablerte politiske apparatet, ingen som folkeinitiativ (Walin 2000). I nyere tid har debatten, særlig i USA, fokusert på homofile og lesbiske gruppers rettigheter. Forslag om inngrep overfor disse gruppene har kommet fra sterkt religiøse kretser. Ekstreme eksempler på overtramp finner en selvsagt også innenfor rammene av det representative demokratiet. I Nord Irland har for eksempel det protestantiske flertallet i parlamentet benyttet sin sterke posisjon til å diskriminere det katolske mindretallet (f.eks. i boligpolitikken). Norge er blitt et flerkulturelt samfunn, og det er rimelig å forvente et økende trykk på spesielle løsninger for spesielle grupper. De ulike etniske gruppenes rett til å utøve sin kultur og religion har knapt noen store konsekvenser for flertallet av befolkningen, men har gjerne stor innvirkning for disse gruppenes kollektive følelser. Utvalget mener dette er et argument for å trå varsomt på dette området.

Det fjerde, og siste, argumentet tar utgangspunkt i hvilke konsekvenser en hyppigere bruk av folkeavstemninger kan ha for den politiske styringen av samfunnet. At en regjering til enhver tid er avhengig av tillit i parlamentet, og ikke direkte til velgerne, sikrer ansvar og totalperspektiv på politikken. Det er en frykt for at større innslag av direkte demokrati vil bidra til å fragmentere politikken. Når beslutninger tas fra sak til sak, vil totalperspektivet og den langsiktige styringen, tape terreng. Hyppige valg medvirker til ineffektiv problemløsing. Problemet ser ikke ut til å være avhengig av antallet folkeavstemninger, men heller av sakenes viktighet (Gilljam 2000). Jo større og viktigere spørsmål som tas ut av den representative helheten, jo vanskeligere blir det å utforme en helhetlig politikk. I litteraturen om offentlig politikk, utformet innenfor rammene av et tradisjonelt representativt systemet, er det lett å finne argumenter for at en også her behandler sakene etter hvert som de oppstår. Offentlig politikk er ofte preget av uklare mål, uklare milder og tilfeldige utfall (Olsen 1978). Det moderne demokrati er nettopp organisert rundt det å løse enkeltsaker. Større innslag av direkte demokrati innebærer nødvendigvis ikke en fundamental ny måte å løse politiske saker på. Det argumenteres gjerne med at folkeavstemninger bør benyttes i saker av prinsipiell karakter, saker som kan bidra til å mobilisere befolkningen. Paradokset er at dette nettopp er saker som kan ha størst konsekvenser for totalstyringen av samfunnet, og således er minst egnet for folkeavstemninger. Dilemmaet er altså at en hyppigere bruk av folkeavstemninger kan bidra til å «tappe» det representative demokratiet for de prinsipielle politiske spørsmålene. Dette er, i høy grad, avhengig av hvordan de etablerte politiske institusjonene, særlig de politiske partiene, håndterer en slik utfordring. Innbyggerinitiativet representerer i så måte en motsats til den tradisjonelle folkeavstemningen. Her er formålet snarere å gi velgerne en anledning til å sette saker direkte på den representative politiske dagsorden, ikke å trekke dem ut.

Internasjonalt er det en tendens til en økende bruk av folkeavstemninger. Halvparten av verdens folkeavstemninger har funnet sted i perioden etter 1970. Frem til 1993 hadde det på verdensbasis blitt avholdt omtrent 800 landsomfattende folkeavstemninger (Bjørklund 1997). I overkant av halvparten av disse (414 av 799) ble gjennomført i Sveits. I den amerikanske valgkampen i 1998 ble det for eksempel avholdt folkeavstemninger i totalt 61 saker fordelt på 17 delstater (Olsson 1999 s. 53) [41] . Antallet folkeavstemninger i amerikanske delstater økte fra 190 på 1980-tallet til omtrent 350 på 1990-tallet. Det bør understrekes at det er land som aldri har gjennomført folkeavstemninger på nasjonalt nivå (Nederland og USA), og land som er svært tilbakeholdne på dette området (Tyskland, Storbritannia og Belgia) (Rasch 2000).

Før det blir gjort rede for regelverket i de ulike land er det verd å merke seg at de to land som har avholdt flest folkeavstemninger, nemlig Sveits og USA, samtidig er blant de land som i sine grunnleggende konstitusjonelle prinsipper avviker sterkt fra den norske stortingsparlamentarismen. I Sveits fremstår en regjering nærmest som en fast komite, valgresultatene fører generelt sett ikke til et skifte av politisk makt. USA har en politisk dobbelkommando i form av maktdeling mellom president og parlament. Folkeavstemninger har viktige demokratiske funksjoner i denne typen politiske systemer. Norge, på den annen side, har et parlamentarisk system med en regjering og en opposisjon, noe som innebærer at det eksisterer institusjoner med et klart ansvar for helheten.

9.2.4 Gjeldende norsk rett

Norge har ingen generelle regler for nasjonale folkeavstemninger. Det er, isteden, blitt utformet en særlov for hver enkelt avstemming. Spørsmålet om å grunnlovsfeste en eller annen form for folkeavstemning har vært en føljetong i debatten i Stortinget. Fra 1897 til 1993 har Stortinget drøftet grunnlovsfesting av folkeavstemninger hele 25 ganger (Bjørklund 1997 s. 43–44).

Kommuneloven/fylkeskommuneloven har heller ingen regler om folkeavstemninger, verken når det gjelder spørsmålet om slike avstemminger kan, eller skal, holdes (NOU 1990: 13, s. 100–101). Bindende folkeavstemninger i kommunale/fylkeskommunale saker kan bare skje dersom det ligger en særskilt lovhjemmel til grunn. Dette er ikke et hinder for at kommunene/fylkeskommunene kan ha rådgivende folkeavstemninger før beslutninger fattes i representative politiske organer. Kommunene/ fylkeskommunene gjennomfører ofte ulike typer opinionsundersøkinger. Disse er til en viss grad er formalisert i Plan- og bygningsloven. Det legges her stort vekt på informasjon, at innbyggerne skal få anledning til å uttale seg om eventuelle planforslag. I lovgivningen har en hatt eksempler på regulære folkeavstemninger i kommunene. For det første kunne kommunestyret, eller skolestyret, bestemme at de stemmeberettigede i en gitt skolekrets skulle få si sin mening før kommunestyret tok beslutninger om endringer i det geografiske virkeområdet for vedkommende skolekrets. For det andre skulle det, ved endring i skriftlig målform – og hvis skolestyret eller minst av de

41. Velgerne i Oregon skulle ta stilling i 11 saker, i Colorado 9, i Arizona og California 7. Temaene dekket alt fra miljøspørsmål (8 avstemminger), skattenivået (6), og finansiering av valgkamper (5). I tillegg til dette kom en lang rekke lokale folkeavstemninger.

stemmeberettigede i vedkommende skolekrets krevde det, – kunne holdes avstemming blant de stemmeberettigede i kretsen, eller i det område som soknet til vedkommende skole. I tillegg hadde Alkoholloven regler om *bindende folkeavstemninger* når det gjelder salg av alkohol, reglene ble ikke tatt med i den nye Alkoholloven av 2. Juni 1989.

9.2.5 Regelverket internasjonalt: Nasjonale folkeavstemninger/folkeinitiativ

Sverige har siden 1922 hatt en generell paragraf om rådgivende folkeavstemninger i regeringsformen (8:4§):

> «Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag».

Regelen ble benyttet samme år i spørsmålet om alkoholforbud. Siden har Sverige hatt fire nasjonale rådgivende folkeavstemninger (se appendiks tabell 9.2).

I 1980 innførte Sverige en regel om folkeavstemninger i grunnlovsspørsmål (8:15§):

> «Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om yrkande därom framställes av minst en tiondel av riksdagsledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall ej beredas i utskott. Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem dom deltagar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är flere än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptager riksdagen förslaget till slutlig prövning».

Regelen har ikke blitt benyttet så langt. Avstemmingen er ikke obligatorisk, men kan tvinges frem av en tredel av riksdagsrepresentantene. Riksdagen trenger ikke gjennomføre en grunnlovsendring selv om et flertall av velgerne skulle stemme for. Et flertall av de som deltar kan derimot stoppe et endringsforslag ved å stemme nei. Regelen er således negativt rettet.

Danmark er et av de land som i moderne tid har avholdt flest folkeavstemninger. Siden 1915 er det gjennomført 19 nasjonale folkeavstemninger – tre om endring av Grunnloven (1920, 1939, 1953) – 5 om nedsettelse av alderen for stemmerett (1953, 1961, 1969, 1971, 1978) – 6 om tilslutning og utbygging av EF / EU (1972, 1986, 1992, 1993, 1998, 2000) – 4 om jordloven (1963) – og en avstemming om salg av de Vestindiske Øyer (1916) (Koch og Togeby 1999, Svensson 1996, se appendiks tabell 9.2). I Europa er det kun Sveits, Italia og Frankrike som har avholdt flere folkeavstemninger enn Danmark. Frekvensen er i tillegg økende, 16 av 19 nasjonale folkeavstemninger er holdt i perioden etter 1953. Det er fem innfallsporter til folkeavstemning i Damark, fire er eksplisitt nevnt i grunnloven. I hvert enkelt tilfelle er resultatet bindende.

Danmark introduserte i 1951 en regel om obligatoriske folkeavstemninger i grunnlovsspørsmål (§ 88):

> «Vedtager Folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til Folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende Folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertall af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for Folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov».

Få grunnlover er så vanskelige å endre som den danske. Endringsforslag krever to like beslutninger i folketinget med et mellomliggende valg, en godkjenning fra regjeringen, og en folkeavstemning der flertallet av de som stemmer godkjenner forslaget. Dette flertallet må utgjøre minst 40 prosent av de stemmeberettigede. Kravet om kvalifisert flertall er ikke vanlig i andre land (Bogdanor 1994). De største partiene har dermed «vetorett» i konstitusjonelle spørsmål, opptrer de passivt, kan de effektivt sette slike forslag til side. Det er blitt reist spørsmål om ikke § 88 fungerer som en blokkering for folkeviljen (Koch og Togeby 1999). Særlig er det blitt diskutert om en skal senke kravet til størrelsen på det flertall som kreves for å vedta en grunnlovsendring ved folkeavstemning (ibid). Bakgrunnen for dette er at velgerne har vist liten interesse for konstitusjonelle spørsmål, det har vært vanskelig å få tilstrekkelig mange til å stemme ja selv om forslagene har samlet et stort flertall i Folketinget.

Fakultativ folkeavstemning ble introdusert i Danmark i 1953. 11 europeiske land har tilsvarende folkeavstemninger, der temaet er ratifisering av ordinær lovgivning (Bogdanor 1994). Den danske regelen er utformet slik (§ 42):

> «Stk. 1 Når et lovforslag er vedtaget af Folketinget, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslagets endelige vedtagelse over for formanden begære folkeafstemning om lovforslaget. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer.
>
> Stk. 2. Et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, jf. stk. 6, kan kun i det i stk. 7 omhandlede tilfælde stadfæstes af kongen inden udløbet af den i stk. 1 nævnte frist, eller inden begæret folkeafstemning har fundet sted.
>
> Stk. 3. Når der er begæret folkeafstemning om et lovforslag, kan Folketinget inden for en frist af fem søgnedage fra forslagets endelige vedtagelse beslutte, at forslaget skal bortfalde.
>
> Stk. 4. Træffer Folketinget ikke beslutning i henhold til stk. 3, skal meddelelse om, at lovforslaget skal prøves ved folkeafstemning, snarest tilstilles statsministeren, der derefter lader lovforslaget bekendtgøre med meddelelse om, at folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksættes efter statsministerens nærmere bestemmelse tidligst tolv og senest atten søgnedage efter bekendtgørelsen.
>
> Stk. 5. Ved folkeafstemning stemmes for og imod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertall af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt imod lovforslaget.
>
> Stk. 6. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pension-

slove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke undergives folkeafstemning. Det samme gælder forslag til de i §§ 8, 9, 10 og 11 omhandlede love såvel som de i § 19 nævnte beslutninger, der måtte være i lovsform, medmindre det for disse sidste ved særlig lov bestemmes, at sådan afstemning skal finde sted. For grundlovsændringer gælder reglerne i § 88.

Stk. 7. I særdeles påtrængende tilfælde kan et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, stadfæstes af kongen straks efter dets vedtagelse, når forslaget indeholder bestemmelse herom. Såfremt en tredjedel af Folketingets medlemmer efter de i stk. 1 omhandlede regler begærer folkeafstemning om lovforslaget eller den stadfæstede lov, afholdes sådan folkeafstemning efter foranstående regler. Forkastes loven ved folkeafstemningen, kundgøres dette af statsministeren uden unødigt ophold og senest fjorten dage efter folkeafstemningens afholdelse. Fra kundgørelsesdagen er loven bortfaldet.

Stk. 8. Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov.»

60 representanter i Folketinget kan altså presse frem at et lovforslag legges ut til velgerne. En rekke lover er, som det fremgår, unntatt. Hensikten med ordningen er at opposisjonen i Folketinget skal gis anledning til å hindre at en vedtatt lov iverksettes. Tolkingen av utfallet er entydig og bindende. Regelen er kun benyttet en gang, i 1963, da den borgerlige opposisjonen lyktes i å samle tilstrekkelig mange velgere til å hindre regjeringens forslag til ny jordlov. En grunn til at regelen sjelden brukes, er at et stort parlamentariske mindretall må slutte opp om kravet for å utløse en folkeavstemning. Det er blitt foreslått å fjerne de begrensninger som ligger i paragrafens stk. 6 (Koch og Togeby 1999). Argumentet er at det ikke er sterke prinsipielle argumenter for å unndra finans- og skattelover. Det henvises i debatten til at det i mange amerikanske delstater, på grunnlag av folkeinitiativ, er blitt gjennomført folkeavstemninger om å senke skattene. I USA er disse forslagene noen ganger blitt vedtatt, andre ganger forkastet, men det hevdes at avstemmingene har bidratt til en større økonomisk ansvarlighet (ibid). Varianter av den danske regelen er foreslått fire ganger i Norge (1956, 1959, 1964, 1968). Samtlige forslag har gått på at en tredel av stortingsrepresentantene skulle få anledning til å kreve at et stortingsvedtak kunne ankes til folket. Et likende forslag ble drøftet i 1983, men fikk liten oppslutning [42] .

Den danske grunnloven har også en regel om folkeavstemning når det gjelder endring av alderen for stemmeretten (§ 29):

«Stk. 1. Valgret til Folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og har nået den i stk. 2 omhandlede valgretsalder, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Det bestemmes ved lov, i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret.

Stk. 2. Valgretsalderen er den, som har opnået flertall ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov af 25. marts 1953. Ændring af

42. I de fire første tilfellene stemte Arbeiderpartiet mot, mens de borgerlige partiene (Høyre, KrF, Sp, og Venstre), samt partiene til venstre for Arbeiderpartiet stemte for.

> den til enhver tid gældende valgretsalder kan ske ved lov. Et af Folketinget vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af kongen, når bestemmelsen om ændring af valgretsalderen i overensstemmelse med § 42, stk. 5, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.»

Regelen har utløst fem folkeavstemninger. Valgdeltakelsen har vært svært lav (se appendiks tabell 9.A).

Den siste regelen om folkeavstemninger i den danske grunnloven går på overføring av makt til internasjonale samarbeidsorganer (§ 20):

> «Stk. 1. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.
>
> Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertall på fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertall ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertall, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.»

Hvis et forslag om å overføre myndighet til et mellomstatlig organ ikke samler et kvalifisert flertall bestående av fem sjettedeler i Folketinget, kan dette utløse en folkeavstemning. Det sentrale temaet for folkeavstemninger i nyere tid har vært europaspørsmålet [43] . Av totalt 6 EF/EU avstemninger kommer tre inn under § 20 (EF medlemskap i 1972, Maastricht i 1992, og medlemskap i den Økonomiske og Monetære Union i 2000). Formelt var ikke avstemningen i 1972 nødvendig, tilslutningen til EF hadde 5/6 flertall i folketinget. Avstemningen om Enhetsakten i 1986 var en frivillig, rådgivende folkeavstemning, det samme var avstemningene om Edinburgh – avtalen 1993, og Amsterdam – traktaten 1998. Formelt har disse en rådgivende status, men i realiteten er de politisk bindende. Det såkalte «nasjonale kompromiss», som ble forhandlet frem mellom de danske politiske partiene etter at velgerne stemte nei til Maastricht-traktaten i 1992, slår klart fast at eventuelle fremtidige endringer i Danmarks forhold til EU skal avgjøres ved folkeavstemning.

Finland har også en paragraf om rådgivende folkeavstemninger i sin forfatning, men slike folkeavstemninger er sjeldne. På Island krever forfatningen folkeavstemning i tre tilfeller: om lovforslag som presidenten vegrer seg for å sanksjonere – om beslutninger der Alltinget vedtar å avsette presidenten – og om eventuell endring av statsreligion. Ingen av disse tre reglene er benyttet så langt.

Nasjonale folkeinitiativ

Ingen nordiske land har regler som åpner for at velgerne kan initiere folkeavstemninger på nasjonalt nivå. Finland har drøftet et forslag om å intro-

43. Danskene stemte først nei til Maastricht-avtalen i 1992 – så ja til en revidert utgave av den samme traktaten i 1993, – ja til Amsterdam-traktaten i mai 1998 – og endelig nei til medlemskap i den økonomiske og Monetære Union i 2000.

dusere en ordning med nasjonale folkeinitiativ der 100 000 innbyggere skulle kunne kreve en folkeavstemning. Et tilsvarande forslag er utformet, men ikke vedtatt, i Tyskland. I Danmark har en diskutert en mulighet for at en parallelt med regelen om at 60 medlemmer av folketinget kan kreve et vedtatt lovforslag til folkeavstemning, skal en viss andel av innbyggerne – 50 000, 100 000 eller 200 000 – kunne stille krav om at en allerede vedtatt lov skal gjøres gjeldende for folkeavstemning (Koch og Togeby 1999). En må til Sveits og Italia for å finne regler om direkte og indirekte nasjonale folkeinitiativ.

Formålet med direkte initiativ er å få initiert ny lovgivning, mens et indirekte initiativ er rettet mot å etterprøve de folkevalgtes utforming av politikken. Direkte initiativ på nasjonalt nivå finner en utelukkende i Sveits. Av en befolkning på 6,5 millioner er underskriftskravet satt til 100 000 (Setäla 1999). Det er videre en tidsfrist på 18 måneder fra et initiativ innleveres til underskriftene skal være på plass (Kobach 1994). For indirekte initiativ er kravet lavere. Sveits krever 50 000 underskrifter, kombinert med en frist på 90 dager til å samle inn et tilstrekkelig antall underskrifter. I praksis resulterer ordningen sjelden i konkrete folkeavstemninger. Et initiativ benyttes ofte som et strategisk virkemiddel for å provosere frem lovgivning på et bestemt område.

Skal nye saker først bli gjenstand for en folkeavstemning gjennom et initiativ, for så å bli gjenstand for lovgivning i Stortinget, krever det nok at et organ, for eksempel Høyesterett, må avgjøre om et slikt krav er i strid med Grunnloven eller internasjonale konvensjoner.

9.2.6 Lokale folkeavstemninger/ folkeinitiativ/innbyggerinitiativ

Tverrnasjonalt er folkeavstemninger/folkeinitiativ langt mer vanlig på det lokale styringsnivået. Årsaken til dette er at en gjerne mener at forutsetningene for at slike direkte demokratiske innslag skal fungere er bedre på det lokale styringsnivået (Walin 1997, 2000). Små enheter gjør det lettere for den enkelte å ha oversikt over innholdet i politikken, og dermed også de relevante sammenhengene. Motargumentet er selvsagt at nærhet og oversikt gjør de folkevalgte bedre i stand til å være lydhøre ovenfor folkeviljen. Folkeavstemninger bør således være overflødige.

Grovt sett kan ulike land plasseres i to kategorier når det gjelder regler om lokale folkeavstemninger/folkeinitiativ (St.meld. nr. 32, 1994–1995):

– Land med kontrollerte avstemminger. Her er det utelukkende de lokale styringsorganer som kan vedta om det skal holdes en lokal folkeavstemning, eller ikke. Norge tilhører denne kategorien. Inndeling er et tilbakevendende tema i norske lokale folkeavstemninger. 22 kommuner har gjennomført slike folkeavstemninger siden 1988. Med unntak av i ett tilfelle, endte spørsmålet om kommunesammenslåing med et nei (Rinnan 1996).
– Land med både kontrollerte og ukontrollerte avstemminger. Her er det to innfallsporter til folkeavstemninger; Gjennom lokale styringsorganer, og direkte fra velgerne. Noen land har utformet reglene slik at det er kommunestyret som tar den endelige beslutningen om folkeavstemning, til tross for at underskriftskravet er nådd. I andre land er kommunestyret automatisk forpliktet til å holde en lokal folkeavstemning gitt at det nødvendige antall underskrifter er samlet inn.

Det er verd å legge merke til at det også er eksempler på land med lovgivning som bestemmer at visse saker skal avgjøres ved lokal folkeavstemning. Det vanlige temaet er inndelingsspørsmål. I tillegg kommer regler om innbyggerinitiativ, der en viss del av velgerne kan sette en sak på dagsorden uten at dette representerer det første skritt på veien mot en folkeavstemning.

Sverige og Finland har regler om lokale rådgivende folkeavstemninger, mens Danmark, som Norge, ikke har slike regler. I Sverige er det to innfallsporter til folkeavstemninger; kontrollerte avstemminger gjennom det etablerte lokale representative systemet, og, til en viss grad, ukontrollerte, gjennom folkeinitiativ [44] .

Regler om kontrollerte lokale folkeavstemninger ble innført i Sverige i 1977, justert i den nye kommuneloven i 1991, og i lokaldemokratikomiteens innstilling i 1992 (Rinnan 1996). Utgangspunktet er at et flertall i kommunestyret, i forberedelsen av en sak, kan bestemme å hente inn innbyggernes synspunkter. I perioden 1977–1999 er det avholdt 52 avstemminger etter denne regelen, 46 folkeavstemninger og 6 opinionsundersøkinger (Walin 2000). 24 av disse er gjennomført etter 1994. I perioden 1977–1992 er det reist krav om totalt 100 folkeavstemninger innenfor rammene av det representative systemet. En fjerdedel av disse har resultert i konkrete avstemminger. Flest forslag er kommet i Stockholm der dels nye, og små, partier har benyttet seg av muligheten for å utfordre de større og mer etablerte partiene. Inndelingsspørsmålet har vært det dominerende temaet også i Sverige. Fire avstemminger har handlet om etablering av vinmonopol. 60 prosent av samtlige lokale folkeavstemninger er blitt gjennomført på samme tidspunkt som enten ordinære valg, eller nasjonale folkeavstemninger. Dette har utvilsomt bidratt til å dra valgdeltakelse opp.

I 1994 åpnet Sverige, med Finland som forbilde, for ukontrollerte folkeavstemninger gjennom innbyggerinitiativ. I realiteten har en derimot å gjøre med kontrollerte avstemminger, regelen har et visst preg av «skinndemokrati». Underskriftskravet er satt til 5 prosent av de stemmeberettigede i kommunen, eller landstinget. Initiativet skal videre være skriftlig – angi det aktuelle spørsmålet – og inneholde underskriftene og adressene til initiativtakerne (Walin 2000). 2/3 av representantene i kommunestyret/landstinget må så stemme for kravet for å utløse en folkeavstemning. Resultatet av en eventuell folkeavstemning er rådgivende. Totalt er 70 saker aktualisert som folkeinitiativ, bare ett har resultert i en folkeavstemning. Det gjaldt spørsmålet om utbygging av et grøntområde i Uddevalla (Ljungberg 2000) [45] . Kommunestyrene har således fungert som en effektiv propp mot innslaget av folkeinitiativ (Walin Ibid s. 26). Eksempler på avslåtte folkeinitiativ vises i tabell 9.1. Som grunn for avslag har kommunestyrene primært benyttet seg av økonomiske argument. Kommunestyrenes nærmest kategoriske avslag har bidratt til å sette fart i debatten om lokale folkeavstemninger. Høsten 1996 foreslo den

44. Sverige har, i tillegg, drøftet å introdusere obligatoriske folkeavstemninger hvis et kommunestyre skulle velge å foreslå høyere kommuneskatt.

45. En aksjonsgruppe, «Rädda Skeppsviken», krevde, med bakgrunn i 6015 underskrifter, en kommunal folkeavstemning. Aksjonsgruppen foreslo at folkeavstemningen skulle holdes samtidig med valget i 1998. 70,5 prosent stemte for grøntområde, 27 prosent for å bygge boliger. 70,8 prosent stemte i kommunevalget, 74,2 prosent deltok i folkeavstemningen.

såkalte «demokratiutvecklingskomiteen» at det burde holde at en tredel av representantene i kommunestyrene sluttet seg til et initiativ for å utløse en folkeavstemning (Walin 2000). Forslaget ville hatt liten effekt, fremdeles ville 40 av 70 initiativ blitt avvist. I 1999 gav Riksdagen uttrykk for at kommunestyrene ikke burde ha anledning til å avvise et initiativ, gitt at for eksempel 10 prosent av befolkningen stod bak kravet om en folkeavstemning.

Tabell 9.1: Sverige: Avslåtte folkeinitiativ etter kommune og tema

Allingås Bevara bryggeri	Kramfors Bevara gelsbyggdsskolor	Säter Sälja elverk
Arboga Motorvägsanslutning	Kristinehamn Borgen till bostadsstifelse Drift av stadshotell	Tidaholm Bygga ut en skola
Bollnäs Placering ac campingplats	Kungsör Ny gumnasieskola	Tranås Dragning av järnväg
Eda Bygge av informationscentral	Kävlinge Stängning Barsebäck	Trosa Sälja energibolag
Eksjö Detaljplan bostäder	Linköping Sälja bostäder	Täby Sälja energibolag
Emmaboda Bidrag till Folkets hus	Ludvika Vägdragning	Ulricehamn Vägradgning
Eslöv Räddningstjänstens organisation Brandstation	Lund Kommundelsnämnder	Umeå Vägdragning
Falkenberg Placering av järnvägstation	Malmö Stadsdelsnämnder	Uppsala Sälja bostäder
Gnesta Sälja energibolag	Markaryd Sälja energiverksamhet	Vara Skolans organisation
Gällivare Kärnbränsle	Mjölby Dragning av järnväg	Varberg Järnvägstunnel
Helsingborg Detaljplan	Mora Bostäder vägdragning	Vineln Nytt hotell
Hjo Bygga konstmuseum	Nacka Sälja bostäder	Vårgårda Ny gymnasieskola
Huddinge Vägdragning	Norrtälje Räddningstjänst	Åmål Länsfrågan
Hällefors Skolans organisation	Nyköping Sälja energibolag	Älvdalen Vägdragning
Hässleholm Nytt kulturhus	Pajala Kärnavfall	Ångelholm Dragning av järnväg
Hörby Sälja hotell	Rättvik Vägsaltning	Karlsborg Räddningstjänsten
Sala Vägdragning	Kalix Skolans organisation	Sjöbo Utbyggnad skola
Karlskrona Parkeringsmätare	Stockholm Vägdragning Stadsgårdshamnen	Karlstad Placering av flygplats
Stängnäs Sälja bostäder		

Kilde: Ljungberg 2000 s. 8–9.

Finland har regler både for kontrollerte og ukontrollerte folkeavstemninger, samt innbyggerinitiativ. Velgerne kan altså sette saker på den politiske dagsorden både med bakgrunn i folkeinitiativ og innbyggerinitiativ. Regler om rådgivende folkeavstemninger ble tatt inn i den finske kommuneloven i 1990, og videreutviklet i den nye kommuneloven i 1995.

Som i Sverige kan finske kommuner bestemme om de vil legge en sak ut til folkeavstemning, samtidig som 5 prosent av de stemmeberettigede kan ta initiativ til det samme. I det siste tilfellet er kravet at det må være flertall i kommunestyret for å utløse en folkeavstemning. I perioden 1991–1998 er det gjennomført 24 kommunale folkeavstemninger i Finland. Med unntak av i tre tilfeller har temaet vært kommunesammenslåing. De tre unntakene var alle folkeavstemninger som kom i stand med bakgrunn i et folkeinitiativ. To handlet om planlagte veiprosjekter, den siste om hvilke län kommunen skulle tilhøre. Valgdeltakelsen har variert fra 39 prosent til 80 prosent.

I tillegg til dette kommer den finske ordningen med innbyggerinitiativ. Den finske kommuneloven slår fast at (365/1995 28) [46] :

> «Kommuninvånarna har rätt att komma med initiativ till kommunen i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagarna skall informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ. Fullmäktige skall minst en gång om året underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen. Om antalet initiativtagare i en fråga som hör till fullmäktiges befogenhet motsvarar minst 2 procent av kommunens röstberättigade invånare, skall frågan tas upp i behandling i fullmäktige inom 6 månader efter att den väcktes.»

Altså, 2 prosent av de stemmeberettigede i en kommune kan bidra til at en sak settes på dagsorden. Kommunestyret har en frist på 6 måneder til å behandle det aktuelle spørsmålet. Karvonen (2000) mener ordningen har hatt en positiv effekt, og fremstår som en mer naturlig kanal enn den tungrodde folkeavstemningen. Sjöblom (1988) viser i en studie av Åbo kommune, at de fleste innbyggerinitiativ har hatt liten effekt, men noen gir resultat. Fremdeles dominerer de tradisjonelle representative institusjonene. Karvonen (ibid) argumenterer for at ordningen slik fungerer som en positiv tilleggskanal for politisk innflytelse og aktivitet. En studie av 47 kommuner i 1996 viste at 6 prosent av befolkningen hadde benyttet seg av ordningen, 28 prosent mente det var en god, eller svært god, påvirkningsform. Finske erfaringer viser at det ikke er nødvendig å kople innbyggerinitiativet til folkeavstemninger for å oppnå en positiv effekt. I Sverige er det blitt diskutert, som en erstatning for ordningen med folkeinitiativ, å innføre innbyggerinitiativ etter finsk modell (Montin 1998).

I Tyskland er det en utvikling i retning av mer direkte demokrati på delstatsnivå. Folkeinitiativ ble introdusert i samtlige kommuner i den tyske delstaten Bayern i 1995. Bayern er det første tyske delstaten med slike regler. Underskriftskravet er relativt høyt, det varierer mellom 10–20 prosent av de stemmeberettigede. Det doble må til for å utløse en folkeavstemning (Kommunal Rapport 15. Oktober 1999). Så langt har saker som byggeprosjekt, samferdsel, offentlig infrastruktur og miljøsaker stått sentralt på dagsorden.

46. Takk til prosjektchef Marianne Pekola-Sjöblom i Finlands Kommunförbund for opplysninger om innbyggerinitiativet.

9.2.7 Utvalgets konklusjoner

Diskusjonen om folkeavstemninger/folkeinitiativ/innbyggerinitiativ reiser to spørsmål: 1) Er det behov for å innføre regler for nasjonale og lokale folkeavstemninger i dagens lovverk? Og, 2) Bør det innføres et element av folkeinitiativ/innbyggerinitiativ i det norske styringssystemet.

9.2.8 Nasjonale/lokale folkeavstemninger

Forskning dokumenterer at det i større grad er enkeltsakene som mobiliserer velgerne. Folkeavstemninger kan utvilsomt ha en positiv effekt ved at det skapes muligheter for å sette nye spørsmål på den politiske dagsorden. Utvalget ser derimot ikke en hyppigere bruk av folkeavstemninger/folkeinitiativ, verken lokalt eller nasjonalt, som et egnet virkemiddel for å fange opp det folkelige engasjementet. Det hevdes gjerne at dette kan minske Stortingets, kommunestyrenes, og regjeringens styringsevne. Utvalget ønsker å understreke at de representative organer må være fundamentet for folkestyret. De gir mulighet for samtale, kompromiss, og kontinuitet. Det hevdes, og erfaringer fra andre land kan tyde på, at hyppige folkeavstemninger kan redusere interessen for å delta i folkeavstemninger (og valg til representative forsamlinger). Dette kan innebære at et aktivt mindretall får en uforholdsmessig stor innflytelse på spørsmål som normalt skal avgjøres av Stortinget, kommunestyrene eller fylkestingene. Likevel ser de negative effektene ut til å være avhengig av om hvorvidt partiene aktivt går inn i debatten opp mot en folkeavstemning. Erfaringene fra Italia, der partiene gjennomgående har involvert seg sterkt i folkeavstemninger, ser ut til å være mer positive enn fra Sveits og USA (Koch og Togeby 1999). Utvalget er av den oppfatning at det er grunn til å se nærmere på spørsmålet om lovregulering, vedrørende folkeavstemninger, og fremmer forslag til konkrete lovregler i kommuneloven.

Nasjonale folkeavstemninger

Konstitusjonelt er styreformen i Norge bygget rundt to grunnleggende prinsipper; folkesuvereniteten, der statsmakten har sitt grunnlag i folkets vilje, og det representative prinsipp, der makt legitimeres med henvisning til folkeviljen, men i praksis vedtas av organer, som er valgt eller kontrollert av folket (Koch og Togeby 1999). Disse prinsipper danner grunnlaget for bestemmelsene i grunnloven. En grunnlovsendring vil, ved at folkesuvereniteten kommer klarere til uttrykk, endre balansen i Grunnloven mellom disse to prinsipper. Stortinget kan altså i dag kun gjennomføre en frivillig og rådgivende folkeavstemning med bakgrunn i en særlig lovhjemmel. Det vil dermed være opp til Stortinget om det vil følge resultatet fra folkeavstemningen. Velger Stortinget dette, vil resultatet fra den rådgivende folkeavstemningen bli det endelige resultat. Det har ikke vært gjennomført noen rådgivende folkeavstemning på nasjonalt nivå hvor ikke resultatet har blitt fulgt opp av Stortinget.

Utvalget har drøftet å lovregulere en rekke varianter av nasjonale folkeavstemninger, og samlet seg om følgende konklusjoner:

– *Utvalget* ser ingen grunn til å introdusere obligatoriske folkeavstemninger i grunnlovsspørsmål. Forslag til grunnlovsendringer fremlegges og kunngjøres i løpet av de tre første årene av en stortingsperiode. Det neste

Storting skal så i løpet av de tre første årene av valgperioden, ta stilling til forslaget i en avstemming. Velgerne er således allerede trukket inn (mellomliggende valg). I tillegg kreves det kvalifisert flertall i avstemmingen. Regelverket er strengt, og ser ut til å ha fungert godt.

– *Utvalget* går ikke inn for å innføre en ordning med fakultativ folkeavstemning i konkrete lovsaker. Utvalget har særlig diskutert den danske varianten der en tredel av representantene kan stille krav om at en allerede vedtatt lov, skal gjøres gjeldende for folkeavstemning. Det har, en rekke ganger, blitt drøftet å introdusere en tilsvarende ordning i Norge. Stortinget har generelt sett styrket sin posisjon i nyere tid. I tillegg har Norge, i stor deler av perioden etter krigen, vært styrt av mindretallsregjeringer. Utvalget er av den oppfatning at det ikke er behov for ordninger der siktemålet er å styrke stortingets mindretall.
– *Utvalget* har drøftet spørsmålet om det bør grunnlovsfestes bindende nasjonale folkeavstemninger. Det er ikke tvil om at det kan fremføres en rekke vektige argumenter for at når Stortinget først har tatt en beslutning om å legge en sak ut til folkeavstemning, bør resultatet være bindende. Dette vil: 1) gi et klart signal om at velgernes holdninger skal respekteres, 2) bidra til at en unngår spekulasjoner om eventuelle taktiske motiv fra partienes side, og, 3) sikre at stortinget nøye vurderer konsekvensene av å legge en sak ut til folkeavstemning. Men det er viktig å være klar over at bindende folkeavstemninger vil reise en rekke prinsipielle forfatningsmessige problemstillinger, som blant annet må drøftes i lys av Grunnlovens § 93 og § 112.

Grunnlovens § 93 krever tre fjerdedeles flertall i Stortinget for å avgi suverenitet på et saklig begrenset område, mens Grunnlovens § 112 krever to tredjedel flertall for å endre grunnloven. I 1992 ble § 112 blant annet lagt til grunn for søknaden om norsk EU medlemskap. Formelt var det to veier til medlemskap; Via § 93 med et flertallskrav på tre fjerdedeler, og via § 112 med et flertallskrav på to tredjedeler. Diskusjonen om EU medlemskap opp mot folkeavstemningen i 1994 illustrerer godt hvordan spillereglene i seg selv kan bli et tema i debatten. Dilemmaet handlet om hvorvidt folkeavstemningen skulle oppfattes som formelt rådgivende eller reelt bindende. Nå kan det argumenteres med at det har utviklet seg en sedvane i at norske folkeavstemninger reelt, og politisk, oppfattes som bindende. Men konstitusjonelt er reglene klare, det er Stortinget som skal beslutte. I 1994 forsvarte både SV og Senterpartiet avstemmingens rådgivende karakter (Bjørklund 1997 s. 29–33). SV endte opp med et flertallskrav som tilsa at resultatet kun var gyldig hvis det var et flertall både i antall fylker og i landet sett under ett, mens Senterpartiet ville vurdere resultatet i lys av flere ulike forhold (flertallets størrelse, valgdeltakelsen, den regionale fordelingen av stemmene, medias dekning og hvorvidt kampanjen hadde vært preget av fair play).

Kravet om kvalifisert flertall er et viktig mindretallsvern. En folkeavstemning med dagens regler tilsier at den kun kan være bindende såfremt et forslag forkastes, mens representantene står fritt dersom det vedtas. Den debatt som offentlig har vært ført om spørsmålet om bindende folkeavstemninger har i stor grad vært preget av erfaringer knyttet til spørsmålet om norsk EU-

medlemskap. Dette har enkelte ulemper, fordi spørsmålet i relasjon til Grunnlovens § 93 reiser særskilte problemstillinger, slik at debatten ikke uten videre har tatt for seg alle mer prinsipielle problemstillinger knyttet til folkeavstemninger mer generelt.

Mindretallsvernet er et vanskelig spørsmål, som kan ivaretas på ulike måter. En løsning kan være å stille strenge krav til hvor mange som må ha deltatt i en folkeavstemning for at resultatet skal gjøres bindende. Et problem med å stille for høye krav til valgdeltakelsen er at det åpner for at et aktivt mindretall kan blokkere et resultat gjennom å oppfordre velgerne til å holde seg hjemme. En annen løsning er å introdusere høye barrierer for at Stortinget skal kunne legge en sak ut til folkeavstemning. En løsning er at minst 2/3 av stortingsrepresentantene må stemme for et slikt forslag for å utløse en bindende folkeavstemning. Hinderet som må passeres vil i så fall være høyt, og det er således ingen grunn til å forvente at dette vil øke bruken av folkeavstemninger.

Et annet vanskelig spørsmål er hvorvidt en bindende folkeavstemning skal gjelde et ja eller nei til et stortingsvedtak. Det kan argumenteres for at Stortinget ikke bør tilkjennegi sitt syn på forhånd. Dette kan utvilsomt legge uheldige føringer på selve avstemningen. På den annen side kan det oppfattes som forfatningsmessig problematisk at Stortinget i så fall reduseres til en ren voteringsmaskin. Det kan også argumenteres med at det er rimelig at partiene klargjør sine standpunkter for velgerne i forkant av en eventuell folkeavstemning. Fordelen med å la et folkeavstemningsspørsmål knytte seg til ja eller nei til et truffet stortingsvedtak, vil være at det innebærer et tydelig voteringstema, og at resultatet fra folkeavstemningen dermed uten videre vil bli det endelige resultat. Det er prinsipielt vanskelig å knytte bindende virkning til et folkeavstemningsresultat med et voteringstema som kan gi tolkningsmuligheter, eller at man vil tvinge stortingsrepresentanter til å stemme i strid med sin overbevisning for å virkeliggjøre resultatet fra folkeavstemningen.

Et annet dilemma er hvorvidt en skal knytte eventuelle bindende avstemninger til bestemte saker eller prosedyrer (for eksempel grunnlovsendringer, tilslutning til internasjonale traktater osv.), eller om det skal være opp til Stortinget selv å bestemme om det ønsker at folket skal avgjøre en bestemt sak. Det er bred enighet i utvalget om at det bør være opp til Stortinget selv å avgjøre dette.

Forfatningsmessig handler dette om hvordan forholdet mellom det direkte og indirekte demokrati skal lovreguleres. Skal en stille ulike flertallskrav alt etter om det er Stortinget eller folket som skal ha beslutningsmakten? Utvalget mener mindretallsvernet er viktig, og at dette kan ivaretas på ulike måter. En kan knytte bindende folkeavstemninger til bestemte saker – en kan stille strenge krav til hvor mange som må ha deltatt for at resultatet skal være bindende – en kan formulere høye barrierer for at Stortinget skal kunne legge en sak ut til folkeavstemning (en kombinasjon av disse elementene er også mulig). EU saken har bidratt til at det direkte demokrati er blitt en viktig del av den norske styreformen, og det er bred enighet i *utvalget* om at spillereglene for dette bør klargjøres i Grunnloven. Det foreligger en rekke

grunnlovsforslag om bindende nasjonale folkeavstemninger i Stortinget (se vedlegg 2). Forslagene berører de ulike hensyn som utvalget har tatt opp her.

Utvalget vil understreke at også rådgivende folkeavstemninger kan være et nyttig redskap i den politiske beslutningsprosessen. Erfaringene med rådgivende folkeavstemninger både fra 1905 og i tilknytning til EU-spørsmålet viser at rådgivende folkeavstemninger har vært nyttige og hatt stor betydning for utviklingen i viktige nasjonale spørsmål. Det kan blant annet tenkes at det oppstår spørsmål som Stortinget, av mange grunner, har betenkeligheter med å avgjøre. Stortinget kan selv være i tvil, og dermed ha betenkeligheter ved å påta seg ansvaret. Det kan typisk gjelde saker som går på tvers av de politiske motsetninger, og hvor de politiske partiene selv er splittet. I slike situasjoner er det rimelig at Stortinget gjennom en appell til folket kan skaffe seg det nødvendige beslutningsgrunnlaget.

Lokale folkeavstemninger

Muligheten for å holde lokale folkeavstemninger ligger allerede i dag i lovens system. Med bakgrunn i samme argumentasjon som ovenfor går *utvalget* inn for at det skal lovreguleres at kommunestyrene/fylkestingene kan, om de ønsker det, vedta å utløse både rådgivende og bindende folkeavstemninger i saker som hører inn under kommunens/fylkeskommunens kompetanseområde. *Utvalget* forutsetter at reglene utformes slik at en lokal folkeavstemning ikke binder statsorganenes handlefrihet på en slik måte at hensynet til nasjonal styring ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. En folkeavstemning kan kun gjøres bindende hvis et kvalifisert flertall i kommunestyret/fylkestinget ønsker det. Utvalget går i tillegg inn for at minst 50 prosent av de stemmeberettigede må ha deltatt for at en folkeavstemning skal få en bindende karakter. Utvalget forventer ikke at dette vil føre til en hyppigere bruk at folkeavstemninger som sådan, men det vil sende et signal om at kommunene/fylkeskommunene også kan ta i bruk direkte demokratiske virkemidler.

9.2.9 Folkeinitiativ/innbyggerinitiativ

Det er et viktig skille mellom folkeavstemninger og innbyggerinitiativ. Hensikten med folkeavstemninger er at politiske beslutninger skal fattes utenfor den representative demokratiske prosessen. Innbyggerinitiativets formål er det motsatte, å få satt saker som opptar lokalsamfunnet på den representative politiske dagsorden. Innbyggerinitiativet kan således bidra til at saker som engasjerer lokalsamfunnet kanaliseres inn i den representative prosessen på en formell og ordnet måte.

Et innbyggerinitiativ, eller en lokal forslagsrett, kan bidra til å bedre dialogen mellom de politiske partiene og velgerne i periodene mellom valg. I dag oppgir 86 prosent at den viktigste årsaken til at de ikke er partimedlemmer, er at de selv ønsker å ta stilling fra sak til sak (Rømming 1999). Videre er de politiske partiene i periodene mellom valgene sterkt orientert mot arbeidet i kommunestyrer og formannskap. Et innbyggerinitiativ kan bidra til at partiene, i større grad enn i dag, fokuserer på den velgerorienterte aktiviteten også mellom valgene. Ordningen kan fange opp det saksorienterte engasjementet, og slik bidra til også å mobilisere de passive partimedlemmene.

Utvalget mener at forutsetningene for at ordningen med innbyggerinitiativ skal fungere er bedre i lokalsamfunnene. De aktuelle sakene, sammenhengene, og konsekvensene bør være langt bedre kjente for borgerne lokalt. Politikken er mer konkret for den enkelte, det dreier seg om spørsmål knyttet til lokalsamfunnets utvikling.

Utvalget har vurdert om innbyggerinitiativ skal kobles til folkeavstemninger. Skal et initiativ kunne utløse en folkeavstemning som så skal binde opp kommunestyret? Utvalget mener en bør unngå de konsekvensene en har sett i Sverige, der kommunestyrene har fungert som en effektiv «propp» mot de lokale folkeinitiativene som er fremmet. Utvalget har diskutert to konkrete modeller;

Modell 1

Innbyggerinitiativ frikoplet fra folkeavstemningen. Modellen krever en lovregulering av at to forhold; a) et underskriftskrav, og b) en tidsfrist for kommunestyret til å sette den angitte saken på dagsorden.

Modell 2

Her åpnes det for at et innbyggerinitiativ kan tas videre til en folkeavstemning. Dette vil kun skje hvis kommunestyrets konklusjon ikke skulle tilfredsstille initiativtakerne. Underskriftskravet for å utløse en folkeavstemning bør settes høyere, samtidig som det vil kreve at en lovregulerer flere forhold.

Utvalget tenker seg at regelverket kan utformes som følger [47] :

1. Innbyggerne i en kommune/fylke har rett til å ta initiativ i saker som gjelder kommunens/fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret/fylkestinget er forpliktet til å ta stilling i en sak som berører kommunestyrets/fylkestingets kompetanseområdet om for eksempel minst 2 prosent av de stemmeberettigede krever det.
2. Kommunestyret/fylkestinget skal ta det angitte spørsmålet opp til behandling innen 6 måneder etter at initiativet ble tatt.

Modell 1 er en kopi av den finske regelen, og stanser her. Hvis så kommunestyret/fylkestinget tar en beslutning som er i tråd med initiativtakerne sine preferanser, stanser også modell 2 her. Hvis så ikke er tilfelle, kan initiativtakerne gå videre etter følgende prosess;

1. For å utløse en lokal folkeavstemning må 5 prosent av de stemmeberettigede i kommunen/fylkeskommunen skrive under. Tidsfristen for å samle inn underskriftene er 6 måneder etter at kommunestyret/fylkestinget har behandlet saken. Kommunestyret bør ha plikt til å utløse en folkeavstemning.

Klarer initiativtakerne å samle inn et tilstrekkelig antall underskrifter bør dette etterfølges av en debattpause på tre måneder. En folkeavstemningen

47. Forslaget baserer seg på følgende: finsk lovgivning, et notat skrevet av organisasjonen «Mer demokrati i Trondheim», samt et notat fra KS med tittelen, «Veiledende retningslinjer for lokale rådgivende folkeavstemninger».

avholdes senest 3 måneder etter denne pausen. Resultatet av avstemmingen bør være bindende.

Modell 2 vil kreve lovregulering på følgende områder:

– For det første må initiativet inneholde hvilke alternativer velgerne skal ta stilling til. Det må i tillegg inneholde navn og adresse på de som har skrevet under.
– For det andre bør bruken av folkeavstemninger begrenses i bestemte saker. Det gjelder saker som faller utenfor kommunestyret/fylkestingets ansvarsområde, i personalsaker, i saker som gjelder borgernes lovfestede rettigheter, eller i saker som rører ved spørsmål om rase eller religion/livssyn.
– For det tredje bør valgstyret ha ansvaret for gjennomføringen av en eventuell folkeavstemning.

Utvalget går inn for å introdusere en kommunal forslagsrett/innbyggerinitiativ etter modell 1. Modell 1 kan, på en annen måte enn en folkeavstemning, bidra til at det skapes rom for en dialog mellom velgerne og de folkevalgte. Innbyggerne får en mulighet til å sette de sakene som engasjerer dem på den representative politiske dagsorden, ikke til å ta dem ut. Det er stor mobilisering rundt enkeltsaker lokalt, en lokal forslagsrett kan bidra til å kanalisere dette engasjementet inn i det representative systemet. Modell 2 innebærer mer omfattende lovgivning, og utløser en mer tungrodd prosess. I tillegg peker erfaringene fra andre land i retning av at lokale folkeavstemninger i seg selv ikke medvirker til å øke det politiske engasjementet.

9.3 IKT og demokrati [48]

Utviklingen innenfor data- og telekommunikasjon har ekspandert i et stort tempo fra 1970-tallet og frem til i dag. Utvalget mener det er en viktig oppgave å drøfte hvordan den nye teknologien kan påvirke forutsetningene for det representative demokratiet.

En radikal visjon er at informasjonsteknologien vil medvirke til at de direkte formene for demokrati utvikler seg på bekostning av klassiske representative institusjoner. Ross Perot er et eksempel på en representant for denne visjonen. I den amerikanske valgkampen i 1992, lanserte han ideen om elektroniske stormøter, møtesteder der befolkningen både kunne diskutere og fatte konkrete beslutninger. Han ville i tillegg gå av som president om tilstrekkelig mange skulle kreve det via telefon, faks eller e-post. En mer dyster visjon er at datateknologien utgjør en trussel mot demokratiet. Resultatet vil bli nye former for demokratisk ulikhet, de kunnskapsrike vil utgjøre fremtidens politiske eliter.

Debatten fokuserer således sterkt på hvilke konsekvenser den nye teknologien kan ha for det representative demokratiet. Merkelapper som «digitalt demokrati», «virtuelt demokrati», «elektronisk demokrati», «cyber demokrati», «tele – demokrati», og «trykk knapp – demokrati» er benyttet for å

48. Avsnittet baserer seg delvis på to svenske offentlige utredninger; SOU 1999: 12, «Elektronisk Demokrati» og SOU 1999: 117, «IT i Demokratins tjänst». For en diskusjon av IT-teknologiens relevans for gjennomføring og administrering av valg se kapittel. 5 og 11.

beskrive fremtidens folkestyre (Åström 1999). All informasjon blir tilgjengelig for alle, avstanden mellom borgerne og politikerne reduseres. Den store interessen for temaet demokrati og teknologi betyr ikke at kunnskapen om hvordan teknologien kan påvirke måten demokratiet fungerer på er like omfattende. Det er få konkrete empiriske studier av slike effekter, men rikelig med litteratur, som spekulerer i ulike argumenter for og imot digitalt demokrati, eller om mulige politiske effekter (Åström Ibid).

Datateknologien er blitt en viktigere del av hverdagen for den enkelte nordmann. Norsk Gallup har studert innbyggernes IT vaner så langt tilbake som 1996, tendensen er rask vekst på alle fronter. Mens 822 000 nordmenn hadde tilgang til nettet i 1996, er tilsvarende tall i dag 2,2 millioner. Økningen har vært størst i de private husholdningene. Mens 200 000 nordmenn hadde tilgang hjemme i 1996, oppgir 1,5 millioner det samme i dag. 798 000 husstander er i dag koplet til internett (58 000 i 1996). Med hensyn til bruk oppgir hele 1,7 millioner personer over 13 år at de har vært på nettet de siste 30 dagene. 900 000 oppgir at de surfer på nettet daglig. Unge menn med høy utdanning utgjør den største brukergruppen, men kjønnsforskjellene ser ut til å jevne seg ut (44 prosent kvinner og 56 prosent menn i dag). Det hører med at av trafikken på internett går til sider med pornografisk innhold, samtidig som en stor del av trafikken ellers er ren kommersiell virksomhet (Barber 1999).

Begrepet elektronisk demokrati har ingen entydig definisjon (Olsson 1999). Det dreier seg om hvordan ulike IT – baserte løsninger kan benyttes til å styrke borgernes innvirkning i den demokratiske prosessen. Debatten går på hvordan dette rent praktisk skal organiseres. En variant er altså at datateknologien, på en annen måte enn før, åpner for at borgerne mer direkte kan delta i å fatte politiske beslutninger. Det representative demokratiet sees gjerne på som en praktisk nødløsning, teknologien åpner for en videreutvikling. Dette er tesen om «det raske demokratiet» der individuelle holdninger kan registreres på nettet på en rask og effektiv måte. Perspektivet er ekstremt individorientert, det er den selvstendige «cyberborger» som skal erstatte de tradisjonelle, kollektive, representative institusjonene. Elektroniske opinionsmålinger, daglige eller tette avstemminger på nettet, utgjør hovedkomponentene i fremtidens demokrati. Mot dette synet står talsmenn for det «sterke demokratiet», eller «diskusjonsdemokratiet». Her er budskapet det motsatte, det handler om å få tempoet ned, om å rydde plass for den gode diskusjonen, og den offentlige politiske samtalen.

Den radikale visjonen om IT og demokrati, undervurderer den betydningen som diskusjon og politisk lederskap har for politikken. Politisk lederskap handler ikke om å passivt registrere den til enhver tid rådende folkemeningen, men om å gå foran, og aktivt bidra til meningsdannelsen i samfunnet. Det er en risiko for at den tid som kreves for å søke kunnskap, diskusjon og ettertanke går tapt i det raske demokratiet. At det er mulig å gjøre ting raskt, er ikke et argument for at det bør skje raskt. Demokratiet krever diskusjon og tålmodighet (Barber 1999). Det å stemme direkte via datamaskinen fører til at folket slipper unna den politiske prosessen, slipper å ta ansvar for egne standpunkter i møte med andre. Barber beskriver det slik (1999 s. 21);

> «Från att ena stunden välja mellan musikspår på en MTV-webbsida – tittar du på Madonna eller Garth Brooks? – och i nästa besluta om vi

> ska bomba Serbien tillbaka till stenåldern – eller inte!». Att flytta runt mellan val och dagordningar som ibland saknar betydelse och är helt privata och andra gånger har enorma konsekvenser och är offentliga, kan inte vara ett lämpligt sätt att söka få till stånd demokratisk beslutsfattande».

«Trykk–knapp-demokratiet» er modellen for den som ønsker seg mer direkte demokrati og større tempo i politikken. Perspektivet representerer en katastrofe for den som vil dra tempoet ned. Å starte diskusjonen om «elektronisk demokrati» med tekniske modeller er å begynne i feil ende. Utgangspunktet bør være å konkretisere hva en vil med demokratiet før en eventuelt gjør det elektronisk. Åström (1999 s. 322) understreker at svaret på spørsmålet om informasjonsteknologien kan bidra til å utvikle demokratiet, ikke er «ja» eller «nei», men «hvilket demokrati»? Et mer edruelig ut-gangspunkt er spørsmålet om hvorvidt datateknologien kan bidra til at borgere som ikke engasjerer seg i politiske spørsmål deltar i diskusjoner, og gir uttrykk for sine holdninger.

Folkestyre handler om å utvikle metoder som borgerne kan ta i bruk for å diskutere og fatte politiske beslutninger. Den nye teknologien kan utvilsomt være et positivt bidrag i så måte. Tilgangen på politisk informasjon øker, det samme gjør innsynet, samtidig som teknikken kan benyttes som en ny arena for diskusjon og debatt. Teknologien kan skape nye møtearenaer, danne grunnlaget for elektroniske stormøter og diskusjoner som ellers ikke ville vært mulige. For de politiske partiene, som i dag får sine budskap filtrert via media, åpner teknologien for mer direkte kommunikasjon. Partiene kan, via nettet, danne nye arenaer for debatt, fange opp nye trender og prøve ut ideer og programmer. Teknologien kan videre gi effektivitetsgevinster i offentlig sektor. Borgerne kan få anledning til å formulere spørsmål og kommunisere med det offentlige 24 timer i døgnet. Datateknologien kan gi en forvaltning som både fungerer bedre og koster mindre. På den andre siden kan et økt innsyn også redusere tjenestemennenes handlingsrom, og øke arbeidsbyrden.

Et mer negativt perspektiv for folkestyre er at mer informasjon ikke nødvendigvis fører til mer kunnskap. Tesen om informasjonsoverflod beskriver nettopp situasjoner der økte mengder informasjon rent faktisk hindrer kunnskapsutviklingen, heller enn å understøtte den. Den elektroniske kommunikasjonen kan bidra til å fragmentere, og anonymisere politikken. Debatten kan splittes opp på ulike arenaer, helheten og sammenhengene går tapt. På en anonym politisk arena trenger en ikke forsvare egne holdninger og standpunkter. Svært mye av den virtuelle dialogen på nettet går mellom mennesker som allerede har felles holdninger. Det er kommunikasjon mellom spesielle mennesker, med spesiell kunnskap og spesielle interesser. Endelig risikerer en at det kan bli vanskelig å ivareta demokratiets ideal om at alle skal ha lik rett til å delta i det politiske fellesskapet. Det elektroniske demokratiet kan bli de unge og sosialt velfødde sitt demokrati.

Politisk kultur er en viktig faktor når en vil kategorisere ulike syn på IT og demokrati (Ilshammar 1999). Det konvensjonelle synet, at IT er et redskap som kan bidra til å videreutvikle det klassiske parlamentariske systemet, dominerer i den europeiske debatten. Den radikale visjonen er toneangivende i den amerikanske debatten. De konkrete forsøkene som utføres internasjonalt ligger svært nært det europeiske perspektivet. Datateknologien benyttes

primært for å spre informasjon, gi service og legge rammer for å diskutere ulike samfunnsspørsmål. I fronten ligger amerikanske kommuner som Santa Monica, Glendale og Pasadena, mens europeiske kommuner som Amsterdam og Bologna også aktive. Norske kommuner er, som det vendes tilbake til, også i gang med forsøk. La oss se på noen trender.

9.3.1 IKT og informasjon

De fleste prosjekter med stempelet «elektronisk demokrati» er primært rettet mot å fore borgerne med samfunnsinformasjon. I Norge er slike forsøk initiert innenfor rammene av det tradisjonelle representative demokratiet. Samtlige partier som er representert på Stortinget har for eksempel egne hjemmesider, og aktiviteten på sidene er økende. Arbeiderpartiets stortingsgruppe rapporterer at langt flere tar direkte kontakt via e-post i dag, enn for bare få år siden [49] . Et annet eksempel er Kommunal- og regionaldepartementets valgside, som ble introdusert i 1999. Her finner en informasjon om alt fra hvordan velgerne kan rette på listene, til navn på registrerte politiske partier (se *www.valg.dep.no*) [50] . I kommunene har utviklingen gått noe senere, 230 av landets 435 kommuner har så langt etablert egne hjemmesider på internett (Aftenposten 12. august 2000) [51] . Av fylkeskommunene er det bare Finmark fylkeskommune som mangler egne hjemmesider. I tillegg til dette har de fleste offentlige etater utviklet hjemmesider med sikte på å informere borgerne. Kommunenes Sentralforbund har også hatt temaet IT og «teledemokrati» som et satsingsområde på 1990-tallet. Modalen kommune, i Hordaland fylke, har fått unike muligheter til å ta i bruk IT løsninger. Alle innbyggerne i kommunen har fått internett gratis installert på sine TV- apparat, satsingen er et pionerprosjekt levert og betalt av et privat firma (Bergens Tidende 31.05.00). I følge kommunens rådmannen skal dette øke kunnskapsnivået, kommunen skal bruke fjernundervisning aktivt, målstyre informasjonen samtidig som innbyggerne får en direkte toveis kommunikasjon med kommunen. I Norge finner en, i motsetning til for eksempel i USA, ingen offentlig uavhengige informasjonsbaser for velgerne. Mest kjent er «Vote Smart Web», som tilbyr omfattende informasjon om politikernes bakgrunn, merittliste, og politiske holdninger (*www.vote-smart.org*). En annen nettbasert organisasjon med fokus på velgerinformasjon er «The Democracy Network» i Los Angeles (*www.dnet.org*).

9.3.2 IKT og politisk debatt

Nettsider der borgerne oppmuntres til å lufte sine holdninger i konkrete politiske saker er ikke like vanlig. De fleste norske partier legger derimot til rette for en programdebatt på internett. Formelt medlemskap er ikke lenger et krav for å delta i interne partipolitiske debatter. Arbeiderpartiet understreker at borgernes synspunkt systematiseres, det gis tilbakemelding på de synspunk-

49. Arbeiderpartiets stortingsgruppe fikk i løpet av en uke (7–14/4.2000) i snitt 10 e-mail for dagen, partikontoret fikk 15–20. I forbindelse med gasskraftsaken og Bondevik regjeringens avgang i mars fikk partiet omtrent 30 henvendelser via mail hver dag. Takk til Anne Odden, pressesekretær for Arbeiderpartiets stortingsgruppe, for denne informasjonen.
50. Tilbudet er populært, i september 1999 var det hele 77 893 eksterne treff på valgsiden.
51. Det er Vest-Agder som prosentvis har flest kommuner på nettet, over 70 prosent av kommunene i fylket har egne hjemmesider (Aftenposten Lørdag 12. august 2000).

ter som kommer til uttrykk. For partiene kan teknologien utvilsomt legge grunnlag for bredere og grundigere diskusjoner. Andre eksempler på IT-baserte debattfora finner en i KS sitt satsingsprosjekt. Troms Fylkeskommune har satt i gang et forsøk der nettet tas i bruk for å få til en dialog mellom fylkeskommunen og befolkningen. Internett er tilgjengelig via de lokale bibliotekene i tre kommuner – Berg, Skjervøy og Kvæfjord (http://nettaktor-troms-f.kommune.no). Borgerne får, via nettet, anledning til å stille spørsmål og kommentere ulike fylkeskommunale saker. Kongsberg kommune har utviklet Kongsberg- Web'ns debattforum (*www.konsberg.net/debatt/*). Her oppmuntres innbyggerne til å delta i direkte politiske diskusjoner på nettet. Internasjonalt er Usenet News verdens største diskusjons- og konferansesystem på nettet. Usenet News rommer tusenvis av diskusjonsgrupper med de mest tenkelige (og utenkelige) tema. Få har politisk relevans, men noen legger til rette for en diskusjon om sentrale samfunnsspørsmål. Minnesota E-Democracy har fått størst internasjonal oppmerksomhet. Prosjektet ble startet i 1994 av Steven Clift, en 24 år gammel student i statsvitskap fra Minneapolis (*www.e-democracy.org/*). Hans utgangspunkt var å etablere en nettside der velgerne kunne finne informasjon om kandidatene i forkant av valgene. Teknisk støttes prosjektet av byens lokale nettverk, Twin Cities Freenet (TCFN). I dag inneholder nettsiden en e-post basert diskusjonsliste, de som skriver innlegg får disse distribuert til samtlige abonnenter. Det skrives omtrent 450 innlegg i måneden, og listen har reell politisk innflytelse. Mange av de 400 abonnentene tilhører den politiske eliten i Minnesota, samtidig som både journalister og politikere er registrert som aktive brukere.

Datateknologien har, uten tvil, skapt en ny arena for politisk debatt. Norsk politisk debatt vil nok i fremtiden i økende grad gå for seg elektronisk. Borgerne kan, allerede i dag, enten organisert eller på individuelt grunnlag, gi direkte uttrykk for hva de mener om konkrete politiske forslag og reformer. Utviklingen er ikke uproblematisk. Det bør legges til rette for at flest mulig har anledning til å delta. Det er viktig å hindre at teknologien skaper demokratisk ulikhet. Politisk innflytelse er ikke nødvendigvis avhengig av at en får anledning til å uttrykke seg, men heller av å få andre til å lytte. Åpner en for IT baserte offentlige diskusjonsfora, må noen ta ansvar for at diskusjonen systematiseres, og at det gis tilbakemelding. Får folket anledning til å kommentere forslag til ny politikk uten å få tilbakemelding, kan slike elektroniske møteplasser fremstå som ren symbolpolitikk. Videre er de fleste såkalte virtuelle samfunn er svært så avgrensede interessefellesskap, det er spesielle grupper med felles identiteter og holdninger som kommuniserer med hverandre. Barber (1999) mener at ett viktig kjennetegn ved den nye teknikken er tendensen til segmentering og splitting. Informasjonen blir ikke mer generell, men mer spesialisert. Demokratiet blir aldri avhengig av teknikken, men av den kvalitet som ligger i de politiske institusjonene og hos den enkelte borger.

Diskusjonen om forholdet mellom teknologi og demokrati handler om hvilken type demokrati en ønsker at informasjonsteknikken skal fremme (SOU 2000: 1). Den teknologiske utviklingen innebærer at det er teknisk mulig for eksempel å gjennomføre langt flere folkeavstemninger. Dette kan gjøres rakst og enkelt over internett med ja/nei knapper og med bakgrunn i et materiale som borgerne har fått tilsendt på forhånd. Det har til og med blitt

foreslått å helt avskaffe representative organer og innføre elektronisk demokrati. Slike forslag overser at lovgivning er et resultat av kompliserte politiske forhandlinger, debatter og kompromisser, som gir rom for å innarbeide hensynet til mindretallet (Koch og Togeby 1999). Teknologien har i seg selv ingen egen dynamikk, demokratiet blir ikke elektronisk av seg selv. En vet foreløpig lite om hvordan demokratiet påvirkes av den nye teknologien. For de politiske partier har teknologien hatt en positiv effekt. Det interne partidemokratiet styrkes ved at det er åpnes for bredere og grundigere diskusjoner. Teknologien benyttes videre for å øke informasjonen fra politiske og offentlige institusjoner, offentlig sektor er utvilsomt blitt mer tilgjengelig for befolkningen. Datateknologien representerer i så måte et viktig supplement til det representative demokratiet. Det bør, og blir, i større grad lagt til rette for elektronisk saksbehandling. Borgerne bør også, i større grad enn i dag, kunne kommunisere med det offentlige 24 timer i døgnet. Denne utviklingen innebærer at en må ha et bevisst fokus på tilgjengeligheten også for de grupper som ikke behersker teknikken. Utviklingen av kommunale servicekontor er et viktig i så måte. Offentlig innsyn er videre et viktig demokratisk prinsipp, og må være et sentralt mål for offentlig sektor. Den nye teknologien gjør det enklere å legge til rette for et så omfattende innsyn som overhode mulig.

Utvalget går videre inn for at det bør gjennomføres forsøk med siktemål å øke kunnskapen om effekten av databaserte løsninger for valg (se kapittel 5 avsnitt 5.1.4). Teknikken bør kunne utvikles i skolevalgene, eller prøves ut med terminal baserte løsninger i valglokalene i en, eller flere, kommuner. Databaserte løsninger kan også tas i bruk for å lette tilgjengeligheten for nordmenn som er bosatt i utlandet.

9.4 Brukermedvirkning [52]

Brukerstyring har sitt utspring i tanken om «servicedemokratiet». En bruker defineres som en person som kommunal og offentlig virksomhet retter seg mot, og som benytter seg av slike tjenester over en relativt lang periode. Brukeren skal altså ha et nært og personlig forhold til en offentlig institusjon, tilfeldige og kortvarige kontakter utelukkes fra definisjonen. Typiske brukere finner en i skolen, i barneomsorgen, i helsesektoren, og i kultur- og fritidssektoren. Det er foreldre til skolebarn, eldre som benytter seg av det offentliges helsetjenester, eller ungdom som brukere av offentlige fritidstilbud. Skolen og eldreomsorgen er nettopp eksempler på offentlige tjenester som den enkelte har et nært og langvarig forhold til, samtidig som måten disse institusjonene drives på kan ha stor betydning for den enkeltes livssituasjon. Dette avsnittet reiser spørsmålet om hvorvidt en mer brukerstyrt offentlig sektor kan være veien å gå.

Fordelene med brukermedvirkning er åpenbare. Det sikrer at offentlige tjenester utformes etter brukernes ønsker og behov. Det gir borgerne et medansvar i det å løse konkrete oppgaver som er viktig for fellesskapet. Dette fellesansvaret gir den som deltar økt innsikt i andres behov og interesser. Tesen

52. Dette avsnittet er dels basert på en gjennomgang av litteratur på feltet, samt et besøk utvalget har hatt på Amternes og Kommunernes forskningsinstitut i København.

er at brukerstyring kan bedre kvaliteten på offentlige tjenester, øke solidariteten og dermed være en berikelse for demokratiet. Brukerstyring er demokratisk forstring i praksis. Det å delta gir økt kunnskap og økt interesse for politikk, noe som i sin tur kan smitte over i et bredere politisk engasjement. Det å ta ansvar øker troen på egen politisk kompetanse, og en bedre forståelse for at det eksisterer ulike ønskemål og preferanser. Ideen med brukerdemokratiet er altså at desentralisering av beslutninger fører til større ansvar, økende deltakelse og et bedre fundament for etiske og moralske standarder i politikken.

Brukerstyring er ikke uproblematisk. Et motargumentet er at det bryter med idealet om at alle borgere skal ha lik rett til å delta. Skal de som benytter seg av offentlige tjenester ha særskilte rettigheter? Er skolepolitikken av interesse bare for de elever og foreldre som berøres av aktiviteten? Eller skal alle borgerne, som gjennom skatteseddelen finansierer skolen, og som i fremtiden vil få sine barn i skolen, også få anledning til å påvirke? Hva blir konsekvensen for de som ikke deltar? Kan brukerstyringen bidra til å fragmentere lokalsamfunnet? Vil sterke brukergrupper tilrive seg makt på bekostning av andre? (Montin m.fl. 1999). Utvikler brukerstyringen en form for institusjonell egoisme? Forskning har dokumentert at det ikke er slik at alle såkalte «berørte interesser» har samme utgangspunktet med hensyn til det å påvirke politikken. Det er en myte at organisasjonssamfunnet er altomfattende og representativt for hele samfunnet.

Et annet dilemma er om brukerdemokratiet virkelig utløser solidariske følelser. Gir nærhet til politiske beslutningsprosesser i seg selv en mer solidarisk fordelingspolitikk? Bergens Tidende (BT) rapporterer, i en artikkel, at hver tredje kommune i Sogn og Fjordane har så sterke interne konflikter at konsulenthjelp hentes inn for å løse problemene. Problemet er størst i de minste kommunene (BT Tirsdag 23. Mai 2000). Fylkesmann Oddvar Flæte sier at

> «faren er openberr for at kommunane er så små at folkevalde og tilsette ikkje klarar å skilje mellom privatliv, folkevald styring og administrasjon. Når forholda vert små kan det verte vanskeleg å skilje mellom politikk og naboskap» (Ibid).

Brukerdemokratiet stiller store krav til den enkeltes kunnskaper om egne behov og rettigheter i utformingen av offentlig politikk. Selvforvaltning, eller brukerstyring, kan føre til at ansvaret for egen velferd privatiseres, samtidig som det politiske ansvaret pulveriseres. Forsking har videre vist hvordan evnen til å tilegne seg informasjon henger nært sammen med sosiale forhold. Fornuftige sosialpolitiske tiltak når ikke alltid ut til de brukerne som tiltakene rettes mot. Fører brukerstyringen til pulverisering av det politiske ansvaret? Blir velgerne usikre på hvor beslutningene i fordelingspolitikken tas, og på hvem som skal stilles til ansvar for de samme beslutningene?

Et annet motargumentet stiller spørsmål ved om brukerstyring i det hele tatt har noe med demokrati å gjøre. Er ikke brukerstyring reelt sett bare en type kunde- eller konsument innflytelse? I så fall vil en mer brukerstyrt offentlig sektor medvirke til ytterligere å bygge opp under synet på kommunene, som i første rekke, rene statlige serviceorganer. Spørsmålet er således om tillit og engasjement i den politiske prosessen, i enda større grad enn i dag, vil knyttes til den profesjonelle virksomheten? Brukerstyring kan altså ses på

som en utvikling i retning av et plassorientert, snarere enn et partiorientert, demokrati (Montin 1998).

Det bør understrekes at kritikken mot økt brukerstyring tar utgangspunkt i idealet om den parlamentariske styringskjede. I denne styringskjeden er utgangspunktet for politikken alltid borgernes krav og ønsker. Dette er neppe en realistisk beskrivelse av virkeligheten. Politiske reformer har sjelden sitt utgangspunkt i krav og ønsker fra borgerne, men typisk i det politiske systemet selv (Goul Andersen 1999). Byråkratiet, interessegrupper og sterke profesjoner har blitt politikk-eksperter, og legger, kanskje i stadig større grad, premissene for innholdet i politikken Alternativet til brukerstyring trenger altså ikke være en partistyrt offentlig sektor, men en profesjonsdominert offentlig sektor. I et slikt perspektiv er større fokus både på brukernes rettigheter, og deres innflytelse, langt mer attraktivt.

Hva er så brukerstyring, hvordan kommer det til uttrykk, og hvilke form og innhold kan det ha?

9.4.1 Brukerstyring: Form og innhold

Brukermedvirkning i offentlig sektor har en lang tradisjon i norsk politikk. Dette har skjedd ved at ulike lag og organisasjoner har utviklet faste kontaktnettverk med kommunene, eller at kommunene selv har opprettet rådgivende organer med brukerrepresentasjon (Rømming 1999). Brukermedvirkningen kommer til uttrykk både gjennom offentlige regler og initiativer, altså ovenfra, og nedenfra, gjennom aktivt engasjement fra brukerne selv.

Formålsparagrafene til den nye kommuneloven slår fast at en rasjonell og effektiv forvaltning har som siktemål å optimalisere tjenesteproduksjonen til beste for innbyggerne. Brukerhensynet er mer konkret utformet i de enkelte særlovene, spesielt gjennom lovfesting av rettigheter og standardkrav. Hele det kommunale og statlige klage- og ankesystemet er utformet på en slik måte at den enkeltes rettigheter som bruker av offentlige tjenester står sentralt. Ordningen med særskilte ombudsmenn er nettopp basert på tanken om at bestemte grupper har behov for egne talsmenn i møte med det offentlige, eller med markedet. Videre ble samtlige norske kommuner i 1991 pålagt å oppnevne egne eldreråd. I andre kommuner finner en frivillige råd for funksjonshemmede. Høringer, borgermøter og plasser i styrer og utvalg er vanlig i de fleste offentlige institusjoner. Et eksempel på det siste er pasientpanelet som ble opprettet på Haukeland sykehus i 1997 [53] . Trefjerdedeler av alle norske kommuner rapporterer at de har gjennomført ulike former for brukerundersøkelser de siste årene (Aars 2000). Nedenfra kommer brukermakt til uttrykk gjennom alternative former for rådgivning/opplysning, selvorganisering, gressrotbevegelser, interessekamp og demonstrasjoner.

Brukermedvirkning tar ikke bare ulike former, men har også ulikt innehold. Det kan begrense seg til at borgerne får anledning til å si ja – eller nei til et nytt kommunalt tjenestetilbud. Det kan være at brukerne i tillegg får innflytelse på hvordan et slikt tilbud skal utformes. Det kan være at brukerne, i

53. Einar Eriksen, Aftenposten Lørdag 13. mai 2000. Pasientpanelet har 9 medlemmer, 7 fra pasientgruppen og pårørende, og 2 fra sykehusets kvalitetsavdeling. Panelet er ikke valgt, men utpekes. Panelet ser ut til å ha fungert godt, et tilsvarande organ er nylig etablert ved Sentralsykehuset i Rogaland.

tillegg, får delta i produksjonen av offentlige tjenester gjennom aktiv deltakelse i den daglige driften i kollektive brukerstyrer. Brukermakten kan også individualiseres. Eksempler på det er reformer som tar sikte på at det skal være opp til det enkelte individ å velge hvilke tjenestetilbud han/hun vil benytte seg av. Brukermakt kan således delegeres fra demokratisk valgte organer til kollektive brukerstyrer, markedet eller den enkelte borger. La oss se på noen konkrete eksempler på kollektive og individuelle former for brukerstyring.

Danmark er et foregangsland når det gjelder kollektiv brukerstyring. Fra slutten av 1980-tallet har Danmark hatt lovgivning som slår fast at kommunale institusjoner som barnehager, skoler og eldreinstitusjoner skal ledes av styrer der brukerne har flertall. Spesielt langt er utviklingen kommet i grunnskolen.

Grunnskolen er et område der det er naturlig med et brett engasjement fra foreldrenes side. Historisk er dette samtidig et felt som har vært preget av sterk statlig styring og detaljregulering. I Norge er det, i lov og forskrifter, slått fast at hver enkelt skole skal ha klassekontakter, og et fellesorgan for alle foreldre på skolen (FAU). I tillegg kommer et statlig rådgivende foreldreutvalg på nasjonalt nivå (FUG) (St.meld. Nr. 14 1997–98). Skolens samarbeidsutvalg er sammensatt av en rekke grupper; lærere, andre ansatte, elever, foreldre, rektor, og en kommunal representant. Samarbeidsutvalget er utelukkende et rådgivende, kontaktskapende og samordnende ledd for partene i skolesamfunnet. Det kan uttale seg i de fleste saker som gjelder skolen, men har ikke formell beslutningsmyndighet. Danmark har altså tatt et skritt videre, og introdusert skolestyrer med foreldreflertall, og formell beslutningsmyndighet.

Den danske Folkeskoleloven av 1989 bestemmer at alle skoler skal ha en skolebestyrelse. Kommunen delegerer så kommunal beslutningsrett til skolebestyrelsen. Skolebestyrelsen velges for fire år av alle foreldre med barn på den konkrete skolen. Danske foreldre får gjennom dette stor innflytelse på det daglige livet i skolen, men innflytelsen reduseres jo nærmere en kommer den konkrete undervisningen. Skolebestyrelsen avgjør sentrale prinsipper for aktiviteten i skolen. Det gjelder; a) organiseringen av undervisningen (timetallet på hvert klassetrinn, tilbudet av valgfag, spesialundervisning, plassering av elever og klasser), b) samarbeidet mellom hjem og skole, c) forhold knyttet til elevens utbytte av undervisningen, og d) fordelingen av arbeidet mellom lærerne.

Danske skolestyrer vedtar budsjettet innenfor rammer gitt av kommunen, de godkjenner undervisningsmidler og fastsetter ordensregler. I tillegg skal de uttale seg om ansettelser av lederer og lærere på den enkelte skole. Rektor har det daglige administrative og pedagogiske ansvaret på skolen, men er ansvarlig for aktiviteten både ovenfor skolebestyrelsen og kommuneledelsen. Skolebestyrelsen fører altså et bredt tilsyn med aktiviteten på skolen, et tilsyn som omfatter alle sidene ved skolen, også det som er rektors kompetanseområde. Rektor er sekretær, og har ikke stemmerett i skolebestyrelsen.

I *Sverige* er det en bevegelse i dansk retning. Fra 1. Juli 1994 fikk svenske foreldre rett til å velge grunnskole innenfor egen kommune, samtidig fikk de rett til å avgjøre hvorvidt deres barn skulle begynne på skolen som 6- eller 7-åring. I 1996 ble det så, gjennom en forsøkslov, åpnet for å etablere skolestyrer

etter dansk modell. Forsøksloven har ingen detaljerte forskrifter om hvordan skolestyrene skal sammensettes, eller velges. Den enkelte skole må selv ta initiativ til å delta. Kommunen avgjør så både om skolen kan være med, og hvilke oppgaver og ansvar skolestyret eventuelt skal ha.

Eksempelet fra den danske grunnskolen viser altså hvordan kollektiv brukerstyring kan organiseres. Parallelt med dette skjer det en utvikling i retning av en individualisering av brukermakten. Her er valgfrihet nøkkelbegrepet.

Valgfrihet er individualisert brukerstyring. Eksemplet her er hentet fra Nacka kommune i Sverige (Montin 1998). Organiseringen av kommunens tjenestetilbud er basert på valgfrihet som hovedprinsipp. Småbarnsforeldre, og omsorgstrengende kan bytte både barnehage, skole og helseinstitusjon på individuelt grunnlag. Tjenestene er organisert med hjelp av såkalte servicesjekker på en rekke områder: barneomsorg (fra 1994), skoler (fra 1994), og hjemmehjelp (fra 1992). Innbyggerne trenger ikke å gå veien via det politiske systemet for å få til endringer i tjenestetilbudet. Kommunen har altså overlatt kjøpekraften til den som har behovet for det være seg omsorg eller utdanning. Valgfrihet og konkurranse er rettledende for kommunens aktiviteter. Kommunale, og frittstående, skoler presenteres i en katalog der foreldre fritt kan velge. De eldre kan velge mellom privat og offentlig hjemmehjelp, i prinsippet skal det konkurreres på like vilkår. Nacka kommune representerer kundemodellen i praksis, og illustrerer at det er et prinsipielt skille mellom kollektiv og individuell brukerstyring. I Norge er retten til å velge sykehus et eksempel på en individualisering av brukerinnflytelsen. Debatten om konkurranseutsetting av offentlige tjenester kan også ses i lys av dette perspektivet.

Brukerinnflytelsen kan videre organiseres på mer uformelle, og mindre forpliktende, måter. Et eksempel er brukerundersøkelser, som er blitt svært vanlige i norske kommuner (Aars 2000). Formålet med slike undersøkelser er nettopp å hente inn informasjon, og synspunkter fra de som benytter seg av kommunale tjenestetilbud. Det handler altså om å registrere innbyggernes behov. Aars (Ibid) stiller spørsmålet om ikke det å definere borgerne som brukere eller kunder fører til at folkets holdninger til kommuneinstitusjonen også endres. Gitt at det er den politiske kommunen som har problemer med legitimiteten, ikke tjenestekommunen, kan dette oppfattes som problematisk. Aars (ibid) understreker at det er vel så viktig å skaffe seg informasjon om innbyggernes syn på hvordan kommunen fungerer som demokratisk styringsorgan. Hyppige brukerundersøkelser kan bidra til at servicedemokratiet får en sterkere posisjon i befolkningen.

9.4.2 Brukerstyring: Noen erfaringer

Dansk forsking på brukermedvirkning viser at det bidrar til å øke den enkeltes politiske kompetanse. Deltakelse i danske skolestyrer gir altså foreldrene større demokratisk kompetanse. Spørsmålet er om innflytelsen er reell? Å delta som brukerrepresentant på en skole er ikke det samme som å få innflytelse over skolens innhold og mål. En større dansk nasjonal studie av brukermedvirkning viser at brukerne generelt sett er aktive og opplever at de har større rom til å påvirke enn andre borgere (Montin 1998). Studier på skolesektoren viser at profesjonenes holdninger spiller en avgjørende rolle, de kan utgjøre en sperre for foreldrenes innflytelse. Andre studier viser derimot at

foreldrene ikke opplever slike hindre, lærerne og skoleledelsen skal over tid ha blitt mer lydhøre ovenfor foreldrenes synspunkter. Montin (ibid) dokumenterer videre at det blant svenske lærere er ulike holdninger til brukerstyring i skolen. Noen ser på foreldrene som en trussel, andre er positive, og ser de som en viktig resurs i den daglige driften av skolen.

Resulterer så brukerengasjement i et bredere politisk engasjement? Danske studier dokumenterer at brukerstyringen i grunnskolen ikke har ført til en tettere kontakt mellom foreldre og politikere. Skolestyrene og de representative institusjoner lever sine egne liv, til dels uavhengig av hverandre. Det er således ikke belegg for påstanden om at økt demokratisk kompetanse resulterer i et bredere politiske engasjement. Andersen og Hof konkluderer, i en større studie av dansk politisk deltakelse, med at (1995):

> «der er ikke grundlag for «deltagelsesdemokraternes» optimistiske forestilling om en «spill-over» effekt mellem «det lille» og «det store» demokrati, således at deltagelse i nærdemokrati i offentlige institutioner m.v. tilvejebragte motivation, indsigt og deltagelseserfaring for større deltagelse i «det store demokrati». Bortset fra en viss sammenhæng mellem brugerdeltagelse og græsrodsdeltagelse synes deltagelsesdemokraternes optimistiske antagelser om brugerdeltagelse som en slags «classroom in democracy» med andre ord ikke at holde. Der er relativt vandtætte skodder mellem brugerdeltagelsen og deltagelsen i «det store demokrati», så vel som mellem brugerdeltagelsen på de enkelte forvaltningsområder».

Den samme konklusjonen finner en i norsk forsking på kommunal brukermedvirkning (Rømming 1999). Konklusjonen er ikke overraskende. Det å utvide det politiske handlingsrommet resulterer gjerne i at den enkelte i større grad må prioritere hva en ønsker å bruke tid på. De fleste har en hektisk hverdag, det er optimistisk å forvente at deltakelse i f.eks. skolestyrer skal resultere i et bredere aktivt politisk arbeid. På den andre siden er det, uten tvil, en utfordring for de politiske partiene å fornye sine organisasjoner slik at de blir i stand til å fange opp det engasjementet som utøves på institusjonsnivå.

Når det gjelder brukerorganenes representativitet er det få studier å ta av. En generell konklusjon er at danske brukerorganer ikke ser ut til å være representative for hele befolkningen. Forskjellene er ikke dramatiske, de med høy utdanning deltar mer enn andre, men sammenhengen er svak (Andersen og Hof 1995).

9.4.3 Brukerstyring: Oppsummering og konklusjoner

Brukerstyring kan forstås som en generell modell for organisering av offentlig sektor, der formelle brukerorgan gis makt og ansvar på institusjonsnivå. To perspektiv har stått mot hverandre i dette avsnittet; Den ene er at brukerstyring kan øke det direkte engasjementet og resultere i større ansvar for det lokalpolitiske fellesskapet. Den andre er at brukerstyringen kan bidra til en ytterligere fragmentering av politikken, pulverisering av ansvaret i det politiske systemet, og en forsterking av brukerrollen.

Norsk forskning dokumenterer en viss frykt for at brukerstyringen kan føre til en oppsplitting av det kommunale fellesskapet i en rekke brukergrupper der hver og en slåss for sine særinteresser (Rømming 1999). Motsatsen er at brukerstyringen nettopp kan motvirke den posisjonen som særinteressene,

og sektorinteressene, rent faktisk har fått i lokalpolitikken. Det bør understrekes at alternativet til brukerstyring ikke trenger å være mer politisk styring, men snarere en offentlig sektor der de sterke profesjonene fritt får legge premissene. Utvalget vil understreke at brukerinnflytelsen allerede er sterk i norsk politikk. Det er en lang tradisjoner for at brukerne trekkes inn i utformingen av politikken. Problemet er ikke at en mangler muligheten, men heller at få deltar.

Forskning viser at så godt som 80 prosent av den norske befolkningen vurderer kommunens generelle serviceinnsats som tilfredsstillende, eller svært tilfredsstillende (Aars 2000). Innbyggerne er mest fornøyde med skolen og de tekniske tjenestene, mens de er mindre fornøyd med eldreomsorgen og tiltak for barn og unge. Innbyggerne i småkommuner er mer fornøyd enn innbyggere i storkommunene. Brukerne bør, og blir, involvert i produksjonen av offentlige tjenester. Produksjonen av sosiale tjenester og utdanning skjer vanligvis samtidig med at tjenestene benyttes, og gjerne i samarbeid mellom «produsent» og «konsument». Kvaliteten på disse tjenestene vil til enhver tid være avhengig av at det er et samspill mellom de to.

Brukerstyring kan videre oppfattes som en målrettet strategi rettet mot å fange opp grupper som har vanskeligheter med å nå frem på institusjonsnivå, eller som har problemer med å nå frem i den tradisjonelle representative prosessen. Et eksempel på det første; Til tross for at norsk forsking viser at foreldre generelt sett er svært fornøyd med samarbeidet med skolen, opplever foreldre med funksjonshemmede barn samarbeidsforholdet som langt mer problematisk (Moseng 1999). De vil ha bedre kontakt med skolen, og større innflytelse på barnas skolesituasjon.

Eldreomsorgen er et eksempel på et felt der det vil presse seg frem krav om større brukermedvirkning. De eldre utgjør en stadig stigende andel av befolkningen – de forlater den yrkesaktive tilværelsen i begynnelsen av 60-årene – de har god helse, – og den nye generasjonen eldre vil ha et høyt utdanningsnivå. Den kommende eldregenerasjonen vil ha utsikt til 20–30 år som aktive pensjonister, de vil være ressurssterke, og vant til å være med å bestemme og til å sette spørsmålstegn ved egne levekår. Det er viktig for kommunene å satse bevisst på å legge forholdene til rette for at de eldre skal kunne delta aktivt i samfunnet. Samtidig er det viktig å være klar over at den kommende eldregenerasjonen vil være en svært politisk ressurssterk gruppe. Helsevesenet vil i fremtiden være den sektoren der presset i retning av brukerstyring vil være størst. Det vokser stadig frem nye interesseorganisasjoner for ulike pasientgrupper, samtidig som det er grunn til å tro at etableringen av private alternativer til det offentlige helsestellet vil resultere i at det offentlige i større grad enn i dag vil bli avhengig av brukernes tillit.

Utvalget mener den kollektive brukerstyringen i offentlig sektor bør formaliseres. Særlig gjelder det de områder der forutsetningene for et brett engasjement er til stede, for eksempel i skolen. Brukerstyringen skal ikke skje på bekostning av representative organer, men i et samspill med disse. Det er staten, kommunestyrene, og fylkestingene som skal gi rammene, mens brukerne bør få en formalisert innflytelse på institusjonsnivå. Utvalget mener det viktig at en i den løpende gjennomgangen av kommuneloven, og de enkelte særlovene, vurderer disse hensynene nøye.

9.5 Lokale forsøk og demokrati

Den politiske kommunen er under press. Fornyelsen av lokaldemokratiet settes i dag på dagsorden i de fleste kommuner. Til tross for at 1990-tallet har vært preget av dystre perspektiv med hensyn til lokaldemokratiets fremtid, er det en voksende interesse for forsøk rettet mot å mobilisere innbyggerne. Dette vitner om at lokaldemokratiets ve og vel står svært sterkt i den norske politiske tradisjonen (Aars 2000).

To utviklingstrekk har stått sentralt i kommuneforskingen fra 1980-tallet (Rømming 1999): På den ene siden en utvikling mot at kommunene i større grad fristilles organisatorisk. På den andre siden tegn til en sterkere statlig styring av den kommunale tjenesteproduksjonen gjennom rettslige virkemidler, blant annet med fastsettelsen av individuelle rettigheter, kontroll og rapportering av oppnådde resultat fra kommunene.

Forsøksvirksomheten i kommunene på 1980-tallet var rettet mot å effektivisere tjenesteproduksjonen. Kommunene fikk større administrativt handlingsrom, formålet var å få mer ut av hver enkelt krone. Prosessen startet med frikommune forsøkene i perioden 1986–1992. Et begrenset utvalg av kommuner, og fylkeskommuner, ble gjennom Frikommuneloven fristilt fra statlige regler om oppgaveløsning. Forsøket ga viktige innspill til utredningen om ny lov om kommuner og fylkeskommuner (NOU 1990: 13). Den nye kommuneloven legger stor vekt på kommunenes frihet til å organisere virksomheten utfra lokale behov og forutsetninger. Frikommune forsøkene resulterte i en permanent forsøkslov for all offentlig forvaltning i 1993. Mens fokus på 1980-tallet altså kan sies å ha vært kommunen som «politisk bedrift», har oppmerksomheten på 1990-tallet knyttet seg til kommunen som politisk institusjon. Overskriftene for 1990-tallets forsøksvirksomhet er demokrati og deltakelse.

Et omfattende demokrati forsøk er innføringen av kommunal parlamentarisme i de største byene. Det er innført kommunal parlamentarisme supplert med direkte valgte bydelsutvalg i Oslo (Hagen m.fl. 1998), under iverksetting i Bergen, og vurdert, men lagt på is, i Trondheim. Formålet med den kommunale parlamentarismen i Oslo var å synliggjøre det politiske ansvaret, samt å få til en bedre økonomistyring gjennom et sterkere politisk lederskap. Gjennom at den utøvende makt gjøres avhengig av bystyrets aktive eller passive støtte, er tanken at dette skal bidra til å klargjøre ansvarsforholdene, og sikre en mer effektiv politisk styring. Evalueringen av Oslo-modellen viser at en ikke ser ut til å ha nådd målet om bedre økonomistyring, samtidig som opposisjonens muligheter for innsyn og informasjon er redusert. Det er likevel blitt et ryddigere ansvarsforhold mellom politikk og administrasjon, den folkevalgte innflytelsen over administrasjonen har økt.

Et annet eksempel på forsøk med fokus på lokaldemokratiet er det direkte ordførervalget i 20 kommuner i lokalvalget 1999 (se kapittel.8, og vedlegg 6). Videre har KS hatt temaet «Deltaking, demokrati og styring» som sitt satsingsområde på 1990-tallet (Aars 2000). Et felles trekk med slike forsøk er at en setter seg høye mål; det direkte ordførervalget skulle øke valgdeltakelsen, mens KS hadde som overordnet målsetting å få til en bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne. Det er et problem at reaksjonene på denne

typen forsøk gjerne blir negative når velgerne ikke slutter opp i det omfang en skulle ønske. Det direkte ordførervalget er eksempel på dette. Forsøkene resulterte ikke i økt valgdeltakelse, men bidro derimot til å sette fokus på uheldige sider ved fordelingen av kommunale posisjoner i forbindelse med lokalvalgene (se vedlegg 6). Det er verd å understreke at tidsdimensjonens har stor betydning for denne forsøksvirksomheten, mulige positive effekter viser seg først etter en tid, sjeldent umiddelbart.

KS sitt prosjekt er et godt eksempel på at det er svært ulike problemstillinger som settes på dagsorden lokalt. Forsøkene har handlet om alt fra «teledemokrati» i Kongsberg og Jevnaker, via folkehøringer i Nordland Fylkeskommune, til prosjekter rettet mot spesielle grupper i lokalsamfunnet. Det en oppfatter som demokratiske dilemmaer varierer sterkt på tvers av kommunene. Fellesnevneren for prosjektene er at de handler om å få borgerne engasjert, å få de til å holde engasjementet ved like, og om forholdet mellom ulike grupper og kommuneinstitusjonen.

De utvidede folkehøringene i Nordland fylkeskommune, og i kommunene Kongsberg og Stord er interessante. Et representativt utvalg av deltakere ble samlet for å diskutere konkrete politiske spørsmål. Deltakerne møttes ansikt til ansikt, det ble organisert paneldebatter, gruppearbeider og avsluttende plenumsdiskusjoner. Høringen i Nordland hadde 83 deltakere. Samlingen gikk over en hel helg, noe som ga rom for samtale og diskusjon.

En annen, og liknende, tilnærming er bruken av såkalte borgerjuryer. Metoden benyttes i USA, og er under utprøving i Storbritannia. Tanken er å få en vurdering, og råd, i en sak fra en tilfeldig utvalgt gruppe av enkeltpersoner i lokalmiljøet. En sak diskuteres gjerne over flere dager, og nødvendig ekspertise kalles inn før juryen tar sin endelige beslutning. De såkalte borgerpanelene har samme oppbygging som borgerjuryen, men har en mer permanent karakter, og fungerer gjerne som konsultasjons organer for lokale myndigheter.

Et annet av KS sine paraplyprosjekt har fokusert på «økt deltakelse i lokalpolitikken fra barn, unge, innvandrere og kvinner» (Guldvik 2000). Kommunene Drammen, Orkdal, Skjervøy og Vennesla har engasjert seg aktivt på dette området. I tillegg har omtrent 50 kommuner prøvd ut ett, eller flere, tiltak rettet mot deltakelsen fra barn og unge. I kommuner med en høy andel innvandrere har det vært naturlig å rette disse prosjektene mot barn og unge med innvandrerbakgrunn. Dette er grupper som tradisjonelt engasjerer seg mindre i organisasjonslivet enn etniske nordmenn. Typiske prosjekter i denne kategorien er elevdemokrati, ungdomsråd, ungdomskonferanser og barnas- og ungdommens kommunestyre.

Barnas- og ungdommens kommunestyre er utviklet i halvparten av landets kommuner, men med svært ulike formål og utforming. Det finnes ingen generelle regler for hvordan dette skal organiseres. Orkdal kommune er en av de få kommunene som har gjennomført ordinære valg til ungdommens kommunestyre. Kommunestyret har 23 medlemmer, og velges for en periode på to år. Alle innbyggerne i kommunen, fra de fyller 13 år i løpet av kalenderåret til de som har fylt, eller fyller, 17 år innen utgangen av året, har stemmerett. Kommunestyret i Orkdal bevilget i 1998 20 000 kr, i 1999 30 000 kr som ungdommen kunne disponere etter egne vedtak.

Utvalget mener at når kommunene inviterer til slik deltakelse, skapes det forventninger om at de unge skal få reell politisk innflytelse. Guldvik (2000) konkluderer med at deltakelsen stimuleres nettopp med at ungdommen får ansvar, for eksempel for en gitt sum penger. Det er nødvendig med et klart politisk mandat. Må ungdommen arbeide med saker som ikke oppfattes som sentrale for deres livssituasjon, eller ser at de ikke har reell innflytelse, kan slike tiltak gi en motreaksjon, altså en avsmak mot det å drive politisk arbeid. Ungdommens kommunestyre bør således få sette sin egen dagsorden, for eksempel bør de gis anledning til å behandle kommuneplanen. Hvis kommunen på forhånd bestemmer hvilke spørsmål som er viktig, har ungdommen liten innflytelse og totalresultatet kan bli at de unge vender seg bort fra politikken.

Drammen kommune er spesiell. Hele 10 prosent av kommunens innbyggere er innvandrere, den høyeste andelen i noen norsk kommune. Kommunen har prøvd å gripe fatt i dette ved å fokusere på å øke innvandrernes deltakelse og engasjement i lokalpolitikken. Forsøk er blant annet rettet mot å styrke innvandrernes kunnskaper om det norske politiske systemet. Samtidig har en forsøkt å integrere dem i det lokale organisasjonslivet, iberegnet de politiske partiene. Elevdemokrati har vært et viktig satsingsområde.

Utvalget mener at skolen, og de politiske partiene, har et spesielt ansvar for opplæring i demokratiske verdier og handlemåter. Når det dokumenteres motstand mot demokratisering i skolen er det problematisk. Guldvik (2000) mener at slik «motstand ikke trenger å være aktiv, men kan like gjerne ligge i at skoleledelsen viser liten interesse for denne typen tiltak». Utvalget mener dette er en sentral utfordring. Det er viktig å bygge opp under skolens rolle i den demokratiske fostringen. Guldvik (*2000*) konkluderer, i en artikkel om KS- prosjektet «økt deltakelse i lokalpolitikken fra barn, unge, innvandrere og kvinner», slik;

> «oppsummeringsvis kan en si at skoler og partier har vært sentrale arenaer for å gjennomføre deler av prosjektet. Det har vist seg tungt å få innpass i skolene, og seigt å få bevegelse i partiene … Er oppmerksomheten om for eksempel ungdom og kvinner er uttrykk for mer symbolpolitikk enn realpolitikk?».

Hvis denne konklusjonen er riktig, så mener utvalget at den representerer et kraftig signal om at sentrale samfunnsinstitusjoner ikke tar grunnleggende demokratiske funksjoner på alvor.

9.6 Oppsummering og konklusjoner

Utvalget har i dette kapitlet drøftet hvorvidt det finnes institusjonelle løsninger som bedre enn i dag kan fange opp det politiske engasjementet som eksisterer blant borgerne. Utvalget har fokusert på ordninger som kan medvirke til å utvikle dialogen mellom det representative demokratiets kjerneinstitusjoner og borgerne. Det faktum at det reises krav om å introdusere nye former for deltakelse, er et tegn på at det har skjedd endringer i synet på hvordan demokratiet skal organiseres. Borgerne velger i større grad den direkte veien. Turen går ikke, i like stor grad som før, via det tradisjonelle partidemokratiet.

Utvalget har drøftet spørsmålet om det bør grunnlovsfestes bindende nasjonale folkeavstemninger. Det er ikke tvil om at det kan fremføres en rekke vektige argumenter for at når Stortinget først har tatt en beslutning om å legge en sak ut til folkeavstemning, bør resultatet være bindende. Men det er viktig å være klar over at bindende folkeavstemninger vil reise en rekke prinsipielle forfatningsmessige problemstillinger, som blant annet må drøftes i lys av Grunnlovens § 93 og § 112. Forfatningsmessig handler dette om hvordan forholdet mellom det direkte og indirekte demokrati skal lovreguleres. Skal det stilles ulike flertallskrav alt etter om det Stortinget eller folket som skal ha beslutningsmakten? Utvalget mener mindretallsvernet er viktig, og at dette kan ivaretas på ulike måter. En kan knytte bindende folkeavstemninger til bestemte saker – en kan stille strenge krav til hvor mange som må ha deltatt for at resultatet skal være bindende – en kan formulere høye barrierer for at Stortinget skal kunne legge en sak ut til folkeavstemning (en kombinasjon av disse elementene er også mulig). EU saken har bidratt til at det direkte demokrati er blitt en viktig del av den norske styreformen, og det er bred enighet i utvalget om at spillereglene for dette bør klargjøres i grunnloven. Det foreligger en rekke grunnlovsforslag om bindende nasjonale folkeavstemninger (se vedlegg 2). Forslagene berører de ulike hensyn som utvalget har drøftet i dette kapitlet.

Med bakgrunn i samme argumentasjon som ovenfor går *utvalget* inn for at det skal lovreguleres at kommunestyrene/fylkestingene kan, om de ønsker det, vedta å utløse både rådgivende og bindende folkeavstemninger i saker som hører inn under kommunens/fylkeskommunens kompetanseområde. Utvalget forutsetter at reglene utformes slik an lokal folkeavstemning ikke binder statsorganenes handlefrihet på en slik måte at hensynet til nasjonal styring ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. En folkeavstemning kan kun gjøres bindende hvis et kvalifisert flertall i kommunestyret/fylkestinget ønsker det. Utvalget går i tillegg inn for at minst 50 prosent av de stemmeberettigede må ha deltatt for at en folkeavstemning skal få en bindende karakter. Utvalget forventer ikke at dette vil føre til en hyppigere bruk at folkeavstemninger som sådan, men det vil sende et signal om at kommunene/fylkeskommunene også kan ta i bruk direkte demokratiske virkemidler.

Utvalget vil understreke at også rådgivende folkeavstemninger kan være et nyttig redskap i den politiske beslutningsprosessen. Erfaringene med rådgivende folkeavstemninger både fra 1905 og i tilknytning til EU-spørsmålet viser at rådgivende folkeavstemninger har vært nyttige og hatt stor betydning for utviklingen i viktige nasjonale spørsmål. Det kan blant annet tenker at det oppstår spørsmål som Stortinget, av mange grunner, vil ha betenkeligheter med å avgjøre. Stortinget kan selv være i tvil, og dermed ha betenkeligheter ved å påta seg ansvaret. Det kan typisk gjelde saker som går på tvers av de politiske motsetninger, og hvor de politiske partiene selv er splittet. I slike situasjoner er det rimelig at Stortinget gjennom en appell til folket kan skaffe seg det nødvendige beslutningsgrunnlaget.

Utvalget mener et innbyggerinitiativ lokalt kan bidra til å bedre dialogen mellom partiene og borgerne. En slik lokal forslagsrett kan bidra til å fange opp det saksorienterte engasjementet og føre det inn i den representative prosessen på en ordnet og formell måte. Innbyggerinitiativet gir borgerne

anledning til, på en direkte måte, å sette de sakene som mobiliserer på den politiske dagsorden. Partiene er, i perioder mellom valgene, sterkt orientert mot det daglige arbeidet i kommunestyrer og fylkesting. Innbyggerinitiativet kan bidra til at partiene i større grad fokuserer på den velgerorienterte aktiviteten også i perioder mellom valg.

Utvalget observerer at det er et sterkt fokus på brukerne i offentlig sektor, samtidig som debatten om konsekvensene av en slik utvikling er sterk. En tese er at brukerstyringen kan bidra til å fragmentere politikken, til å gjøre ansvarsforholdene enda mer uklare for velgerne. En annen er at et økt innslag av brukerstyring er demokratisk fostring i praksis, og at det kan være en viktig sperre mot en sterkt profesjonsdominert offentlig sektor. Utvalget mener den kollektive brukerstyringen i offentlig sektor bør formaliseres. Brukerstyringen skal ikke skje på bekostning av representative organer, men i et samspill med disse. Det er staten, kommunestyrene, og fylkestingene som skal gi rammene. Brukerne bør gis en formalisert innflytelse på institusjonsnivå. Hensynet til brukerne bør vurderes nøye i den løpende gjennomgangen av kommuneloven, og av de enkelte særlovene.

Utvalget vil understreke at det er et stort handlingsrom lokalt med hensyn til det å utvikle organisatoriske løsninger for å fange opp det politiske engasjementet. Den politiske kommunen er satt under press, men problemdefinisjonene og løsningene vil variere sterkt på tvers av landets 435 kommuner. De forsøkene som er gjort, eller som er under utvikling, viser dette. Det skjer svært mye i kommunene som kan plasseres under overskriften «demokrati og deltakelse», dette er en bekreftelse på at engasjement for lokaldemokratiet er stort.

Medlemmet *Harald B. Haram* foreslår følgende særforslag når det gjelder folkeavstemninger/folkeinitiativ; Dette medlem ønsker en ordning med direkte folkeinitiativ både nasjonalt og lokalt i det norske styringssystemet. Han foreslår følgende underskriftskrav for de respektive styringsnivåer; nasjonalt 75 000, fylkeskommunalt 3 prosent, og kommunalt 5 prosent. Dette medlem foreslår videre at en tredel av stortingsrepresentantene skal kunne kreve folkeavstemning både om lovsaker og andre saker. Han ønsker å grunnlovsfeste bindende nasjonale folkeavstemninger, med et hertil hørende krav om at minst 45 prosent av de stemmeberettigede må ha deltatt hvis resultatet skal være bindende.

Appendiks

Tabell 9.2: Folkeavstemninger i Norden

	Land / Tema for folkeavstemning	Ja-prosent	Deltakelse
Danmark	1916 Salg av de vestindiske øyene 1920 Grunnlovsendring: Nordslesvig 1939 Grunnlovsendring: Senket alder for stemmerett, avskaffe landstinget. 1953 a. Ny Grunnlov, b. Stemmerett fra 25 til 21 eller 23 år. 1961 Stemmerett fra 23 til 21 år 1963 a. Godkjenning av jordlov b. Godkjenning av småbrukslov c. Godkjenning av lov om kommunal forkjøpsrett. d. Godkjenning av lov om naturvern 1969 Stemmerett fra 21 til 18 år 1971 Stemmerett fra 21 til 20 år 1972 Medlemskap i EF 1978 Stemmerett fra 20 til 18 år 1986 Godkjenning av EF-avtale (SEA) 1992 Godkjenning av Maastricht traktaten 1993 Godkjenning av modifisert Maastricht 1998 Godkjenning av Amsterdam traktaten 2000 Medlemskap i ØMU	64,2 96,9 91,9 54,6 55,0 38,4 38,6 39,6 42,6 21,4 56,5 63,3 53,8 56,2 49,3 57,0 55,1 46,9	37,4 49,6 48,9 57,1 37,3 73,0 73,0 73,0 73,0 63,6 86,2 90,1 63,2 75,4 82,9 85,5 75,0 87,5
Finland	1931 Oppheve forbud mot alkohol1994 Medlemskap i EU	70,556,9	44,470,8
Island	1908 Innføre forbud mot alkohol1916 Utføring av siviltjeneste1918 Union med Danmark1933 Oppheve forbudet mot alkohol1944 a. Selvstendighet fra Danmark b. Innføre republikk	60,17,292,657 ,799,598,5	69,249,243, 845,398,49 8,4
Norge	1905 Gå ut av unionen med Sverige1905 Godkjenne konge1919 Holde på forbudet mot alkohol1926 Oppheve forbudet mot alkohol1972 Medlemskap i EF1994 Medlemskap i EU	99,978,961,65 5,846,547,8	84,875,366, 564,877,68 8,8
Sverige	1922 Innføre forbud mot alkohol 1955 Høyre trafikk 1957 Tilleggspensjon Linje 1 Linje 2 Linje 3 1980 Kjernekraft Linje 1 Linje 2 Linje 3 1994 Medlemskap i EU	49,0 15,5 45,8 15,0 35,3 18,9 39,1 38,7 52,3	55,1 53,2 72,4 75,6 83,3

Kilde: Petersson 1995 s. 205.

Kapittel 10
Administrering og praktisk gjennomføring av valg

10.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi ta for oss en del problemstillinger vedrørende administreringen og den praktiske gjennomføringen av valgene, problemstillinger som ikke blir behandlet i andre kapitler av innstillingen. Følgende spørsmål vil bli tatt opp:

1. Hvordan skal arbeidet med administrasjonen av valgene organiseres på sentralt hold?
2. Hvilke organer skal ha ansvaret når det gjelder den praktiske gjennomføringen av valgene?
3. Bør valgloven ha regler om nominasjon?
4. Hvordan skal forhåndsstemmegivningen organiseres og gjennomføres?
5. Hvordan skal stemmegivningen på valgtinget organiseres og gjennomføres?
6. Bør reglene om vraking av stemmesedler forenkles?
7. Hvordan skal opptellingen og valgoppgjøret gjennomføres?
8. Hvordan skal gjennomføringen av valgene finansieres?
9. Bør valgloven ha en generell bestemmelse om forsøk i forbindelse med valg?
10. Bør valglovens bestemmelser om registrering av politiske partier endres?

Avslutningsvis inneholder kapitlet et punkt om valgforskningen.

10.2 Hvordan skal arbeidet med administrasjonen av valgene organiseres på sentralt hold?

10.2.1 Gjeldende ordning

Kommunal- og regionaldepartementet har i dag det sentrale ansvaret når det gjelder forberedelser og gjennomføring av valg i Norge.

Departementets arbeid med valg kan deles i tre hovedgrupper

Regelverksarbeid

Dette omfatter i det vesentlige:

– forberedelse av forslag om endringer i valgloven (i form av Ot.prp som legges fram for Stortinget)
– veiledning og rådgivning overfor valgmedarbeidere i kommuner, fylkeskommuner og hos fylkesmennene (i form av rundskriv, særtrykk av loven)
– besvarelse av henvendelser – både fra enkeltpersoner, offentlige instanser, partier og media – vedr. forståelsen av regelverket

Oppgaver i forbindelse med den praktiske gjennomføringen av valgene

De praktiske forberedelsene av valgene omfatter:

1. fastsetting av valgdag (departementet utarbeider en kongelig resolusjon med forslag til dato)
2. bestilling, produksjon og utsending av valgmateriell (stemmeseddelkonvolutter, omslagskonvolutter og stemmesedler med partinavn til forhåndsstemmegivningen, valgkort, m.m.)
3. informasjon til og opplæring av valgmedarbeidere både innenlands og utenlands
4. et omfattende samarbeid med Statens postselskap, i forbindelse med innføringen av poststemmegivningen
5. råd til lokale valgmyndigheter for å sikre en betryggende avvikling av valgene, for eksempel i form av maler for møtebøker
6. et omfattende informasjonsopplegg overfor velgerne, i samarbeid med Statens informasjonstjeneste
7. godkjenning av EDB-baserte valgoppgjørssystemer
8. planlegging og gjennomføring av prosjektet med innsamling og bearbeiding av valgresultatene, i samarbeid med IBM og representanter for mediene
9. funksjonen som sekretariat for Riksvalgstyret ved stortingsvalg
10. forberedelse av klagesaker for Stortinget ved stortingsvalg
11. behandling av klagesaker ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

Budsjettering, budsjettkontroll

Departementets totalbudsjett i forbindelse med valg beløper seg til ca. 100 millioner kroner ved stortingsvalg, og ca. 90 millioner kroner ved lokalvalg. Økonomistyring, kontroll og anvisning av fakturaer krever en ikke ubetydelig ressursinnsats.

I departementet er det opprettet en permanent prosjektgruppe på 5–6 personer som har ansvaret for valgarbeidet. Valgarbeidet i departementet strekker seg vanligvis fra august måned året før selve valgåret, og avsluttes normalt ved årsskiftet etter valget, dvs. en periode på ca. halvannet år. Medlemmene av valggruppen arbeider i ca. 1 år mer eller mindre på heltid med valgadministrasjon. Departementets totale ressursinnsats i tilknytning til det enkelte valg kan anslås til nærmere 6 årsverk. Den klart største delen av ressursinnsatsen er knyttet til punktene vedr. regelverksarbeid og praktisk administrering av valgene.

10.2.2 Forholdet til utvalgets mandat

I mandatet er utvalget gitt i oppdrag å

> «… å vurdere om det er tenleg at andre sentrale organ enn Kommunal- og arbeidsdepartementet [54] kan ha oppgåver i samband med gjennomføring av vala. …»

I kommentarene til dette mandatpunktet er det vist til at

54. Departementets tittel er senere endre til Kommunal- og regionaldepartementet.

> «… departementet forvaltar regelverket og har ansvaret sentralt for gjennomføringa av vala. Det er ei todelt grunngjeving for at ein bør vurdere endringar på dette feltet: Departementet er styrt av den konstitusjonelt ansvarlege statsråden på dette området. Er det rett at oppgåver knytt til gjennomføringa av val er lagt til dette forvaltningsnivået? For det andre er dei mest ressurskrevande delane av ein utprega teknisk-administrativ karakter. Utvalget skal sjå på korleis forvaltninga på sentralt nivå best kan organiserast når det gjeld val …»

10.2.3 Situasjonen i Danmark og Sverige

I *Danmark* er ansvaret for valgarbeidet lagt til Indenrigsministeriet. Deres valgorganisasjon består av én person på heltid, mens det etableres en prosjektgruppe på 3- 4 personer ca. 3 måneder før hvert valg. I tillegg engasjeres flere medarbeidere på valgnatten, i forbindelse med innsamling og publisering av valgresultatene.

Danskene har et relativt enkelt og ganske strømlinjeformet opplegg. Det drives lite informasjonsarbeid. Materiellet til forhåndsstemmegivningen ligger klart ute i kommunene, og produseres ikke i tilknytning til det enkelte valg. Stemmeseddelkonvolutter brukes ikke. I stedet benyttes kun én stemmeseddel som inneholder alle valglistene. Opplæring av valgmedarbeidere er begrenset til et enkelt seminar. EDB og valg er kommunenes og kommunedatasentralens ansvar.

I Danmark har kommunene det fulle ansvar for dekning av valgutgiftene, også ved folketingsvalg. Totale valgutgifter ligger på ca. 60 millioner danske kroner, mens ministeriets utgifter beløper seg til ca. 1 million danske kroner, og gjelder hovedsakelig materiell som skal brukes ved forhåndsstemmegivningen.

Det danske opplegget må nødvendigvis være enkelt, for å gjøre det mulig å skrive ut folketingsvalg med 3 ukers frist.

I *Sverige* har man valgt en todeling av oppgavene. Arbeidet med lov- og regelverk er lagt til Justitiedepartementet, mens Riksskatteverket (RSV) har ansvaret for det praktiske arbeidet. Denne ordningen, som har bestått siden 1973, ble valgt fordi man ønsket å gjøre valgavviklingen til et rent administrativt ansvar. RSV er dessuten inne i valgarbeidet fordi de har ansvaret for manntallsføringen.

Riksskatteverket har en egen «valenhet» på 7 personer som har valg som fulltidsbeskjeftigelse.

Oppgavene i forbindelse med valgene er ganske like i Norge og Sverige, når det gjelder produksjon av materiell, informasjon, opplæring av valgfunksjonærer og utvikling av EDB. Valgresultatene innrapporteres til RSV sentralt, via deres regionale nett, og publiseres til media via internett.

Statens utgifter ved valg er beregnet til ca. 250 millioner svenske kroner. Ca. halvparten av dette er Postens utgifter i forbindelse med poststemmegivningen.

I juni 2000 ble det lagt fram en utredning (Valtekniska utredningen Ju 2000: 02) der det foreslås opprettet et nytt organ – Riksvalnämnden – som skal overta RSVs oppgaver som sentral valgmyndighet. Riksvalnämndens oppgaver kan kort defineres slik:

– ha det sentrale ansvaret for forberedelse og gjennomføring av valg og

folkeavstemninger
– for øvrig utføre de oppgaver den sentrale valgmyndigheten er pålagt i henholdt til lov og forfatning

Bakgrunnen for omleggingen er at RSV selv har stilt spørsmål om det er formålstjenlig at de fortsatt skal være sentral valgmyndighet. Dette har to hovedgrunner:
1. Virksomheten i forbindelse med valg mangler en naturlig tilknytning til RSV's øvrige virksomhet, og har en tendens til å komme i skyggen av denne
2. Virksomheten i forbindelse med valg har behov for en helt annen IT-støtte enn RSV for øvrig.

Den svenske Regjeringen har tiltrådt utredningens konklusjoner og det nye organet er opprettet fra 1. januar 2001. RSV skal imidlertid ha ansvaret for datasystemet i forbindelse med valg fram til utgangen av 2001.

10.2.4 Utvalgets vurderinger

Generelt

Utvalget mener at tiden nå kan være inne til å få en debatt om departementets rolle ved framtidige valg. En er enig i at det kan reises spørsmål på prinsipielt grunnlag om det er heldig at ansvaret for den praktiske avviklingen av valgene skal ligge hos departementet – i siste instans statsråden. Dessuten er den største delen av valgarbeidet knyttet til praktisk-tekniske oppgaver, som det ikke er gitt skal ligge i et departement.

I den senere tiden har det vært en tendens i norsk forvaltning til at rene driftsoppgaver, eller oppgaver av klart praktisk-teknisk karakter flyttes ut til andre organer, som for eksempel direktoratene. På den måten har departementene kunnet vie større oppmerksomhet til oppgaver av mer prinsipiell karakter, som for eksempel utviklingen av lov- og annet regelverk.

Dersom det praktiske arbeidet med valgavviklingen legges til et annet organ enn departementet vil departementet kunne engasjere seg sterkere når det gjelder tilrettelegging og utvikling av rammebetingelsene for demokratiet, oppgaver som kan ses som naturlige for departementet som overordnet organ når det gjelder valg.

Utvalget vil derfor tilrå at en foretar en todeling når det gjelder det sentrale arbeidet med valgavviklingen:
1. Administreringen av lov og regelverk skal fortsatt ligge til Kommunal- og regionaldepartementet.
2. De praktisk-tekniske oppgavene bør tas ut av departementet og legges til et annet organ.

Utvalget vil peke på at det er to veier å gå for å få til en slik todeling av oppgavene

Enten opprette et nytt organ til å ta seg av de oppgaver som sorterer under pkt. 2, eller vurdere om det er et eksisterende organ som det er naturlig å legge oppgavene til.

Skal oppgavene legges til et eksisterende organ?

To instanser synes å peke seg ut dersom en vil føre over oppgaver til et organ som allerede er opprettet:

1. Statistisk Sentralbyrå – som har ansvaret for valgstatistikken, og har deltatt i enkelte prosjekter i departementets regi, for eksempel når det gjelder å utarbeide mal for møtebøkene.
2. Skattedirektoratet, Sentralkontoret for folkeregistrering – som har ansvaret for folkeregistrene, som danner grunnlaget for manntallsproduksjonen.

Etter utvalgets mening taler de beste grunner for å legge de aktuelle oppgavene til Skattedirektoratet, da dette organet må antas å være det som er mest involvert i valgarbeidet på dagens nivå. En slik løsning vil dessuten danne en parallell til den tidligere svenske ordningen, som – etter utvalgets mening – representerer en prinsipielt riktig arbeidsdeling mellom et departement og en annen instans, i tillegg til at den stort sett har syntes å fungere godt.

Utvalget er klar over at forslaget innebærer en oppsplitting av valgarbeidet mellom et departementet og et direktorat underordnet et annet departementet. Utvalget kan ikke se dette som noe avgjørende motargument. Allerede i dag har vi eksempler på direktorater som administrativt/faglig sorterer under flere departementer, for eksempel oljedirektoratet (Olje- og energidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet)

Utvalget er klar over at en eventuell overføring av arbeidsoppgaver betinger en styrking av Skattedirektoratet, Sentralkontoret for folkeregistrering, både når det gjelder bemanning, kompetanse og ressurser, og forutsetter at dette blir fulgt opp av de rette instanser.

På den annen side kan en overføring av oppgaver i forbindelse med valg til Skattedirektoratet bli møtt med innsigelser om at valg er et område som – bortsett fra folkeregistrering og manntallsføring – har lite å gjøre med direktoratets øvrige oppgaver. En eventuell valgenhet innen direktoratet kan bli oppfattet som en «fremmed fugl», og en kan på sikt oppleve en situasjon som den som har oppstått i Sverige.

Bør det opprettes en permanent valgkommisjon?

Mulige innvendinger mot å legge valgoppgaver til Skattedirektoratet gjør at en kan reise spørsmålet om det i stedet bør etableres et helt nytt organ som kan ivareta disse funksjonene. En tenker seg her mulighetene for å opprette en permanent valgkommisjon.

Permanente valgkommisjoner er etablert i land som Israel, Frankrike og Storbritannia. I de fleste land er det en kobling mellom regler for partifinansiering og etableringen av slike valgkommisjoner. Samtidig har denne typen

kommisjoner er rekke andre viktig arbeidsoppgaver, som utvalget finner interessante.

Representanter for utvalget har besøkt den britiske valgkommisjon. Kommisjonen ble etablert i november 2000, og dens viktigste oppgave er å sikre bred oppslutning om valg og demokratiske institusjoner. Den fungerer således uavhengig av den til enhver tid sittende regjering, særlig har en sett det som viktig å sikre uavhengighet i forholdet til de politiske partier. Det er ikke snakk om et vanlig departementalt organ, kommisjonen står direkte ansvarlig ovenfor parlamentet. Kommisjonens budsjett behandles direkte av parlamentet og den legger sine egne langsiktige planer. Den vil til enhver tid bestå av fra 5 til 9 medlemmer, i tillegg kommer en administrativ enhet. Valgkommisjonens medlemmer oppnevnes for en periode på opptil 10 år. Den britiske valgkommisjonen skal ikke bare utøve kontroll med registrering og finansiering av politiske partier, men ivareta en rekke viktige oppgaver.

Den britiske valgkommisjonen skal overvåke og administrere folkeavstemminger. Særlig fokuseres det på at begge sider skal sikres likeverdige muligheter til å gjøre sine syn gjeldende. Kommisjonen skal videre gi råd i spørsmål knyttet til praktiseringen av valglovgivningen. Dette skal utøves ved at kommisjonen utarbeider rapporter i etterkant av hvert enkelt valg. Derigjennom skal en få belyst hvilke sider ved valglovgivningen som det er behov for å se nærmere på, noe som skal sikre en kontinuerlig modernisering av valgmaskineriet. Kommisjonen vil videre ha et spesielt ansvar for forsøksvirksomheten i forbindelse med valg og demokratiske prosesser. Den skal ta initiativ til konkrete forsøk, formidle kunnskap om lokalt initierte forsøk, og sørge for at forsøksvirksomheten evalueres. Kommisjonen vil således spille en sentral rolle når det gjelder videreformidling av forskning knyttet til valg og demokratiske prosesser. Kommisjonen skal videre drive et aktivt informasjonsarbeid rettet mot å øke befolkningens kunnskaper om valgsystemet.

Utvalget mener det er flere argumenter som taler for en permanent valgkommisjon. For det første foreslår utvalget en viss dekonstitusjonalisering av valglovgivningen. Dette kan være et argument for at et uavhengig organ bør ha et ansvar for å sikre at mandatfordelingen på valgkretsene skjer i tråd med lovgivers intensjoner. For det andre er det behov for et organ som kan bidra til å øke kunnskapen om valgsystemet i befolkningen. Til tross for at en i utformingen av valgordningen prøver å gjøre det så enkelt som overhode mulige, er det ingen tvil om at det er vanskelig for folk flest å se mulige effekter. En permanent valgkommisjon vil kunne ivareta rollen som en kunnskapsbank, drive et bredt informasjonsarbeid, kort og godt fungere som er serviceorgan for befolkningen. For det tredje har de økte mulighetene for å forhåndsstemme gjort at flere aktører har ansvar i forbindelse med selve gjennomføringen av valgene. En valgkommisjon vil ha et spesielt ansvar for å sikre at forhåndsstemmegivningen foregår på en demokratisk forsvarlig måte. For det fjerde har en rekke departementer og offentlige institusjoner i dag en rolle i administreringen av den demokratiske prosessen. Det vil være en fordel om disse i større grad kunne samles innenfor rammene av en valgkommisjon. For det femte stiller den teknologiske utviklingen nye krav, det er viktig å ha organer med ekspertkompetanse for å sikre at oppdateringen av valgmaskineriet skjer på en forsvarlig måte. For det sjette vil en permanent valgkommis-

jon kunne ha et særlig ansvar for å stimulere til forskning om valg og demokratiske prosesser.

Utvalget mener at en permanent valgkommisjonen bør oppnevnes av Stortinget. Utvalget mener en permanent valgkommisjon kan tenkes å ha følgende funksjoner:

- Registrere politiske partier
- Sikre likeverdige vilkår i forbindelse med folkeavstemminger
- Ansvar for valglovgivningen og praktiseringen av denne med sikte på en kontinuerlig modernisering av valgmaskineriet. Dette kan utøves ved at det utformes rapporter i etterkant av hvert enkelt valg.
- Ansvar for å administrering og praktisering av reglene for folkeavstemminger.
- Sikre at forhåndsstemmegivningen foregår på en demokratisk forsvarlig måte
- Vedlikehold av manntallet.
- Utregning, og offentliggjøring, av den fylkesvise fordelingen av distriktsmandater ved stortingsvalg
- Drive et aktivt informasjonsarbeid i forbindelse med valg
- Stimulere til forskning knyttet til valg.
- Systematisere forsøksvirksomheten knyttet til valg og demokratiske prosesser
- Fungere som et kontaktorgan ovenfor andre land i forbindelse med valg

Det er ikke nødvendig at kommisjonen selv skal utføre alle de praktiske oppgaver som følger av oversikten ovenfor. Den må ha anledning til å sette ut oppgaver til andre organer som det er naturlig å trekke inn. For eksempel kan det tenkes at Skattedirektoratet tillegges oppgaver når det gjelder manntallet. Etter utvalgets mening er det en fordel å legge de mer praktisk-tekniske oppgavene i forbindelse med valgadaministrasjon utenfor kommisjonen.

Når det gjelder kommisjonens sammensetning mener utvalget at den ikke bør bestå av representanter for de politiske partiene. Dette bl.a. fordi en av oppgavene til kommisjonen kan bli registrering av politiske partier. Kommisjonens medlemmer bør være personer som har godt kjennskap til valgordning og –lovgivning, og også kjenner til de praktiske sidene ved avvikling av valg. Medlemmene bør oppnevnes på åremål, og på grunnlag av faglige kvalifikasjoner.

Konklusjoner

1. Det bør opprettes et nytt organ – en permanent valgkommisjon. Denne må i tilfelle tillegges oppgaver ut over de praktisk-tekniske oppgaver som i dag ligger i departementet.
2. Utvalget vil tilrå at det skjer en endring i departementets ansvarsområde når det gjelder administrering av valg. Departementets oppgaver bør være å administrere lov og regelverk.
3. Dersom de praktiske og tekniske oppgavene departementet har i dag i forbindelse med valg skal flyttes ut og overføres til et annet, allerede eksisterende organ, bør dette være Skattedirektoratet, Sentralkontoret for folkeregistrering.

10.3 Hvilke organer skal ha ansvaret når det gjelder den praktiske gjennomføringen av valgene på lokalt/regionalt nivå?

10.3.1 Gjeldende regler

Valgloven § 15 fastsetter at det i hver kommune skal være et valgstyre som består av formannskapet. I kommuner som har innført parlamentarisk styreform skal det velges et valgstyre på minimum 5 medlemmer. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer og blant medlemmene leder og nestleder. Valget skjer som forholdstallsvalg.

Loven har regler om delegasjon av myndighet til lederen, et arbeidsutvalg eller sekretæren i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Lederen kan bestemme at enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning skal avgjøres ved sirkulasjon mellom medlemmene.

Møtene skal som hovedregel holdes for åpne dører. Det er fastsatt et unntak for de tilfelle hvor lukkede dører er nødvendig for å hindre spredning av taushetsbelagte opplysninger.

Valgstyret oppnevner selv de nødvendige hjelpere.

Valgloven § 16 har regler om at det skal være et fylkesvalgstyre i hver fylkeskommune. Disse reglene tilsvarer i det store og hele bestemmelsene om valgstyret.

Valgloven § 28 bestemmer at et stemmestyre på minst 3 medlemmer skal forestå stemmegivningen på stemmestedene. Stemmestyrene velges av kommunestyret, eller valgstyret etter delegasjon fra kommunestyret. Det følger av loven at enhver som har stemmerett ved lokalvalg er valgbar og pliktig til å motta valg. Loven gir også en anvisning på at det helst bør velges personer fra vedkommende stemmekrets.

10.3.2 Utvalgets merknader

Utvalget vil vise til at valglovens bestemmelser om valgstyre/fylkesvalgstyre ikke er i samsvar med kommunelovens regler om organisering av den kommunale/fylkeskommunale virksomhet. Kommunelovens system bygger på at det er opp til den enkelte kommune/fylkeskommune å bestemme hvilket organ som skal ta seg av en oppgave.

Bestemmelsene om saksbehandlingen i valgstyret/fylkesvalgstyret er til dels de samme som følger av kommuneloven, og kan dermed synes overflødige. Utvalget vil vise at det i de seneste årene har vært et omfattende arbeid med gjennomgang av lovgivningen, med sikte på å få til en harmonisering mellom kommunelovens regler og bestemmelser i særlovgivningen. Intensjonen har vært at kommuneloven skal være det generelle regelverket som gjelder hele kommuneforvaltningen. Regler som innebærer en unødvendig binding av kommunenes og fylkeskommunenes organisering og virksomhet er søkt opphevet.

Etter utvalgets mening bør valgavviklingen på kommunalt/fylkeskommunalt nivå fortsatt administreres av et folkevalgt organ. Loven bør imidlertid ikke fastsette hvilket organ dette skal være. Det bør være opp til den enkelte kommune/fylkeskommune å bestemme om det skal velges et eget organ som tar seg av valgadministrasjonen, eller om oppgavene skal legges til formannskapet/fylkesutvalget eller et fast utvalg/en nemnd som allerede eksis-

terer. Dersom det opprettes et eget organ som valgstyre/fylkesvalgstyre, vil det følge av kommunelovens regler om valg av faste utvalg/nemnder at valget skjer som forholdsvalg, dersom ett medlem av kommunestyret/ fylkestinget forlanger det.

Valgstyret/fylkesvalgstyret er et fast utvalg i kommunelovens forstand, og vil dermed bli omfattet av denne lovens regler om saksbehandlingen i folkevalgte organer, herunder reglene om åpne dører.

Utvalget mener bestemmelsen om at valgstyret/fylkesvalgstyret selv velger de nødvendige hjelpere bør opprettholdes. Dette for å sikre at valgorganene har mulighet til å skaffe seg den arbeidshjelp som anses påkrevd for å sikre at valgavviklingen skjer på en forsvarlig måte i samsvar med lovens krav.

Når det gjelder stemmestyrene vil utvalget gå inn for at bestemmelsene om valgbarhet/plikt til å motta valg utgår. Disse forholdene reguleres også av kommunelovens regler om valg til nemnder, som er tilsvarende valglovens regler. Det må da anses unødvendig å ha de samme reglene i to lover.

Utvalget vil videre foreslå at det lovfestes at valgstyret velger stemmestyrenes medlemmer, uten at dette er avhengig av delegasjon fra kommunestyret.

Konklusjoner

1. Påbudet om at formannskapet (fylkesutvalget) skal være valgstyre (fylkesvalgstyre) oppheves.
2. Det vil være opp til den enkelte kommune/fylkeskommune å beslutte hvilket organ skal være valgstyre/fylkesvalgstyre.
3. Kommunelovens regler om valg av nemnder gjelder dersom det velges et eget organ som valgstyre/fylkesvalgstyre.
4. Kommunelovens regler om saksbehandlingen i nemnder skal gjelde valgstyret/fylkesvalgstyret.
5. Valgstyret gis hjemmel til å velge stemmestyrenes medlemmer.
6. Kommunelovens regler om valgbarhet til nemnder vil gjelde for stemmestyrene.

10.4 Bør valgloven ha regler om nominasjon?

10.4.1 Gjeldende regler

Valgloven §§ 18- 23 har bestemmelser om nominasjon. Loven beskriver detaljert hvordan de registrerte partiene skal gå fram i forbindelse med nominasjon til stortingsvalg og fylkestingsvalg, dersom de ønsker at utsendingene til møtene skal få skyss- og kostgodtgjørelse fra staten. Det er gitt utførlige regler bl.a. om antall utsendinger til møtet fra den enkelte kommune, og om hvordan nominasjonsmøtet skal forberedes og gjennomføres.

Valgloven setter ingen krav til partiene for at nominasjonen skal være *gyldig* . Reglene er således ikke et pålegg om å organisere nominasjonen på en bestemt måte. Den eneste konsekvensen av ikke å følge reglene er av økonomisk art: Utsendingenes rett til kompensasjon fra statskassen bortfaller dersom bestemmelsene i loven ikke følges.

Hovedhensynet bak reglene har vært å sikre at alle distrikter innenfor fylket, også de mest avsidesliggende og tynt befolkede, får anledning til å øve rimelig innflytelse på hvilke kandidater som skal representere partiet. Da reglene i sin tid ble utformet anså en det mest hensiktsmessig at dette hensynet ble ivaretatt ved økonomiske incitamenter.

Reglene har lang tradisjon i vår valglovgivning. De ble innført ved en egen lov om nominasjon i 1920, og ble tatt inn som en del av den nye valgloven som ble vedtatt i 1985.

Støtten til partienes nominasjonsutgifter inngår som en del av Kommunal- og regionaldepartementets utgifter til avvikling av valg og bevilges over statsbudsjettets kapittel 502 Valgutgifter. Ved de seneste valgene har utgiftene beløpt seg til ca. 5 millioner kroner. Dette er utgifter som påløper hvert annet år – i forbindelse med stortingsvalg og fylkestingsvalg.

10.4.2 Utvalgets merknader

Utvalget mener at partienes situasjon med hensyn til økonomisk støtte fra staten er en annen i dag enn da nominasjonsreglene i sin tid ble innført. Partiene mottar nå årlig støtte over statsbudsjettet til sin alminnelige virksomhet. Støtten – som ble innført på 1970-tallet – gis over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett kapittel 1530. Dermed står ikke hensynet bak nominasjonsreglene så sterkt i våre dager som det gjorde tidligere, da partiene ikke fikk slik statsstøtte.

Utvalget finner det mest hensiktsmessig at statsstøtten i prinsippet omfatter all virksomhet partiene driver. Det bør ikke være nødvendig å ha lovfestede særordninger om støtte til visse deler av partienes virksomhet. Dette tilsier at nominasjonsmøtene – som en del av partienes virksomhet – blir finansiert gjennom statsstøtten og ikke ved en særskilt bevilgning.

Utvalget kan ikke se at det er påkrevd å opprettholde lovens regler om nominasjon for å sikre en rimelig geografisk fordeling av utsendingene til møtene. Det vil være i partienes egen interesse å sørge for en slik fordeling for å sikre bredest mulig oppslutning om det listeforslaget som settes opp, og utvalget finner at det bør være partienes ansvar å ivareta dette.

Utvalget vil derfor foreslå at valglovens bestemmelser om nominasjon oppheves. Det forutsettes at man i de år det avholdes valg tar hensyn til partienes utgifter i forbindelse med nominasjonene når rammene for statsstøtten fastsettes. Det må da tas hensyn til at partienes utgifter til nominasjon langt på vei er de samme uansett størrelse, og at de kan variere sterkt fra valgdistrikt til valgdistrikt.

Selv om man fjerner de detaljerte regler i loven er utvalget ikke fremmed for at det gis visse retningslinjer i forbindelse med tildelingen. Disse bør imidlertid ikke være detaljerte regler som gjennomregulerer hvordan nominasjonen skal foregå. Det bør være tilstrekkelig å trekke opp visse overordnede prinsipper som partiene forutsettes å etterleve.

Videre må det være en forutsetning at de midlene som blir stilt til partienes disposisjon for nominasjon virkelig blir brukt til nominasjon i de enkelte valgdistrikter, og ikke inngår som en del av partienes ordinære drift.

Det må være en forutsetning at nye prinsipper om støtte til nominasjon ikke stiller strengere krav til partiene enn det som følger av dagens lovregler.

Er et parti og dets lokalorganisasjon berettiget til støtte etter dagens ordning, må det fortsatt kunne få slik støtte.

Konklusjoner

– Valglovens bestemmelser om nominasjon oppheves.
– Støtte til partienes nominasjonsmøter gis som en egen del av statsstøtten til partiene i de år det avholdes stortingsvalg og fylkestingsvalg.

10.5 Hvordan skal forhåndsstemmegivningen organiseres og gjennomføres?

10.5.1 Gjeldende regler

Det er ikke alle velgere som vil ha anledning til å møte fram i et valglokale på valgdagen og avgi stemme. Valgloven åpner derfor adgang til å avgi stemme på forhånd, både innenfor Norges grenser og utenriks. Loven §§ 30–36 inneholder detaljerte regler om forhåndsstemmegivningen.

Hvem kan forhåndsstemme?

Loven § 30 første ledd fastsetter at «en velger som vil forhindret fra å møte personlig på valgtinget» kan avgi stemme på forhånd. Det kreves ikke at man må ha en spesiell grunn for å forhåndsstemme (bortsett fra såkalt ambulerende stemmemottaking etter § 36). Den som mottar forhåndsstemmer skal heller ikke kreve noen begrunnelse fra velgerens side.

Når kan man avgi forhåndsstemme?

Loven § 31 fastsetter at forhåndsstemmegivningen skal foregå:
– Innenriks (unntatt Svalbard og Jan Mayen): Perioden 15. juli – siste fredag før valget
– Utenriks, samt Svalbard og Jan Mayen: Perioden 1. juli – siste fredag før valget

Loven pålegger velgeren et ansvar for å avgi forhåndsstemmen såpass tidlig at den vil være vedkommende valgstyre i hende innen den lovbestemte fristen – utgangen av tirsdagen, dagen etter valget. Kommer stemmen til valgstyret seinere enn dette blir den forkastet selv om den er blitt avgitt i tide.

Hvem kan motta forhåndsstemmer?

Innenriks – loven § 32 bokstav a, b og d regulerer hvem som er stemmemottakere:
– Stemmemottakere oppnevnt av Posten blant de tilsatte
– Sysselmannen på Svalbard, som også kan oppnevne andre stemmemottakere
– På Jan Mayen den Kongen bestemmer

Utenriks – stemmemottakere utenriks er:

– Utenrikstjenestemenn ved de fleste norske utenriksstasjoner, samt funksjonærer ved stasjonene oppnevnt av vedkommende stasjonssjef
– Stemmemottakere særskilt oppnevnt av Kommunal- og regionaldepartementet
– Skipsfører/styrmann på norsk fartøy i utenriks fart
– Sjefen og dennes stedfortreder om bord på norske borefartøyer, oljeplattformer og lignende utenfor norsk territorialfarvann

(Loven § 32 bokstav c, e – f)

Hvor kan forhåndsstemmer mottas?

Innenriks – innenfor Norges grenser foregår stemmegivningen:
– På postkontorer
– På landpostbudruter
– På institusjoner der Posten bestemmer (etter forslag fra valgstyret)
– Hjemme hos syke/uføre som ikke har tilknytning til en landpostbudrute eller oppholder seg på en institusjon der forhåndsstemmegivning foregår (valgloven § 33 og § 36)

Utenriks – utenfor Norges grenser foregår stemmegivningen:
– Ved utenriksstasjonene
– Om bord på skip/oljeinstallasjoner
– Hos oppnevnte stemmemottakere – der departementet bestemmer

Framgangsmåten ved forhåndsstemmegivningen

Framgangsmåten ved stemmegivningen er utførlig beskrevet i loven § 34. De viktigste bestemmelsene er:
– Ved forhåndsstemmegivning til Posten må velgeren ha valgkort. Valgkortet er først og fremst et hjelpemiddel ved framsending av forhåndsstemmer. Det er ikke ment å være et legitimasjonsmiddel. Valgkortene produseres sentralt på oppdrag fra departementet. Dersom velgeren ikke har valgkort kan Postens tilsatte skrive ut duplikatvalgkort med de nødvendige opplysninger.
– Stemmemottakeren kan kreve at en ukjent velger legitimerer seg.
– Ved stemmegivning i Postens regi skal velgeren få et sett stemmesedler, enten med påtrykte kandidatnavn (velgeren stemmer *i* kommunen/fylket der han/hun er stemmeberettiget) eller bare med partinavn (velgeren stemmer *utenfor* kommunen/fylket der han/hun er stemmeberettiget).
– Stemmegivningen skal foregå i enerom og usett, bortsett fra i de tilfelle hvor velgeren har behov for hjelp.
– Valgagitasjon er forbudt «i stemmelokalet og i tilstøtende rom». Det er ikke anledning til å gi opplysninger til uvedkommende om forbruket av stemmesedler, eller la uvedkommende kontrollere dette.
– Stemmeseddelen/-sedlene legges i en stemmeseddelkonvolutt, som legges i en omslagskonvolutt.
– Ved forhåndsstemmegivning i Postens regi skal valgkortet legges ned i omslagskonvolutten, som er en vinduskonvolutt tilpasset slik at valgsty-

rets kommunenavn og adresse er synlig. Stemmemottakeren skal gjøre påtegning på valgkortet dersom velgeren antas å være i en tilstand som nevnt i loven § 41 andre ledd («lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet»).

– Ved forhåndsstemmegivning utenfor rikets grenser (og Svalbard og Jan Mayen) må stemmemottakeren fylle ut omslagskonvolutten med opplysninger om velgerens navn, adresse, fødselsdato, samt tid og sted for stemmegivningen. Velgeren og stemmemottakeren må underskrive omslagskonvolutten.
– Ved valget i 1999 var omslagskonvolutten for første gang påtrykt et søknadsskjema beregnet på nordmenn med mer enn 10 års registrert opphold i utlandet, og som måtte søke om innføring i manntallet. Tidligere måtte disse søke om innføring på eget skjema.
– Stemmemottakeren sender stemmegivningen på hurtigste betryggende måte til vedkommende valgstyre.

Ambulerende stemmemottaking

Velgere som pga. sykdom eller uførhet ikke er i stand til å ta seg til et valglokale på valgdagen – og som ikke har tilknytning til en landpostbudrute eller en institusjon der det avholdes forhåndsstemmegivning – kan stemme der de oppholder seg. Denne måten å stemme på («ambulerende stemmegivning») vil særlig være aktuell for «hjemmeboende» personer i byer og tettsteder der det ikke er etablert landpostbudruter.

Framgangsmåten for stemmegivningen er detaljert regulert i loven § 36.

Velgeren må søke Posten om å få avgi stemme der vedkommende oppholder seg. Søknaden skal i utgangspunktet være skriftlig, begrunnet og vedlagt en erklæring fra en person over 14 år om at de opplysninger velgeren gir er riktige.

Selv om det stilles et krav om skriftlig søknad, presiserer loven at en muntlig søknad ikke kan avvises. Den som mottar søknaden på vegne av Posten skal i slike tilfelle fortrinnsvis be velgeren sende en skriftlig søknad som bekrefter den muntlige. I alle fall skal de opplysninger som gis muntlig noteres ned og legges til grunn ved den videre behandling av søknaden.

Søknadsfristen er siste tirsdag før valgdagen kl 15.

Er forhåndsstemmegivningen endelig?

Tidligere kunne velgere som hadde forhåndsstemt også avgi stemme på valgtinget. Forhåndsstemmene ble først kontrollert mot avkryssingsmanntallet etter at stemmegivningen på valgtinget var avsluttet. Viste det seg at velgeren var blitt avkrysset for å ha stemt på valgtinget ble forhåndsstemmen forkastet.

I 1997 ble reglene om godkjenning av forhåndsstemmer endret. Utgangspunktet er nå at flest mulig forhåndsstemmer skal være godkjent og avkrysset i manntallet *før* valgtinget åpner. Dette er fastsatt i loven § 47 andre ledd.

En velger som har stemt på forhånd skal imidlertid ikke avvises dersom han/hun møter fram i et valglokale på valgdagen. Vedkommendes stemmegivning skal, dersom det er krysset av i manntallet, legges til side i et eget omslag, jf. loven § 41 første ledd. Det følger av § 47 femte ledd at val-

gtingsstemmen skal forkastes når stemmegivningene prøves. Er det ikke krysset av i manntallet kan velgeren stemme på vanlig måte. Valgtingsstemmen vil da telle med, og forhåndsstemmegivningen vil bli forkastet.

Det er altså to tilfelle hvor en valgtingsstemme kan godkjennes dersom velgeren også har forhåndsstemt:

1. Forhåndsstemmen er forkastet pga. formelle feil
2. Forhåndsstemmen er kommet inn til valgstyret etter at avkryssingen for forhåndsstemmer er avsluttet

10.5.2 Er det behov for endringer i forhåndsstemmeordningen?

Hvilke prinsipper bør legges til grunn når reglene for forhåndsstemmegivningen skal utformes? Bør det stilles vilkår for å kunne avgi forhåndsstemme?

Vår valgordning bygger på det prinsipp at stemmegivning på valgtinget på valgdagen skal være den primære måten å delta i valg.

Forhåndsstemmegivningen er tradisjonelt ment som et tilbud til de som ikke er i stand til å møte fram i et valglokale på valgdagen. Tidligere hadde lovgivningen klart definert hvilke omstendigheter som ga grunnlag for å stemme på forhånd.

Fram til 1979 fastsatte de daværende valglover (stortingsvalgloven og kommunevalgloven) uttrykkelig hvilke fraværsgrunner som kunne aksepteres som vilkår for forhåndsstemmegivning. Det dreide seg om:

– fravær fra kommunen
– offentlig gjøremål innen kommunen
– opphold på sykehus, fødehjem m.v.
– opphold i fengsel
– fravær fra kommunen pga flytting av rein

På de omslagskonvoluttene som ble brukt ved forhåndsstemmegivningen på den tiden var alle de lovlige forfallsgrunnene trykt, og velgeren skulle krysse av for den grunnen som gjorde at han/hun måtte forhåndsstemme. Velgeren måtte avgi en erklæring om forfallsgrunn i forbindelse med stemmegivningen.

Valgstyret skulle kontrollere om vilkårene for forhåndsstemmegivning forelå. Dersom det fant at velgerens erklæring var uriktig, eller forfallsgrunnen hadde bortfalt før valgdagen, ble stemmegivningen forkastet. Dette førte til en del forkastede forhåndsstemmer fordi den oppgitte forfallsgrunnen forelå ikke på valgdagen, og valgstyret fant dette dokumentert. Imidlertid resulterte ordningen i en del forkastede stemmer fordi

– velgeren hadde glemt å krysse av for forfallsgrunn
– velgeren hadde krysset feil

I 1979 ble lovreglene vesentlig endret. Nå kreves det ikke lenger at velgeren gir en begrunnelse for hvorfor han/hun må avgi forhåndsstemme. Samtidig ble valgstyrets undersøkelsesplikt og hjemmel til å forkaste en forhåndsstemmegivning opphevet. Lovendringene ble begrunnet med:

– det er vanskelig – særlig i de større kommunene – å kontrollere at de oppgitte forfallsgrunner foreligger
– omslagskonvoluttene blir vesentlig forenklet
– en unngår at en del forhåndsstemmer blir forkastet pga. manglende/

feilaktig forfallsgrunn.

Selv om valgmyndighetene vet at velgeren har mulighet til å avgi valgtingsstemme har man ingen hjemmel til å forkaste forhåndsstemmegivningen. Om velgeren avgir forhåndsstemme for eksempel ut fra bekvemmelighetshensyn får det ingen konsekvenser for gyldigheten av stemmegivningen.

Loven § 34 nr. 3 andre ledd fastsetter at velgeren – ved forhåndsstemmegivning utenriks og på Svalbard og Jan Mayen – skal underskrive på den omslagskonvolutten som benyttes ved stemmegivningen. Denne underskriften oppfattes som en erklæring om at vilkårene for forhåndsstemmegivningen, blant annet fravær på valgdagen, er oppfylt. Tidligere avga velgeren en slik erklæring også ved forhåndsstemmegivning innenriks når han/hun signerte omslagskonvolutten. Ved innføringen av poststemmegivningen i 1997 og bruk av valgkort gikk man bort fra den tradisjonelle omslagskonvolutten. Dermed bortfalt også kravet om underskrift som erklæring fra velgerens side.

Det kan dermed hevdes at ordningen med forhåndsstemmegivning er i ferd med å utvikle seg til en form for valgdeltakelse likeverdig det å stemme på valgdagen.

Dagens system gjør det påkrevd å reise to spørsmål:

1. Skal stemmegivning på valgdagen være det primære, mens forhåndsstemmegivningen bør være et tilbud for dem som trenger det?
2. Bør forhåndsstemmegivningen betraktes som et middel til å øke valgdeltakelsen, slik at forholdene legges best mulig til rette for slik stemmegivning?

En kan reise spørsmål om det nå er blitt for lett å forhåndsstemme. En indikasjon i så måte er det forhold at i Norsk Gallups undersøkelse fra 1997 svarer hele 33 prosent av de som forhåndsstemte at de gjorde det for å spare tid, eller fordi det var mer praktisk. Dermed kan poststemmeordningen bidra til å undergrave prinsippet om at stemmegivning på valgdagen skal være det sentrale, og at forhåndsstemmegivningen er ment som en unntaksordning – et tilbud til dem som ikke kan møte fram i et valglokale på valgdagen. Utviklingen de siste 20 år gjør også at det er berettiget å stille spørsmål om det tradisjonelle prinsippet lenger har noen særlig realitet. Det er blitt hevdet at vi i realiteten har valgdager hver dag fra forhåndsstemmegivningen tar til og til og med den offisielle valgdagen, fordi det er så enkelt for velgerne å forhåndsstemme.

Etter at poststemmegivningen er innført gjelder det – som nevnt foran – ikke noe krav om at velgeren skal erklære at han/hun er forhindret fra å møte fram i et valglokale på valgdagen.

Det er sannsynlig at en del velgere avgir forhåndsstemme selv om de strengt tatt kunne ha stemt på valgdagen. Undersøkelsen fra 1997 – der 33 prosent av de som stemte på Posten svarer at de gjorde det for å spare tid eller fordi det var mest praktisk – tyder på det. Siden en del av begrunnelsen for poststemmegivning går på å lette mulighetene for velgerne (og også å øke valgdeltakelsen) synes det legitimt at velgerne forhåndsstemmer ut fra slike motiver.

Det er berettiget å stille spørsmålet om en skal holde fast ved kravet om at velgeren skal være forhindret fra å stemme på valgtinget som vilkår for forhåndsstemmegivning. Dette kravet har ingen realitet lenger, siden:

– det skal ikke foretas noen kontroll av om kravet er oppfylt
– det foreligger ingen muligheter for sanksjon fra valgmyndighetenes side i de tilfelle det er klart at vilkåret ikke er oppfylt
– velgeren plikter ikke å avgi erklæring som dokumentasjon på at han/hun er forhindret fra å stemme på valgdagen
– poststemmegivningen må i seg selv anses som et legitimt middel for å øke valgdeltakelsen

En har tre muligheter å gå når det gjelder utviklingen av forhåndsstemmeordningen:

1. enten ta skrittet fullt ut, og fjerne forutsetningen om at velgeren skal være forhindret fra å møte fram i et valglokale på valgdagen,
2. eller stramme inn på vilkårene, og åpne for sanksjoner – i form av ugyldig stemmegivning – dersom vilkåret om at velgeren er forhindret fra å stemme på valgdagen ikke er oppfylt,
3. eller opprettholde dagens ordning

Alternativ 2 kan ikke sies å være en farbar løsning. Dette innebærer at man etablerer en detaljert kontrollordning som ikke er i tråd med det herskende syn når det gjelder forholdet mellom borgere og myndigheter. Erfaringene fra før 1979 tilsier også at en slik ordning har mange uheldige konsekvenser.

En bør derfor vurdere alternativ 1 eller 3. Velger man alternativ 1 kan loven endres slik at den kun fastsetter at en velger kan avgi forhåndstemme i samsvar med lovens regler. En kan innvende at dette vil innebære en svekkelse av prinsippet om at stemmegivning på valgdagen skal være det primære. Formelt sett er dette en riktig innvending, men reelt sett vil en slik endring ikke bety noe særlig i forhold til det som er situasjonen med dagens ordning. Lovteksten bringes dermed i samsvar med det som er den faktiske situasjonen.

Velger man alternativ 3 sender man et signal om at det tross alt ikke er fritt fram for å avgi forhåndsstemme. Lovgiver forutsetter at man skal ha en grunn. På den måten får man flagget at stemmegivning på valgtinget tross alt er den primære måten å delta ved valg.

Utvalget mener at kravet om at velgeren – for å kunne avgi på forhånd – skal være forhindret fra å møte fram i et stemmelokale på valgdagen bør oppheves. Denne bestemmelsen har ikke noen reell betydning lenger, og bør derfor tas ut av lovteksten.

Er ordningen med poststemmegivning kommet for å bli?

Erfaringene med poststemmegivningen hittil.

Forhåndsstemmegivning i Postens regi ble første gang gjennomført ved stortingsvalget 1997.

Antallet forhåndsstemmer i 1997 ble mer enn fordoblet i forhold til valget i 1993 – fra ca. 238 000 til ca. 479 000. Samtidig ble antall forkastede stemmer halvert – fra drøyt 1 900 til ca. 1 000.

I 1999 ble det avgitt nær 329 000 forhåndsstemmer, mot knapt 179 000 i 1995.

Norsk Gallup foretok i 1997 en undersøkelse – på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet – om velgernes syn på ordningen. 87 prosent av de spurte (som hadde forhåndsstemt) svarer at de er ganske fornøyd eller svært fornøyd, og at de ikke hadde noen problemer med stemmegivningen. Bare 2 prosent svarer at de hadde problemer med kø på postkontoret. 37 prosent av alle spurte (og 80 prosent av de som hadde forhåndsstemt) antyder at det kan bli aktuelt å forhåndsstemme ved framtidige valg.

Kommunenes reaksjoner etter at ordningen var praktisert i 1997 kan oppsummeres slik, jf. Ot.prp. nr. 37 (1998–99):

– Innføringen av ordningen gikk bra
– Det er ikke aktuelt å føre ansvaret for mottak av forhåndsstemmer tilbake til kommunene
– Poststemmeordningen sparte kommunene for mye av valgarbeidet
– Opptellingen krevde mye tid og arbeid, dels pga. det store antallet stemmer, dels pga. fristene for når stemmene måtte være kommet inn var forskjøvet
– Samarbeidet med Posten fungerte bra

Ønsket om å øke valgdeltakelsen var en av hovedgrunnene til at poststemmegivningen ble introdusert.

I forarbeidene til poststemmereformen (Ot.prp. nr. 3 (1996–1997)) la departementet vekt på følgende målsettinger:

– Det skal bli lettere for velgerne å avgi stemme
– Ordningen kan ha en positiv effekt på valgdeltakelsen
– Regelverket bør utformes slik at faren for feil reduseres

Valgdeltakelsen økte fra 75,8 prosent i 1993 til 78,3 prosent i 1997. Det kan ikke utelukkes at poststemmegivningen har hatt betydning for dette resultatet. Erfaringene fra 1997 kan tyde på at departementets intensjoner ble oppfylt ved det valget.

Poststemmegivningen kunne ikke forhindre en nedgang i deltakelsen ved lokalvalgene i 1999 – fra 62,8 prosent i 1995 til 60,4 prosent for kommunestyrevalgene, og fra 59,7 prosent til 56,8 prosent for fylkestingsvalgets vedkommende. En kan imidlertid ikke utelukke at deltakelsen kunne vært enda lavere uten poststemmegivningen.

I 1997 ble det avgitt 478 671 forhåndsstemmer til Posten. Av disse ble 1 047 vraket. Til sammenligning ble det i 1993 avgitt 238 349 forhåndsstemmer til kommunale stemmemottakere, og 1 934 ble vraket. Til tross for en fordobling av antall forhåndsstemmer ble antall vrakede stemmer halvert. Dette tyder på at forutseningen om at regelverket måtte utformes slik at feil kunne unngås ble oppfylt.

Situasjonen framover når det gjelder organiseringen av Posten

Det er iverksatt en kraftig omorganisering av Postens tjenester i framtida. Blant annet vil et betydelig antall postkontorer bli nedlagt. En innvending som kan reises mot poststemmegivningen er at denne nedleggingen av postkon-

torer vil bety en svekkelse av velgernes muligheter til å avgi forhåndsstemme, for eksempel i kommuner som er (eller vil bli) uten postkontor innenfor sitt geografiske område. Denne innvendingen vil ganske sikkert bli forsterket i årene framover dersom antall postkontorer fortsatt reduseres. Poststemmegivningen kan dermed føre til dårligere tilgjengelighet, ikke bedret, slik intensjonen bak reformen var. Det er ikke sikkert alle velgere vil se på en utvidelse av adgangen til stemmegivning i overvær av landpostbud som et fullgodt alternativ. Dermed kan dommen over poststemmegivningen bli:

– Den *fører til* et faktisk dårligere tilbud for en del velgerne
– Den *oppfattes* av velgerne som et dårligere tilbud

Skal poststemmegivningen bestå er det derfor påkrevd å finne fram til alternativer til stemmegivning på de tradisjonelle postkontorene.

I St.meld. nr. 37 (1999–2000) om omlegging av Postens ekspedisjonsnett legges det opp til en kraftig reduksjon av antall postkontorer. Antallet vil bli skåret ned fra i underkant av 900 til 300–450. Samtidig forutsettes det at Postens tjenester skal kunne ivaretas av minimum 1 100 «Post i Butikk» og/eller offentlige servicekontorer drevet av samarbeidspartnere. I dag har Posten ca. 380 postfilialer/kontraktspostkontorer drevet av samarbeidspartnere. Omfanget av landposttjenesten vil inntil videre i hovedsak bli opprettholdt på dagens nivå.

I stortingsmeldingen uttales det:

> «Samferdselsdepartementet vil understreke at Posten også etter omleggingen skal sikre oppfylling av konsesjonskravene, herunder alle basistjenestene og grunnleggende banktjenester er tilgjengelige i alle landets kommuner, at det i hver kommune skal være minst ett postkontor (Posthandel) eller kontraktspostkontor (Post i butikk/offentlig servicekontor) som tilbyr alle basistjenester og grunnleggende banktjenester, og at øvrige servicekrav mht. tjenestetilbud, fremsendingstider, postomdeling m.v. oppfylles. Posten har opplyst at det i arbeidet med omleggingen av ekspedisjonsnettet har lagt til grunn en dimensjonering av nettet som skal sikre oppfyllelse av konsesjonskravene. Tjenestetilbudet ved Post i Butikk og/eller offentlige servicekontor skal være slik at det minst oppfyller konsesjonskravene. Derved skal tjenestetilbudet sikres også i de områder der ordinære postkontor erstattes av Post i Butikk og/eller offentlige servicekontor. Dette vil særlig berøre distriktene, der det i dag er mange mindre postkontor drevet av Posten selv. Omleggingen vil kunne innebære endringer i det totale tjenestetilbudet i en del kommuner, da enkelte tilleggstjenester vil kunne falle bort eller bli tilgjengelige på andre måter enn gjennom det tradisjonelle ekspedisjonsnettet. …
>
> Posten har ansvaret for gjennomføring av forhåndsstemmegivningen ved valg. Gjennom ordningen har det vært mulig å avgi forhåndsstemme til stemmemottakere på bl.a. postkontor og i landposttruter i de enkelte kommuner. Valgloven gir etter Kommunal- og regionaldepartementets mening ikke anledning til å gjennomføre forhåndsstemmegivning ved postfilialer/kontraktspostkontorer (dvs. Post i Butikk m.v.). Regjeringen ser det som viktig å sikre at det ved stortingsvalget og sametingsvalget 2001 kan gjennomføres forhåndsstemmegivning i alle kommuner.
>
> …

> I og med at det foreligger et utvalg (Valglovutvalget) som skal legge frem innstilling til ny valglov i løpet av 2000, vil det i denne omgang ikke bli vurdert å legge ansvaret for å ta imot forhåndsstemmer til andre organer.
>
> …
>
> Posten anslår at det i omtrent halvparten av landets kommuner ikke vil være egendrevne postkontorer, men Post i Butikk og/eller offentlige servicekontor. Omleggingen vil ikke innebære noen endringer i forhåndsstemmegivningen ved de gjenværende egendrevne postkontorene (Posthandel, til landpostbud og på institusjon der Posten har besluttet å motta forhåndsstemmer). Posten er meget interessert i å videreføre samarbeidet med staten om utføring av forhåndsstemmegivningen. Posten har derfor tilbudt staten å gjøre poststedene Post i Butikk tilgjengelige for forhåndsstemmegivning, slik at forhåndsstemmegivning fortsatt vil kunne gjennomføres ved minst ett stasjonært sted i alle landets kommuner. Ved inngåelse av avtaler med butikkjeder og andre samarbeidspartnere vil Posten sikre seg plass for stemmegivning på de aktuelle stedene. I valgperioden vil det bli dekket opp med egne stemmemottakere oppnevnt av Posten ved slike steder. …»

I sin innstilling til stortingsmeldingen – Innst.S. nr. 248 (1999–000) – uttaler flertallet i Stortingets samferdselskomite (representantene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre):

> «… Flertallet har registrert at når det gjelder forhåndsstemmegivning vil det komme en lovendring. Flertallet forutsetter at det etableres ordninger som gir anledning til forhåndsstemmegivning. …»

Utvalget har hatt et møte med representanter for Posten der det ble redegjort for de framtidige planene når det gjelder organisasjonsstruktur.

Utvalgets merknader

Utvalget vil presisere at bakgrunnen for at en nå tar opp til vurdering spørsmålet om hvordan forhåndsstemmegivningen skal administreres ikke skyldes misnøye med hvordan Posten har utført sine oppgaver i denne forbindelsen. Tvert imot, det er grunn til å gi Posten honnør for det arbeidet som ble utført ved valgene i 1997 og 1999.

Utvalget vil vise til at omorganiseringen av Posten gjør at forutsetningene for poststemmegivningen er radikalt endret i forhold til situasjonen på midten av 1990-tallet, da ordningen ble introdusert. Strukturendringene i Posten gjør det nødvendig med en gjennomgang av dagens ordning når det gjelder forhåndsstemmegivningen. Det er nødvendig å vurdere spørsmålet om hvem som skal ha ansvaret for å motta forhåndsstemmer.

Etter utvalgets mening må følgende tre hovedhensyn legges til grunn når en skal vurdere forhåndsstemmeordningen:

1. Gjennomføring av valg, inkludert mottak av forhåndsstemmer, skal være et offentlig anliggende
2. Prinsippet om hemmelige valg må ivaretas, og sikkerheten for dette må garanteres
3. Tilgjengelighet og mulighet for å forhåndsstemme må minst opprettholdes på dagens nivå

Den fysiske rammen rundt forhåndsstemmegivningen må være slik at den enkelte velger føler seg bekvem og trygg på at grunnleggende sikkerhetsrutiner blir ivaretatt. Å avgi stemme ved frie valg er vår viktigste demokratiske rettighet, og rammen rundt valget må være preget av at dette er en spesiell ordning. Utvalget finner på denne bakgrunn at en ordning der stemmegivningen kan foregå på bensinstasjoner, i supermarkeder og butikker er lite akseptabel. Dette vil bidra til en for sterk alminneliggjøring av valghandlingen, og det vil kunne reises berettiget tvil om hemmeligheten av valget. Dessuten vil det kunne by på problemer rent praktisk å organisere stemmegivningen på denne måten.

Utvalget stiller seg også tvilende til om Posten vil være i stand til å sikre at tilgjengeligheten for velgerne kan opprettholdes på samme nivå som ved valgene i 1997 og 1999. På sikt vil omtrent halvparten av landets kommuner bli uten postkontor. Nedleggingen av postkontorer vil bety at flere velgere ønsker å avgi stemme hjemme. Det er forventet at Postens organisasjon skal slankes når det gjelder antall ansatte. Utvalget kan derfor ikke se at nedlegging av postkontorer vil kunne kompenseres gjennom økt tilgang på tjenester gjennom landpostbud. Det kan heller ikke garanteres at Posten vil ha ressurser til å sende stemmemottakere hjem til de velgere som måtte ønske det. Utvalget mener det er høyst sannsynlig at fortsatt forhåndsstemmegivning gjennom Posten vil bety redusert tilgjengelighet og et dårligere tilbud for velgerne.

Utvalget er derfor kommet til at en bør finne et alternativ til Posten når det gjelder ansvaret for forhåndsstemmegivningen. Dette alternativet vil etter utvalgets mening være å føre forhåndsstemmegivningen tilbake til kommunene, slik ordningen var fram til valget i 1997. Kommunene har kompetanse og erfaring på dette området, og bør være i stand til å gjennomføre ordningen på en måte som sikrer på både valgets hemmelighet og tilgjengelighet for velgerne.

Det må være et overordnet mål at tilgjengeligheten for velgerne ikke blir dårligere enn den var før Posten satte i gang hovedtyngden av sin rasjonalisering og nedlegging av postkontorer. Utvalget presiserer at kommunene må ha særlig for øye at mye taler for at det – særlig i deler av forhåndsstemmeperioden – kan være nødvendig å ha utvidede åpningstider ved de kommunale kontorer der det avholdes forhåndsstemmegivning

Utvalget vil foreslå at kommunens administrasjonssenter (rådhuset) blir lovbestemt sted for forhåndsstemmegivning. I tillegg bør det åpnes adgang for valgstyret til å bestemme at forhåndsstemmer kan mottas på andre steder i kommunen. Utvalget vil ikke foreslå at det i loven reguleres hvor slik stemmegivning bør foregå. Dette bør valgstyret i den enkelte kommune bestemme, ut fra de lokale forhold. Utvalget forutsetter imidlertid at adgangen til å motta forhåndsstemmer på institusjoner innenfor helse- og sosialomsorgen opprettholdes. I tillegg kan det være aktuelt å organisere stemmemottak ved militærforlegninger, fengsler og undervisningssteder. Utvalget vil spesielt peke på at det kan være viktig å ha forhåndsstemmemottak ved universitet og skoler (videregående og høyskoler), av hensyn til studentene og elevene. Andre offentlige instanser, som servicekontorer og bibliotek, bør også kunne benyttes.

Utvalget vil ikke detaljregulere hvilket opplegg kommunene skal følge når det gjelder den praktiske gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen. Det kan for eksempel ikke utelukkes at kommunen kan inngå en samarbeidsavtale med Posten der forholdene ligger til rette for det.

Velgere som er syke og uføre, og som ikke oppholder seg på en institusjon der det arrangeres forhåndsstemmegivning, bør kunne avgi stemme der de oppholder seg. Dagens ordning bør dermed videreføres. Utvalget mener det ikke er nødvendig å ha en egen paragraf i loven om slik stemmegivning, og vil foreslå at adgangen til å stemme hjemme tas inn i samme paragraf som omhandler hvor stemmegivningen kan foregå.

Utvalget vil foreslå at det tas inn i loven en bestemmelse om at det skal være to stemmemottakere tilstede når stemmegivningen foregår hjemme hos den enkelte velger eller på andre steder utenom rådhuset. Dette for å sikre at det ikke skal reises tvil om hvorvidt stemmegivningen har gått for seg i samsvar med regelverket. Rådhuset foreslås som lovbestemt sted for stemmemottak, og dette bør etter utvalgets mening anses som garanti for at lovens bestemmelser vil bli fulgt selv om bare en stemmemottaker er tilstede.

Utvalget mener at ordningen med obligatorisk valgkort ved forhåndsstemmegivningen bør opprettholdes, og at en ikke går tilbake til den tidligere ordningen med omslagskonvolutt som må fylles ut av stemmemottaker. Bruk av valgkort vil lette forsendelse av forhåndsstemmer i tilfelle velgeren avgir stemme utenfor den kommunen hvor vedkommende er stemmeberettiget. Det vil dessuten redusere muligheten for at det begås feil ved mottak av stemmene.

Dersom stemmegivningen foregår i den kommunen velgeren er stemmeberettiget leverer stemmemottakeren/-mottakerne stemmegivningen til valgstyret. Stemmegivninger fra velgere med stemmerett i andre kommuner sendes til vedkommende valgstyre.

Det vil være valgstyrets ansvar å oppnevne stemmemottakere, og sørge for at disse får nødvendig opplæring.

Utvalgets forslag innebærer at kommunene pålegges en ny oppgave. *Utvalget* vil derfor gå inn for at kommunene får kompensasjon for utgifter som påløper i forbindelse med mottak av forhåndsstemmer. Utvalget mener at det vil være mulig for kommunene å organisere forhåndsstemmegivningen på en måte som gjør at den kan bli mer kostnadseffektiv enn det som følger av dagens ordning med stemmemottaking i Postens regi.

Oppgaven med å refundere kommunene for deres utgifter bør legges til fylkesmennene, som i dag har tilsvarende oppgaver når det gjelder refusjon av kommunenes utgifter ved stortingsvalg. Utvalget mener det er viktig å legge opp til en ordning der kommunene kan gis refusjon uten at dette gjør det nødvendig å innføre en omstendelig kontrollordning. I stedet for en ordning med tilbakeføring krone for krone av dokumenterte utgifter bør det etableres en ordning der kommunene gis et fast kronebeløp per mottatt stemme. Det bør fastsettes ett beløp per stemme avgitt av velgere med stemmerett i kommunen, og ett (høyere) beløp for stemmer avgitt av velgere med stemmerett i andre kommuner. Kommunene bør sende inn til fylkesmannen en oppgave over det antall stemmer som er mottatt i de to kategoriene. På grunnlag av

disse oppgavene anviser fylkesmannen det beløp den enkelte kommune skal ha i refusjon.

Bør reglene om valgagitasjon endres?

Loven § 34 nr. 5 første ledd første punktum fastsetter at «Valgagitasjon er ikke tillatt i det rom der stemmegivningen foregår og i tilstøtende rom.»

Bestemmelsen er gitt for å sikre at stemmegivningen skal foregå uten at velgerne blir påvirket av virksomheten til partier og andre forslagsstillere. Stemmegivningen skal foregå mest mulig uforstyrret av virksomhet som ikke har direkte tilknytning til selve stemmegivningen.

Bestemmelsen rekker noe kortere enn loven § 38 som regulerer det tilsvarende forhold på valgdagen. Etter denne paragrafen er det heller ikke tillatt å drive valgagitasjon i umiddelbar nærhet av valglokalene, i tillegg til det rom der stemmegivningen foregår og i tilstøtende rom. § 38 ble endret i 1995 for å styrke muligheten for at stemmegivningen på valgdagen skal foregå mest mulig uforstyrret. I henhold til denne paragrafen kan valgmyndighetene vise bort listebærere eller andre partirepresentanter, eller henvise dem til en plass der de ikke forstyrrer eller virker sjenerende på velgerne.

Praktiseringen av forbudet mot valgagitasjon i forbindelse med forhåndsstemmegivningen skapte neppe problemer tidligere, da kommunene hadde ansvar for mottaket av forhåndsstemmer. Stemmegivningen foregikk i kommunale lokaler, som var underlagt de kommunale myndigheters (valgstyrets) jurisdiksjon. Dette kan stille seg annerledes i dag. Stemmegivningen foregår i dag i Postens lokaler, som ofte er plassert i større bygg, som kjøpesentra, der det foregår forskjellig virksomhet, og der det er andre enn Posten som eier eller disponerer lokalene. Det er dermed ikke gitt at Posten står fritt til å kunne regulere partienes virksomhet i nærheten av Postens lokaler.

Denne problemstillingen ble tatt opp av Oslo kommune i forbindelse med valget 1999. I brev av 17. juni stilte kommunen spørsmål til departementet om hvor langt forbudet mot valgagitasjon rekker i forhold til partier som måtte ønske å ha stands, dele ut stemmesedler eller drive lignende former for valgkamp nær postkontorene.

I brev av 14. juli uttaler departementet bl.a.:

> «… § 38 kommer … ikke til anvendelse ved forhåndsstemmegivningen. Departementet mener likevel at partiene, ut fra hensynet bak lovendringen i 1995, bør avstå fra å drive valgkamp i umiddelbar nærhet av valglokalene også ved forhåndsstemmegivningen, selv om dette ikke direkte omfattes av loven.
>
> Det å drive valgkamp i form av stands eller lignende, er etter departementets syn å anse som valgagitasjon, og vil derfor ikke være tillatt i det rom der forhåndsstemmegivningen foregår og i tilstøtende rom, jf. § 34 nr. 5.
>
> Dette innebærer at det ikke er tillatt å drive valgkamp inne på selve postkontoret, eller i rom som velgeren må passere gjennom for å komme inn i postkontoret. Når det gjelder postkontorer som befinner seg i kjøpesentre e.l., kan det oppstå vanskelig avgrensninger med hensyn til hva som blir omfattet av begrepet «tilstøtende rom». Dette gjelder spesielt i forhold til overbygde fellesarealer som må passeres for å komme inn i postkontoret. Departementet antar at ikke alt fellesareal vil

> omfattes av forbudet. Forbudet mot å drive valgagitasjon kan etter vårt syn bare omfatte fellesarealer i direkte tilknytning til postkontoret. Ved vurderingen av hvilket område som blir omfattet av forbudet, må det bl.a. legges vekt på hvor postkontoret er plassert i senteret. …»

En kan stille spørsmål om det i det hele tatt bør være noe forbud mot valgagitasjon i nærheten av de steder der det foregår mottak av stemmer. Inne i selve valglokalene bør imidlertid valghandlingen foregå uten at partirepresentanter er til stede og søker å påvirke stemmegiverne. Hensynet til ro og orden omkring selve valghandlingen tilsier det. Om velgerne skulle bli tilbudt stemmesedler eller annet valgmateriell fra partiene når de er på vei for å avgi sin stemme kan imidlertid vanskelig sies å representere et overgrep eller virke unødig forstyrrende. En kan tvert imot se på det som en del av valgkampen og partienes bestrebelser for å skaffe seg oppslutning blant velgerne. Lovens bestemmelser på dette punktet synes å gå lenger enn det som er nødvendig sett ut fra demokrati- og ytringsfrihetsprinsipper, og det som er nødvendig for å sikre ro rundt stemmegivningen. Utvalget mener derfor at forbudet mot valgagitasjon kan begrenses til å gjelde lokalet der forhåndsstemmegivningen foregår. Dette bør gjelde selv om kommunene får ansvaret for gjennomføringen, og forhåndsstemmer blir mottatt i kommunale lokaler.

Forhåndsstemmegivningen utenriks – hvilket omfang bør den ha?

Loven § 32 bokstav c, e og f fastsetter at forhåndsstemmegivning utenfor rikets grenser skal foregå:

- Ved norske utenriksstasjoner
- Hos spesielt oppnevnte stemmemottakere (oppnevnt av Kommunal- og regionaldepartementet). Oppnevningen er et personlig verv for den enkelte navngitte stemmemottaker. Vedkommende kan ikke gi andre fullmakt til å motta stemmer ved fravær eller lignende
- Om bord på norske skip i utenriks fart (Skipsfører/styrmann er lovbestemt stemmemottaker)
- Om bord på norske borefartøy og oljeplattformer som er involvert i virksomhet utenfor norsk territorialfarvann (Innretningens sjef eller dennes stedfortreder er lovbestemt stemmemottaker)

Departementet oppnevner stemmemottakere på steder der det oppholder seg et ikke uvesentlig antall nordmenn, og der det ikke er norsk utenriksstasjon i rimelig nærhet. Som eksempler kan nevnes steder der det befinner seg norsk militærpersonell (typisk i så måte er personell på FN-oppdrag), norske misjonærer, norske studenter. Oppnevningen skjer etter forslag fra Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, misjonsorganisasjoner, studentorganisasjonen ANSA m.fl. I 1999 ble det oppnevnt 29 stemmemottakere utenriks på dette grunnlaget. I tillegg ble det oppnevnt 15 stemmemottakere om bord på norskeide, utenlandsregistrerte skip (Disse skipene er ikke «norske»i valglovens forstand, og skipsfører/styrmann er dermed ikke automatisk stemmemottaker).

Administrasjonen av forhåndsstemmegivningen utenriks er svært arbeids- og ressurskrevende. Følgende arbeidsoppgaver må gjøres:

- Innhente forslag på stemmemottakere

– Oppnevne stemmemottakere
– Utarbeide og oversette instrukser
– Produsere valgmateriell
– Utarbeide fordelingslister for valgmateriellet
– Sende ut materiellet
– Ettersende materiell
– Utarbeide oversikter over utenriksstasjoner og oppnevnte stemmemottakere, og sende disse oversiktene til kommunene o.a.
– Lage informasjonsmateriell til velgere, kommuner og media om hvor stemmegivningen foregår.

Kommunaldepartementet beregnet i 1995 ressursinnsatsen ved stortingsvalget i 1993 til 13 ukeverk. Utenriksdepartementet anslo sin innsats til å ligge høyere enn 13 ukeverk. I tillegg kommer ressursbruken hos
– Stemmemottakerne
– De institusjoner som kommer med forslag på stemmemottakere
– Kommunene, i forbindelse med prøvingen av forhåndsstemmene

Tall som departementet innhentet i 1993 viste at en svært liten andel av nordmenn registrert bosatt i utlandet benyttet seg av stemmeretten, og at andelen i prosent var lavere jo lenger utenlandsoppholdet hadde vart.

Departementet anførte i Ot.prp. nr 30 (1994 – 95) at det var grunn til
1. se nærmere på reglene om stemmerett for nordmenn i utlandet
2. vurdere om forhåndsstemmegivningen utenriks kan organiseres på en annen og mindre ressurskrevende måte, for eksempel ved å begrense adgangen til forhåndsstemmegivning til land der det oppholder seg forholdsvis mange nordmenn.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite sa seg i Innst.O. nr. 57 (1994 – 95) enig i at en burde undersøke nærmere om opplegget kunne gjøres mindre ressurskrevende, men understreket samtidig at «dette ikke bør føre til at norske statsborgere som har stemmerett i dag, i praksis får betydelige problemer med å få avgitt stemme». Komiteens flertall (medlemmene fra Senterpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet) uttalte:

> «… Det er viktig for et demokratisk land som vårt at stemmerettsmessig likestilling sikres mellom alle nordmenn i utlandet.»

Det synes nå nødvendig å ta en prinsipiell diskusjon om omfanget av forhåndsstemmegivningen utenriks, med sikte på å få en avklaring av hvorvidt man kan redusere opplegget uten at det samtidig medfører for sterke inngrep i velgernes rettigheter.

Danmark har et system som minner svært mye om vårt. Velgere som oppholder seg utenriks kan avgi forhåndsstemme («brevstemme»)
– hos en dansk diplomatisk eller konsulær representasjon
– hos stemmemottakere utpekt av innenriksministeren (I retningslinjene for de to siste valg som er gjennomført i Danmark – «Vejledning om afholdelse af kommunale valg» (1997), og «Vejledning om afholdelse af folketingsvalg» (1998) – er oppregnet en rekke stemmemottakere («ældste danske officer» eller «ældste danske repræsentant» ved FN-obser-

vatørgrupper og militærforlegninger utenfor Danmarks grenser. Stemmemottakerne er bemyndiget til å utpeke annet personell som stemmemottakere)
– om bord på danske skip i utenriks fart, eller danske «havanlæg» på dansk område. Skipets/innretningens sjef eller dennes stedfortreder er stemmemottaker.

I *Sverige* er forhåndsstemmegivningen utenriks begrenset til å foregå hos utenriksstasjonene. Den sentrale valgmyndigheten fastsetter – i samråd med Utenriksdepartementet – ved hvilke utenriksstasjoner forhåndsstemmegivningen kan foregå. Stasjonens sjef, eller den stasjonssjefen utpeker, er stemmemottaker.

Det synes naturlig å opprettholde prinsippet om at forhåndsstemmer til norske valg skal kunne avgis ved norske utenriksstasjoner.

Det synes videre naturlig å oppheve bestemmelsen om stemmegivning om bord på norske oljeinstallasjoner. Denne bestemmelsen kom inn i loven på begynnelsen av 1980-tallet, og hadde sin bakgrunn i at mannskapene på enkelte installasjoner på den tiden befant seg om bord i perioder på 6 måneder ad gangen, og var avskåret fra å kunne forhåndsstemme ved norske utenriksstasjoner eller ved opphold i Norge, fordi de ikke kunne forlate installasjonen under den perioden forhåndsstemmegivningen foregikk.

Opplysninger departementet har fått fra riggeiere i forbindelse med de seneste valgene tyder på at det for tiden ikke er noen norske installasjoner med arbeidsordninger som gjør at de ansatte vil være avskåret fra å stemme under opphold i land. Mannskapene vil befinne seg i Norge minst én gang i løpet av forhåndsstemmeperioden, og kan dermed avgi stemme under opphold her i landet.

Det kan også stilles spørsmål om det er nødvendig å opprettholde bestemmelsen om obligatorisk stemmegivning på norske skip i utenriks fart. Antallet norske sjøfolk totalt sett er betydelig redusert de seneste årene. Om bord på mange av disse skipene er det i dag dessuten ofte bare kapteinen og eventuelt en eller noen få offiserer som er norske. Skipene er også ofte innom havn i forhåndsstemmeperioden, slik at nordmenn om bord kan oppsøke en norsk utenriksstasjon (eller en oppnevnt stemmemottaker) og avgi stemme der. Regelen er blitt kritisert bl.a. fra rederihold, som mener det er en overdrevet tungvint og byråkratisk ordning med utsending av materiell til alle skip der det oppholder seg 1 – 2 norske.

Flere grunner taler derfor mot regelen om at det skal være obligatorisk forhåndsstemmegivning om bord på disse skipene. Utvalget mener at ordningen bør avvikles. I stedet bør man innføre en ordning der det kan oppnevnes stemmemottaker om bord på de skipene der dette finnes nødvendig. Dette er i samsvar med det som er dagens ordning når det gjelder skip som ikke er registrert i Norge, selv om de er i norsk eie.

Loven bør gi departementet hjemmel til å oppnevne stemmemottakere utenriks dersom det anses nødvendig for å sikre at nordmenn i utlandet får avgi stemme. Denne bestemmelsen bør også fange opp tilfelle der det er behov for å oppnevne stemmemottakere om bord på norske skip. To forutsetninger bør være tilstede før det blir aktuelt å oppnevne stemmemottakere:

– Det er ikke norsk utenriksstasjon i rimelig nærhet som kan oppsøkes av velgerne
– Det oppholder seg et ikke ubetydelig antall nordmenn på vedkommende sted.

Den som blir oppnevnt som stemmemottaker bør gis adgang til å utpeke andre personer som kan fungere som stemmemottakere på vedkommendes vegne. Dette for å unngå praktiske problemer som måtte oppstå når en navngitt stemmemottaker for eksempel reiser hjem til Norge på ferie eller etter endt opphold i utlandet.

I dag kan norske borgere som oppholder seg i land hvis regelverk er til hinder for forhåndsstemmegivning i overvær av offisiell stemmemottaker avgi «brevstemme», som ikke krever medvirkning av stemmemottaker. Brevstemmegivning var tidligere aktuelt i Tyskland og Sveits, men det er nå åpnet adgang til å avgi stemme ved norske utenriksstasjoner også i disse landene.

Utvalget mener at brevstemmegivning bør kunne innføres som et alternativ til forhåndsstemmegivning ved utenriksstasjon eller i overvær av oppnevnt stemmemottaker, og gjelde generelt. Den eneste forutsetningen bør være at velgerne vil ha problemer med å oppsøke en utenriksstasjon eller en oppnevnt stemmemottaker, for eksempel på grunn av store avstander. Velgeren kan på egen hånd ordne med stemmegivningen, enten ved å bruke materiell han/hun har anskaffet fra en utenriksstasjon/stemmemottaker, eller ved å bruke egne stemmesedler og konvolutter. Det bør være en forutsetning – men intet krav – at et vitne kan bekrefte de opplysninger velgeren gir om seg selv.

En ordning med brevstemmegivning byr på to fordeler:
– Det blir lettere for velgere utenriks å kunne avgi stemme
– Departementet kan oppnevne færre stemmemottakere utenriks

Bør det gjøres endringer i forhåndsstemmeperioden?

Når bør forhåndsstemmegivningen ta til?

Forhåndstemmegivningen starter 1. juli (utenriks) og 15. juli (innenriks).

Før innføringen av poststemmegivningen startet all forhåndsstemmegivning 1. juli. Den ble avsluttet siste dagen før valget – dvs. lørdag i kommuner med to dagers valg, søndag i kommuner med én dags valg

Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 3 (1996 – 97) at poststemmegivningen skulle ta til 10. august. Erfaringer fra tidligere valg viste at det ble avgitt svært få forhåndsstemmer i løpet av juli måned. Under behandlingen i Stortinget ble starttidspunktet for poststemmegivningen fremskyndet til 15. juli.

Det kan være grunn til å vurdere om starttidspunktet for forhåndsstemmegivningen bør endres. Det kan anføres en rekke argumenter mot at forhåndsstemmegivningen starter i midten av juli:
– Det er midt i ferietiden
– Valgkampen er ikke kommet skikkelig i gang, og partiene har ikke markert seg skikkelig overfor velgerne foran valget (dette kan være en årsak til at det i 1997 var en del velgere som avga forhåndsstemme relativt tidlig, og som ønsket å stemme på nytt – enten like før valget eller på selve valgdagen)
– Erfaringsmessig er det få velgere som avgir forhåndsstemme i løpet av juli

og begynnelsen av august – antallet avgitt stemmer øker jo nærmere valgdagen man kommer
– En rekke frister i valgloven påvirkes av datoen for starten på forhåndsstemmegivningen. Det gjelder: skjæringsdatoen og de øvrige frister for behandlingen av manntallet (valgkortene, som bygger på manntallet, skal være utsendt til velgerne før forhåndsstemmegivningen tar til) innleveringsfristen for listeforslagene valgmyndighetenes godkjenning av listenetrykking av stemmesedler (stemmesedlene skal være tilgjengelige når forhåndsstemmegivningen tar til)

Dersom starttidspunktet for forhåndsstemmegivningen skyves nærmere valgdagen kan man få et manntall som er mer oppdatert når det gjelder flyttinger, ved at skjæringsdatoen kan utsettes. Valgmyndighetene kan sette i verk sin tiltak seinere, og få bedre tid til valgforberedelsene. Kommunen kan begrense perioden der de må ha beredskap for mottak av forhåndsstemmer.

Den norske forhåndsstemmeperioden er svært mye lenger enn i våre naboland.

I *Danmark* foregår forhåndsstemmegivningen de siste 3 ukene før valget. I *Sverige* starter poststemmeperioden den 8. dagen før valget.

Gode grunner taler for å vurdere starttidspunktet for forhåndsstemmegivningen innenriks på nytt. Det burde ikke være noe avgjørende til hinder for at dette tidspunktet kan utsettes ca 1 måned, til 10. eller 15. august. Dette gir en forhåndsstemmeperiode på ca én måned, og det bør være tilstrekkelig.

Da departementet i sin tid foreslo 10. august, ble det bl.a. lagt vekt på hensynet til studenter og skoleelever som reiser fra hjemkommunen til studiekommunen rundt midten av august. Dette hensynet tilsier at man bør velge 10. august, selv om det heller ikke skulle være avgjørende argumenter mot 15. august.

Når bør forhåndsstemmegivningen avsluttes?

Forhåndstemmegivningen avsluttes siste fredag før valget.

Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 3 (1996 – 97) at stemmegivningen skulle avsluttes torsdag før valget. Dette hadde sammenheng med at det samtidig ble foreslått at forhåndsstemmegivningen skulle være endelig, og at alle forhåndsstemmer skulle krysses av i manntallet *før* valgdagen. For å sikre at dette kunne oppfylles i praksis måtte stemmegivningen avsluttes torsdag.

Stortinget vedtok å forlenge fristen for å avgi stemme til fredag før valget, og bestemte samtidig at forhåndsstemmer som kommer inn til valgstyret i løpet av dagen etter valgdagen skal tas med i valgoppgjøret. Begge frister ble dermed forlenget med ett døgn.

Hvilken frist som skal settes for avslutningen av forhåndsstemmegivningen vil bero på en avveining mellom to hensyn som trekker i hver sin retning:

1. Ønsket om at forhåndsstemmegivningen skal være et best mulig tilbud for velgerne. Dette tilsier at man drøyer i det lengste med å avslutte stemmegivningen
2. Ønsket om at valgoppgjøret skal være ferdig tidligst mulig. Dette tilsier en tidlig avslutning av forhåndsstemmegivningen, for å få stemmene tidlig fram til valgstyrene

Fristene for avslutning av forhåndsstemmegivningen og når forhåndsstemmene må være kommet inn til valgstyret for å kunne bli med i valgoppgjøret henger nær sammen. Jo nærmere opp til valgdagen man legger avslutningen av forhåndsstemmegivningen, desto større vil sjansene være for at ikke alle stemmene kommer inn til valgstyrene i løpet av valgdagen.

Erfaringene fra valget i 1997 tilsier at dersom fristen for å avslutte forhåndsstemmegivningen settes til fredag må fristen for å motta stemmene i kommunene løpe ut tirsdag kl 24.00. I Ot.prp. nr. 37 (1998 – 99) peker departementet på at det til tross for ekstraordinære tiltak fra Postens side ikke var til å unngå at noen stemmer først var valgstyrene i hende kort tid før midnatt natt til onsdag. Departementet påpeker at det er svært tvilsomt om man vil greie å framskynde leveringen av de siste forhåndsstemmene med over ett døgn i forhold til det som gjelder nå. Det synes dermed ikke realistisk å gå inn for en ordning der forhåndsstemmegivningen avsluttes på fredag samtidig som stemmene skal være valgstyrene i hende innen valglokalene stenger mandag.

Dersom dagens ordning skal endres er det to alternativer som kan være aktuelle, gitt at de andre relevante forutsetninger (mandagen som valgdag, Postens distribusjon m.m.) ikke endres:

Avsluttes stemmegivningen på lørdag synes det – ut fra erfaringene med dagens ordning – å være nødvendig å sette siste frist for innlevering av stemmene til valgstyrene til onsdag etter valget. Dermed forskyves valgoppgjøret ett døgn i forhold til det som gjelder nå. Skal stemmene være valgstyrene i hende i løpet av valgdagen, må man avslutte stemmegivningen en dag tidligere enn i dag, for å være sikre på at alle stemmene rekker fram i tide. Dette vil medføre et dårligere tilbud for velgerne, som mister en dag for forhåndsstemmegivning. Erfaringene både fra 1997 og 1999 viser at en god del stemmer ble avgitt den siste fredagen før valget.

Dagens ordning synes å være den mest realistiske, når man ser på det opplegget Posten *i dag* disponerer for framsending av stemmene. Som departementet peker på i Ot.prp. nr. 37 kan det imidlertid være aktuelt å vurdere dette spørsmålet på nytt dersom en kan være rimelig sikker på at alle stemmene avgitt til Posten fredag før valgdagen kommer fram i løpet av valgdagen.

Den aller beste løsningen – sett både fra velgeres, valgmyndigheters og medias synspunkt – ville være om forhåndsstemmegivningen kunne foregå helt fram til og med dagen før valget (første valgdag i kommuner med todagers valg), og Posten kunne sikre at forhåndsstemmene kom fram i løpet av valgdagen. Dermed ville en ivareta både hensynet til et best mulig tilbud for velgerne, og ønsket om at valgresultatet skal være klart i løpet av kvelden valgdagen. Denne løsningen forutsetter at Posten har et opplegg som gjør det mulig å gjennomføre et slikt opplegg. Etter det utvalget kjenner til er det med dagens transportsystemer og forsendelsesrutiner når det gjelder postsendinger ikke mulig å garantere at samtlige forhåndsstemmer avgitt dagen før valgdagen kan være framme hos vedkommende valgstyre i løpet av valgdagen eller dagen etter.

Utvalget mener prinsipielt at hensynet til velgerne tilsier at forhåndsstemmegivningen bør kunne foregå helt fram til valget. Dette vil sikre at flest mulig

får anledning til å stemme, og erfaringer viser at jo nærmere valgdagen en kommer, desto flere forhåndsstemmer avgis hver dag. Dessuten tilsier hensynet til raskt valgoppgjør at forhåndsstemmene bør være framme i løpet av valgdagen, slik at en unngår forsinkelser med det endelige oppgjøret.

Det som er sagt foran om forsendelse av forhåndsstemmer bygger på at Posten skal ha ansvaret for mottak av forhåndsstemmer og distribuere disse til valgstyrene gjennom sitt system. Utvalget vil, som nevnt foran, gå inn for at kommunene overtar dette ansvaret. Dermed vil vurderingen av tidspunktet for når forhåndsstemmegivningen må avsluttes bli noe annerledes, i hvert fall når det gjelder stemmer som avgis i den kommunen der velgeren er stemmeberettiget. Her kan stemmemottakeren levere stemmene direkte til valgstyret, uten å gå veien om Posten. Det er dermed mulig å få disse stemmene fram til valgstyret i løpet av valgdagen, selv om de blir avgitt dagen før.

Utvalget vil derfor foreslå at forhåndsstemmeperioden utvides slik at stemmegivningen kan foregå til og med dagen før valgdagen (dagen før første valgdag i kommuner med todagersvalg). Dette vil representere et utvidet tilbud til velgerne.

Utvalget vil samtidig foreslå at fristen for når stemmene må være kommet inn til valgstyret endres fra kl 24 dagen etter valgdagen til kl 20 på valgdagen. Dette vil føre til at det endelige valgresultatet i den enkelte kommune vil være klart minst ett døgn tidligere enn nå. Utvalget er klar over at dette kan føre til at noen stemmer som kommer inn dagen etter valgdagen må vrakes, mens de vil bli godkjent etter dagens system. Opplysninger fra valgstyrer i en del av de største kommunene viser imidlertid at det er svært få stemmer som kommer inn etter valget, og at de stort sett kommer onsdag etter valgdagen (eller senere), noe som gjør at de i alle tilfelle må vrakes. Dermed vil ikke utvalgets forslag føre til noen drastisk økning i antallet vrakede forhåndsstemmer. Utvalget vil dessuten peke at etter loven har velgerne også et ansvar når det gjelder å avgi forhåndsstemme i tide.

Bør søknadsprosedyren for ambulerende stemmegivning forenkles?

Loven § 36 fastsetter at velgere som pga sykdom eller uførhet ikke er i stand til å møte fram i et valglokale på valgdagen etter søknad kan avgi forhåndsstemme der de oppholder seg. Det er en forutsetning at vedkommende ikke er knyttet til en landpostbudrute eller oppholder seg på en institusjon der det mottas forhåndsstemmer av Posten.

Søknad om å få avgi stemme hjemme rettes til Posten.

I utgangspunktet stiller loven strenge krav til søknaden. Den skal:

– Være skriftlig
– Inneholde velgerens navn, adresse, fødselsår –dato
– Inneholde en erklæring om at velgeren pga. sykdom eller uførhet ikke kan møte fram i et valglokale på valgdagen
– Være egenhendig undertegnet av velgeren (eller av den personen som nevnt i neste punkt)
– Være vedlagt en skriftlig erklæring – egenhendig undertegnet av en person over 14 år – om at velgeren er syk eller ufør

Fristen for å søke om å få avgi stemme hjemme er siste tirsdag før valgdagen kl. 15.

Den som mottar søknaden skal kontrollere om lovens krav er oppfylt. Han/hun skal underrette velgeren dersom det er mangler ved søknaden, og så vidt mulig gi velgeren en sjanse til å rette manglene.

Tidligere var lovens krav absolutte. En muntlig anmodning – for eksempel over telefon – skulle uten videre avvises. Etter hvert er dette blitt oppmyket, fordi man vurderte kravene å være urimelig strenge overfor mange av dem ordningen kunne være aktuelle for, for eksempel enslige eldre.

§ 36 nr 5 andre ledd regulerer hvordan man skal forholde seg dersom man mottar en muntlig søknad. Mottakeren skal:

– Notere de opplysninger om velgeren loven krever
– Gjøre velgeren kjent med de krav som stilles til brev og erklæring
– Anmode velgeren om at han/hun – så vidt mulig – sender inn en forskriftsmessig skriftlig søknad

Posten har ikke anledning til å avvise en søknad med den begrunnelsen at den er muntlig.

Stemmemottakere fra Posten skal oppsøke søkerne og motta deres stemmer. Andre enn de som har søkt kan ikke avgi stemme på denne måten.

Utviklingen gjør at det nå kan være grunn til å stille spørsmål om det er nødvendig å opprettholde de detaljerte og strenge reglene når det gjelder søknad om ambulerende stemmemottaking, spesielt fordi loven selv åpner for å kunne fravike kravene.

Utvalget vil gå inn for at loven forenkles: Den bør kun ha en bestemmelse om at syke/uføre innen en viss frist kan gi melding om at de må avgi stemme der de oppholder seg. Siden det foreslås at kommunene skal ha ansvaret for forhåndsstemmegivningen skal meldingen inngis til valgstyret.

Det bør ikke stilles nærmere krav til søknaden, ut over dette:

– Velgeren må opplyse at han/hun er syk eller ufør. Ordningen skal være et tilbud til disse.
– Det må settes en viss siste frist for søknaden. Dette er nødvendig av hensyn til den praktiske organiseringen av stemmemottakingen.

Et argument mot en ordning som skissert foran kan være frykt for misbruk av ordningen. Tilsvarende argument ble anført da en åpnet adgang for å akseptere muntlige søknader. Det er ikke dokumentert at det har skjedd noe misbruk av ordningen. En bør derfor ikke ha som utgangspunkt at velgerne vil misbruke de rettigheter de har.

Skal valgkort utstedes bare til de som skal avgi forhåndsstemme?

Valgloven § 9 a fastsetter at det skal utstedes valgkort til alle stemmeberettigede som er manntallsført og som har bostedsadresse innenriks. Loven § 30 andre ledd fastsetter at velgeren må bringe med seg valgkort for å kunne forhåndsstemme ved Posten. Valgkort er ikke påbudt ved stemmegivning på valgdagen.

Valgkortet kan sies å ha to primære funksjoner:

1. Det er en bekreftelse til velgeren om at han/hun er manntallsført

2. Det tjener som hjelpemiddel for Posten ved forsendelse av forhåndsstemmene

I tillegg kan valgkortet fungere som en påminnelse til velgerne om at det nå er valg.

Valgkortet er ikke et identitetskort.

Kommunal- og regionaldepartementet inngår avtale med datasentralene om produksjon av valgkort.

Valgkortet skal i henhold til produksjonsavtalen bl.a. inneholde:

– Velgerens navn, adresse og fødselsår
– Valgstyrets adresse
– Krets, rode, side, linje og manntallsnummeret til velgeren
– Valglokalets åpningstider

I tillegg trykkes en del informasjon om poststemmegivningen, og om bruken av valgkortet.

Dersom velgeren ikke har valgkort – for eksempel pga. flytting som ikke er blitt registrert, eller fordi vedkommende har mistet/forlagt kortet – skal ikke vedkommende avvises når han/hun vil forhåndsstemme. I slike tilfelle skal det utstedes *duplikatvalgkort.*

Ved valget i 1997 var det valgstyrene som skrev ut duplikatvalgkort, og velgerne måtte henvende seg til kommunene for å få slike kort. I 1999 var denne oppgaven lagt til Posten. Postkontorene hadde tilgang til et sentralt manntall for alle stemmeberettigede, og kunne dermed skrive ut duplikatvalgkort til den enkelte velger.

Velgere som skulle avgi stemme til landpostbud, og som manglet valgkort, kunne melde fra om dette til landpostbudet. Landpostbudet sørget for å ha med seg et utfylt duplikatvalgkort den dagen stemmegivningen skulle foregå. Ved stemmegivning i institusjoner og ambulerende stemmemottaking var det i noen tilfelle nødvendig for stemmemottakerne å fylle ut duplikatvalgkort manuelt i forbindelse med stemmemottakingen. Dette var situasjonen i de tilfelle hvor Postens ansatte ikke ble informert på forhånd om at velgeren manglet valgkort. En var dermed avskåret fra å kunne foreta maskinell utfylling av kortet ved et postkontor før stemmemottakeren oppsøkte den stemmeberettigede.

Det er reist spørsmål om utstedelsen av valgkort kan begrenses til bare å gjelde for de som avgir forhåndsstemme. Kommunene ville da i tilfelle få som obligatorisk oppgave å skrive ut valgkort til alle som forhåndsstemmer. Som argument for en slik ordning kan anføres at det er bare disse velgerne som har behov for valgkort. Velgere som avgir stemme på valgdagen trenger ikke valgkort. Det er unødig ressurs- og kostnadskrevende å utstede valgkort til samtlige velgere. I tillegg til produksjonsutgiftene for valgkortene (for ca. 3,4 millioner stemmeberettigede i 1999 + et tilleggsopplag på ca 600 000 i reserve) kommer portoutgiftene i forbindelse med utsendelsen til velgerne. I 1999 beløp disse utgiftene seg til nesten 18 millioner kroner. De fleste kommuner har de tekniske ressursene som kreves for å utstede valgkort, og de personellmessige konsekvensene vil neppe bli særlig omfattende, selv om det blir en del valgkort å fylle ut. Gitt at det avgis 500 000 forhåndsstemmer, og det dermed må fylles ut 500 000 valgkort – med en kostnad på kr. 10 pr valgkort –

vil utgiftene beløpe seg til 5 millioner kroner. Dette viser at det kan ligge en betydelig økonomisk gevinst i et slikt alternativ.

Et argument for dagens ordning er at valgkortene gir viktig informasjon om valget til velgerne, og at denne informasjonen forsvinner dersom valgkort bare utstedes til de som avgir forhåndsstemme. Informasjonsbehovet kan imidlertid dekkes gjennom andre tiltak – for eksempel annonser, radio- og TV-innslag. Det hevdes dessuten at manglende valgkort kan bidra til å skape forvirring hos velgerne, slik til at enkelte unnlater å stemme dersom de ikke har valgkortet tilgjengelig på valgdagen, fordi de tror de trenger kortet.

En del kommuner – særlig blant de største – har anført at valgkort til alle velgere innebærer en stor fordel, og nærmest må anses som et vilkår for å sikre en best mulig avvikling av valget. Dette gjelder spesielt i kommuner hvor man på frivillig basis har etablert en ordning med bruk av valgkort på valgdagen.

Alle forhold tatt i betraktning synes de beste grunner å tale for å opprettholde ordningen med å utstede valgkort til alle velgere.

Bør det være to stemmemottakere tilstede ved stemmegivningen?

Det følger av lovens bestemmelser at en stemmemottaker som regel vil være alene med velgeren når stemmegivningen foregår. Selve valghandlingen skal foregå «i enrom og usett», slik at stemmemottakeren ikke kan øve innflytelse på eller kontrollere velgerens handling. Dersom velgeren har behov for hjelp, kan han/hun få det av en tilstedeværende person. Loven er ikke til hinder for at dette kan være stemmemottakeren.

Prinsippet om at stemmemottakeren er alene gjelder alle former for forhåndsstemmegivning, enten den foregår på et postkontor, på en institusjon eller hjemme hos velgeren. Ordningen er ikke en nyskapning som ble introdusert samtidig med poststemmeinstitusjonen. Den har tradisjoner fra 1979. Inntil da skulle et vitne være tilstede.

Det er – særlig etter at poststemmegivningen ble innført – stilt spørsmålstegn ved denne ordningen. Kritikerne har pekt på at den synes lite betryggende, når en ser den i lys av prinsippet om hemmelig valg. Særlig er ordningen med stemmegivning til landpostbudene utsatt for kritikk. Det er anført at landpostbudene gjennom sin stilling ofte får en spesiell posisjon i forhold til de velgerne de oppsøker, en posisjon som gir muligheter for å påvirke stemmegivningen. Landpostbudene har en posisjon som er helt forskjellig fra ansatte ved lensmannskontoret eller i kommunen, som tidligere var stemmemottakere. Det hevdes at ordningen er særlig betenkelig dersom landpostbudet er en aktiv politiker. Som en konsekvens av disse innvendingene er det foreslått at det må være to personer som tar imot stemmer hjemme hos velgerne og på institusjoner.

Utvalget har sans for de innvendinger som er reist mot ordningen med at bare en stemmemottaker er tilstede ved forhåndsstemmegivningen, og mener at loven bør endres på dette punktet. Imidlertid bør en se hen til de omgivelsene der stemmegivningen foregår. Kravet om to stemmemottakere synes særlig påkrevd når stemmegivningen foregår på et sted som ikke har preg av å være offisielt stemmelokale. I lokaler som i loven defineres som stemmelokaler bør det være nok med en stemmemottaker, fordi lovens system må

anses å innebære en nødvendig sikkerhet for at stemmegivningen foregår i betryggende former. Dette innebærer at det bør være to stemmemottakere tilstede når stemmer skal mottas:

– hjemme hos velgeren
– på institusjoner
– på andre steder der valgstyret har bestemt at det skal foregå forhåndsstemmegivning

Det bør være tilstrekkelig med en stemmemottaker ved stemmegivning:

– på rådhuset
– ved utenriksstasjoner
– hos oppnevnt stemmemottaker utenriks

Bruk av stemmesedler ved forhåndsstemmegivningen

Loven § 34 nr 2 fastsetter at stemmemottakeren skal gi velgeren en trykt stemmeseddel med kandidatnavn for hver godkjent valgliste som deltar ved valget. Velgere som ikke har stemmerett i fylket (ved stortingsvalg/fylkestingsvalg) eller i kommunen (ved kommunestyrevalg) skal få utlevert en stemmeseddel for hvert parti som deltar ved valget. Disse stemmesedlene lyder bare på partinavn uten å ha med kandidatnavn.

Etter innføringen av poststemmegivningen blir stemmesedlene produsert i sett som utleveres til velgerne. Erfaring viser at en del stemmesedler må forkastes fordi det ligger to eller flere ulike sedler for samme valg i stemmeseddelkonvolutten. Særlig gjelder dette stemmer som er avgitt utenfor fylket/kommunen der velgeren er stemmeberettiget. Utvalget antar at dette skyldes at sedlene i settet har hengt sammen slik at velgeren – uten å være klar over det – har fjernet mer enn en seddel og lagt disse i konvolutten.

Utvalget vil foreslå et alternativ til dagens system når det gjelder trykking av stemmesedler uten kandidatnavn. I stedet for å produsere sett der hvert parti har en seddel bør en trykke alle partinavnene på ett ark. Arket utstyres med en krysserubrikk ved hvert navn, og en rubrikk i tillegg for blank stemme. Dessuten bør det være plass til å skrive opp navnet på en valgliste som ikke utgår fra et registrert parti, dersom velgeren ønsker å stemme på en slik liste. Stemmemottakeren leverer ett ark til alle velgere som skal avgi stemme til et annet fylke/en annen kommune. Inne i stemmeavlukket kan velgeren sette et kryss ved navnet på det partiet han/hun vil stemme på.

Utvalget mener at en slik framgangsmåte vil eliminere muligheten for at feil skal oppstå ved at velgeren legger flere sedler i stemmeseddelkonvolutten. Samtidig oppnår en reduserte trykkeutgifter og redusert bruk av papir.

En annen mulighet som nå bør være innen rekkevidde, takket være den teknologiske utviklingen, er å legge alle valglister i landet – med kandidatnavn – inn i et sentralt register som valgstyrer og –valgfunksjonærer har direkte tilgang til. Når en velger som er stemmeberettiget i et annet fylke/en annen kommune møter opp i et forhåndsstemmelokale uten å ha med seg stemmesedler, kan stemmemottakeren laste ned valglistene for vedkommende kommune/fylke, skrive disse ut som stemmesedler og levere dem til velgeren.

Bør det gjelde «angrefrist» ved forhåndsstemmegivningen?

Det følger av loven § 47 at forhåndsstemmen er endelig, i den forstand at det ikke er adgang for velgeren til å avgi stemme på valgdagen det er blitt krysset i manntallet for avgitt forhåndsstemme. Etter hvert som forhåndsstemmene kommer inn til valgstyret – og finnes å være i orden – skal de krysses i manntallet.

Før stortingsvalget 1997 var det ikke anledning til å krysse i manntallet for avgitt forhåndsstemme før det var bragt på det rene om velgeren hadde stemt på valgdagen. Var så tilfelle måtte forhåndsstemmen forkastes.

Ifølge loven § 46 nest siste ledd skal valgstyret foreta foreløpig opptelling av forhåndsstemmene i løpet av valgdagen. Denne opptellingen skal ta til minst fire timer før stemmegivningen avsluttes. Under den tidligere ordningen kunne man ikke foreta slik opptelling før tidligst et godt stykke utpå kvelden valgdagen.

Dagens ordning innebærer at mye av arbeidet med forhåndsstemmene kan gjøres unna før og i løpet av valgdagen. Dette innebærer at valgoppgjøret etter at stemmegivningen er slutt blir enklere, og valgoppgjøret vil være klart tidligere.

Tradisjonelt er det ved hvert valg noen ganske få velgere som avgir forhåndsstemme, og som også ønsker å stemme på valgdagen.

Fra enkelte hold er det reist spørsmål om det ikke bør være adgang til å avgi stemme på valgdagen selv om man har avgitt forhåndsstemme. Dette ville innebære en «angrefrist» for de som avgir forhåndsstemme.

Utvalget mener at dagens system representerer en klar forbedring i forhold til tidligere når det gjelder behandling av stemmer, valgoppgjør og frambringing av valgresultater. Hensynet til en marginal gruppe velgere kan ikke rettferdiggjøre at man vender tilbake til den gamle ordningen. Utvalget kan derfor ikke tilrå at det åpnes adgang til å stemme på valgdagen når man har avgitt en forhåndsstemme som er blitt godkjent.

Konklusjoner

1. Kravet om at velgeren – for å kunne avgi forhåndsstemme – må være forhindret fra å møte fram i et valglokale på valgdagen oppheves
2. Poststemmegivningen oppheves.
3. Kommunene overtar ansvaret for forhåndsstemmegivningen
4. Forbudet mot valgagitasjon begrenses til å gjelde kun det rommet der stemmegivningen foregår
5. Ordningen med obligatorisk stemmegivning om bord på skip og oljeinstallasjoner utenriks oppheves. Departementet oppnevner stemmemottakere i de tilfelle der det er nødvendig.
6. Forhåndsstemmegivningen innenriks tar til 10. august
7. Forhåndsstemmegivningen innenriks avsluttes dagen før valglokalene åpner.
8. Forhåndsstemmene må valgstyret i hende senest kl 20 valgdagen.
9. Kravene til søknad om ambulerende stemmemottaking forenkles.
10. Valgkort bør utstedes til alle stemmeberettigede.
11. Det bør være påbudt med to stemmemottakere ved forhåndsstemmegivn-

ing som foregår på andre steder enn det som kan defineres som et offisielt valglokale.
12. Alle partinavnene bør trykkes på ett ark til bruk for velgere som ikke avgir stemme i det fylket/den kommunen der de er stemmeberettiget.
13. Det er ikke adgang til å stemme på valgdagen dersom man har avgitt godkjent forhåndsstemme.

10.6 Hvordan skal stemmegivningen på valgdagen organiseres og gjennomføres?

10.6.1 Valglokalenes åpningstider

Valgloven § 29 andre ledd fastsetter at stemmetiden «bør settes rommelig». Den skal på mandag være minst 5 timer, og kan tidligst avsluttes kl 20. Valgstyret kan likevel vedta å avslutte stemmegivningen tidligere. Vilkårene for et slikt vedtak er strenge. Det kreves:
1. Enstemmig vedtak
2. Enten, det antas å være unødvendig, eller, det vil skape vanskeligheter, å holde lokalene åpne til kl 20. Stemmegivningen kan ikke i noe tilfelle foregå senere enn kl 21.

På søndag skal stemmetiden være minst 3 timer, og den kan tidligst ta til kl 13.

I praksis varierer stemmetiden en god del i kommunene. I enkelte kommuner holder lokalene åpne fra kl 9 til 14. De fleste kommuner stenger kl 20, men det er enkelte som har åpent til kl 21.

Valgstyret skal kunngjøre tid og sted for stemmegivningen, og når den skal være avsluttet. Det viser seg at de forskjellig åpningstidene kan skape en viss forvirring blant velgerne, blant annet fordi det har forekommet en del tilfelle der media har blandet sammen ulike åpningstider i kommunene, og dermed gitt feilaktig informasjon til velgerne. For eksempel er det proklamert i avisene at valglokalene holder åpent til kl 21, mens de i virkeligheten stenger kl 20 i vedkommende kommune. Dette har medført at noen velgere ikke har fått stemme.

Utvalget mener at det kan være på sin plass å ta skritt i retning av standardiserte åpningstider for valglokalene. Dette vil lette informasjonen til velgerne og også gjøre det lettere for velgerne å holde seg oppdatert.

Utvalget vil foreslå at en holder fast ved kravet om minst 5 timers åpningstid for valglokalene, men at det lovfestes at stemmegivningen skal avsluttes kl 20. Å praktisere en åpningstid til kl 21 synes unødvendig. Velgerne har i dag rimelig mulighet til å kunne stemme innen kl 20.

Utvalgets forslag innebærer at kommuner som åpner lokalene om morgenen og stenger tidlig på ettermiddagen – for eksempel kl 14 eller 15 – må legge om sin praksis dersom de ikke ønsker å ha heldagsåpne valglokaler. Vil de holde fast ved lovens minimumsåpningstid innebærer dette at valglokalene åpner kl 15. Utvalget kan ikke se at en slik omlegging skulle skape praktiske vanskeligheter for valgavviklingen.

Dersom valglokalene skal holde åpent til kl 20 kan det skape visse praktiske problemer. I kystkommuner kan man for eksempel være avhengig av å transportere valgmateriellet med ferje fra stemmelokalet til valgstyrets

lokaler. Dersom det ikke går noen ferje på kveldstid etter kl 20 kan man være avskåret fra å få materiellet fram, hvis man ikke tar i bruk ekstraordinær transport. Utvalget mener at det av hensyn til slike tilfelle bør være en mulighet til å stenge valglokalene før kl 20.

10.6.2 Krav til valglokalenes utforming? Stemmegivning utenfor valglokalene?

Loven § 27 fastsetter at «Valgtingene holdes i høvelige lokaler.» Det er ikke gitt nærmere krav i loven til lokalenes utforming.

Rådet for funksjonshemmede har i møte med utvalget tatt opp de problemer funksjonshemmede møter i enkelte tilfelle når det gjelder å få avgitt stemme på valgdagen. Det kan gjelde manglende tilgjengelighet til lokalene for rullestolbrukere, og vansker for denne velgergruppen med å få tilgang til stemmesedlene inne i avlukkene. Det sistnevnte problemet er også påpekt av Stortingets fullmaktskomite i Innst.S. nr 1 (1997 – 98).

Kommunal- og regionaldepartementet har i hovedvalgrundskrivet til kommunestyrevalget og fylkestingsvalget 1999 (Valgrundskriv 6/99) kommentert rullestolbrukernes situasjon og behovet for å tilpasse valglokalene til denne velgergruppen. Departementet uttaler:

> «… Det enkleste for kommunene ville kanskje være om de kunne skreddersy ett bestemt valglokale for rullestolbrukere og andre med spesielle problemer, som lesehemmede. Erfaringer viser imidlertid at en slik løsning i bare begrenset grad blir benyttet av målgruppen. Alle valglokaler bør derfor så langt det lar seg gjøre tilpasses de behov blant annet rullestolbrukere har. Dersom det er plass i valglokalet, kan løsningen være at stemmesedlene legges ut både på et eget bord, som er avskjermet og lavt nok for rullestolbrukere, og i avlukket for velgere som legger vekt på å være i enerom når de tar stemmeseddel. I så fall må det informeres om at alle stemmesedlene finnes begge steder.
>
> Departementet ber kommunen ta hensyn til problemet og vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes. …»

Norges Blindeforbund har tatt opp situasjonen for blinde og svaksynte velgere, og de problemer de kan ha med å få avgitt stemme. Forbundet har tatt initiativ til en ordning der stemmeseddelkassettene kan bli merket med blindeskrift/storskrift. I samarbeid med forbundet har departementet ved de seneste valgene latt trykke merkelapper i blindeskrift med valglistenes navn. Disse merkelappene skal brukes til å merke stemmeseddelkassettene slik at velgere med synsproblemer kan vite hvilke stemmesedler som er plassert hvor i kassettene.

Rådet for funksjonshemmede ønsker en mer offensiv holdning fra sentrale myndigheters side når det gjelder funksjonshemmedes muligheter til å kunne avgi stemme. Blant annet ønsker de lovfestet at alle valglokaler skal være tilpasset de funksjonshemmedes behov.

Utvalget vil peke på at det må være et rimelig krav at valglokalene som offentlige lokaler skal være tilgjengelige for alle, også funksjonshemmede. Etter utvalgets mening er det likevel å gå for langt i detaljregulering overfor kommunene dersom dette blir tatt inn i loven. Utvalget forutsetter at departementet – i samarbeid med de funksjonshemmedes organisasjoner – pålegger

kommunene å være oppmerksomme på denne velgergruppens behov og ta spesielt hensyn til dem. Kommunene må følge opp disse henstillingene.

Loven § 40 tredje ledd gir anvisning på at velgere som ikke er i stand til å bevege seg inn i valglokalet kan avgi stemme umiddelbart utenfor lokalet. Fra enkelte hold innen de funksjonshemmedes organisasjoner er det uttrykt ønske om å avskaffe denne bestemmelsen, fordi den kan virke diskriminerende overfor de velger det her gjelder, og dessuten kan føre til at kommunene ikke bestreber seg på å legge forholdene til rette for stemmegivning inne i valglokalene.

Utvalget kan se de funksjonshemmedes innvendinger og skepsis når det gjelder denne lovbestemmelsen. Utvalget mener likevel at bestemmelsen har sin berettigelse, og at en oppheving kan føre til et dårligere tilbud for velgerne og faktisk medføre at færre vil avgi stemme. Den bør derfor bestå som et tilbud til velgerne.

Konklusjoner

1. Det bør ikke lovfestes noe pålegg til kommunene om at alle valglokaler skal være tilpasset funksjonshemmede.
2. Adgangen til å kunne avgi stemme umiddelbart utenfor valglokalene bør opprettholdes.

10.6.3 Bør stemmeseddelkonvolutten sløyfes?

Det følger av valgloven § 40 at velgerne skal benytte stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivningen. Konvolutten skal utleveres til velgeren etter at det er krysset av i manntallet for velgerens navn. Inne i stemmeavlukket skal velgeren legge stemmeseddel i konvolutten. Ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg legges sedler for begge valg i samme konvolutt. Deretter legger velgeren konvolutten ned i valgurnen på stemmestyrets bord.

Loven § 44 nr 1 inneholder krav til stemmeseddelkonvoluttenes utforming og utseende. Den skal være ugjennomsiktig og være uten merke som kan identifisere velgeren. I tillegg skal alle konvoluttene ha offisielt stempel og ha samme farge, form og størrelse.

Produksjon av stemmeseddelkonvolutter er en statlig oppgave. Departementet sørger for trykking og utsending av konvolutter til valgstyrene. Opplaget til den enkelte kommune beregnes på grunnlag av oversikter over stemmeberettigede som departementet innhenter fra kommunene. Konvoluttene sendes vanligvis i bunter á 100. Valgstyrene har ansvaret for å fordele konvoluttene til stemmestyrene på stemmestedene.

Valgstyrene og stemmestyrene er pålagt å føre konvoluttregnskap i sine møtebøker. De skal bl.a. protokollere oversikter over:

– Antall konvolutter ved stemmegivningens begynnelse
– Antall konvolutter som er brukt
– Antall konvolutter ved stemmegivningens avslutning

Dersom det forekommer uoverensstemmelser i tallene, må valgstyret/stemmestyret protokollere en redegjørelse der en søker å forklare forholdet.

Ved hvert valg blir det registrert tilfelle hvor det er feil i konvoluttoppgjørene. De fleste uoverensstemmelsene forklares med at det må være differ-

anser mellom antall mottatte stemmeseddelkonvolutter og det antallet man skulle ha fått, uten at dette er blitt oppdaget.

Bruk av stemmeseddelkonvolutt er et vilkår for at stemmegivningen kan godkjennes. Ved hvert valg konstaterer man at det ligger løse stemmesedler i urnene. Disse stemmesedlene må forkastes. Årsaken til at stemmesedlene ligger løse kan være at velgeren har lagt seddel i urnen – uten at dette er blitt registrert av stemmestyret/funksjonærene. Den viktigste årsaken antas imidlertid å være at seddelen er falt ut av konvolutten.

Ved valgoppgjørene blir det i en del tilfelle konstatert uoverensstemmelser mellom antall brukte konvolutter og antall opptalte stemmesedler. Dette forklares gjerne med at stemmesedlene har klebet seg sammen. Velgeren har – uten å være klar over det – lagt mer enn en stemmeseddel i konvolutten. Dette er heller ikke blitt oppdaget når man har åpnet konvoluttene og tatt ut sedlene.

Det forekommer dessuten tilfelle hvor velgeren har lagt andre ting, for eksempel valgbrosjyrer, avisartikler eller annet med politisk innhold, i konvolutten. Dersom dette innholdet identifisere velgeren eller finnes å være lagt der med vilje, må stemmegivningen vrakes, jf. loven § 44 nr 2 tredje ledd.

Utvalget finner, på bakgrunn av det som er sagt foran, å kunne konstatere at bruk av stemmeseddelkonvolutt medfører en del ulemper i praksis.

Dersom man går fra konvolutten vil man oppnå en del fordeler

- Problemet med løse stemmesedler i urnene kan elimineres
- Man vil kunne unngå at det er for mange stemmesedler til opptelling
- Valgoppgjøret kan gå raskere ved at man slipper å åpne konvoluttene og ta ut innholdet
- Man unngår problemer i forbindelse med uoverensstemmelser i konvoluttregnskapet
- Konvoluttregnskap kan avvikles og man får en forenkling av møtebøkene
- Man unngår å måtte vrake stemmegivninger fordi det ligger uvedkommende innhold i konvolutten
- Departementet vil spare arbeidet og kostnadene med produksjon og utsending av konvolutter
- Valgstyrene slipper arbeidet med kontroll av antall mottatte konvolutter og fordeling til stemmestyrene

Utvalget vil foreslå at stemmeseddelkonvolutten avskaffes ved stemmegivningen på valgdagen. I stedet bør det innføres en prosedyre der velgeren tar en stemmeseddel i avlukket og bretter den sammen, slik at det ikke er mulig for andre å se hvilken valgliste seddelen gjelder, før han/hun går ut av avlukket og bort til stemmestyrets bord. Der skal et av stemmestyremedlemmene stemple seddelen med et offisielt stempel før velgeren selv legger seddelen ned i urnen.

Det er viktig at prinsippet om hemmelig valg blir ivaretatt. Utvalget regner med at det kan komme innvendinger mot forslaget mot å avskaffe stemmeseddelkonvolutten av frykt for at valget ikke skal være hemmelig. Utvalget vil peke at en gjennom praktiske tiltak kan gjøre mye for å sikre at den enkeltes valg blir hemmelig. For det første bør stemmesedlene trykkes i en slik papirkvalitet at det ikke er mulig er mulig å lese gjennom stemmeseddelen når

den er brettet sammen. Valgmyndighetene bør sørge for å utforme stemmesedlene slik at de innbyr til sammenbretting. Videre bør en oppfordre velgerne til å brette sammen stemmesedlene. Endelig er det viktig at velgerne selv er påpasselige.

Det bør være et vilkår for godkjenning av en stemmeseddel at den har offisielt stempel. Mangler dette stempelet må seddelen vrakes. På denne måten kan man unngå at mer enn en stemmeseddel per velger kommer med i opptellingen. Dersom velgeren har brettet sammen to eller flere sedler vil bare den ene ha stempel. Den/de andre vil da ikke være gyldige og må vrakes.

Utvalgets medlem *Haram* kan ikke slutte seg til forslaget om å oppheve kravet om bruk av stemmeseddelkonvolutt. Dette medlem mener at det fortsatt må være påbudt å bruke stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivningen. Dette innebærer en sikkerhet for at valget kan foregå som hemmelig valg.

Konklusjoner

1. Reglene om bruk av stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivning på valgdagen oppheves
2. I stedet for stemmeseddelkonvolutt skal stemmesedlene stemples for å være gyldige

10.6.4 Stemmegivning for personer med åpenbar sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet:

Valgloven § 41 andre ledd inneholder for hvordan man skal gå fram dersom dersom stemmestyret finner at velgeren lider av «åpenbar sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet». Velgeren skal ikke legge konvolutten ned i urnen, men gi den til stemmestyret. Dette skal legge konvolutten i en særskilt omslagskonvolutt, klistre den igjen og påføre den personopplysninger om velgeren. Det skal også gi en begrunnelse for hvorfor stemmegivningen er lagt til side. Etter at stemmegivningen er slutt, skal omslagskonvolutten leveres til valgstyret, som avgjør om stemmegivningen skal forkastes eller godkjennes.

Utvalget mener at det ikke bør gjelde spesialregler for de velgergruppene som blir omfattet av § 41 andre ledd. Slike regler er betenkelig sett ut fra et prinsipielt og rettssikkerhetsmessig synspunkt. De kriterier som er søkt angitt for praktiseringen av reglene gjør at det stilles store krav til stemmestyrene.

Grunnloven § 50 tredje ledd åpner adgang til å gi lovregler som regulerer adgangen til å stemme for disse gruppen. Utvalget forutsetter at denne bestemmelsen blir opphevet, da det foreligger forslag om dette i Stortinget. Konsekvensen av dette vil være at de aktuelle gruppene ikke lenger vil stå i noen særstilling når det gjelder stemmerett. De vil være stemmeberettiget på like linje med andre velgere. Særreglene om prosedyren ved deres stemmegivning kan dermed oppheves.

Konklusjon

Reglene i valgloven § 41 andre ledd oppheves.

10.6.5 Bør det åpnes for ambulerende stemmegivning på valgdagen?

Velgere som er syke eller uføre, og av den grunn ikke er i stand til å møte fram i et valglokale på valgdagen, kan – som omtalt foran – avgi forhåndsstemme der de oppholder seg. Slik stemmegivning er – etter dagens ordning – avhengig av søknad til Posten innen siste tirsdag før valget kl 15. Denne fristen er satt for at Posten skal ha muligheter til å få oversikt over hvilke personer som vil benytte seg av ordningen, og kunne organisere stemmemottakingen på en forsvarlig måte.

På valgdagen er det ikke anledning til å motta stemmer på andre steder enn i valglokalet, eller umiddelbart utenfor dette, jf. valgloven § 40 tredje ledd. Dersom velgeren blir syk etter at fristen for å søke om ambulerende forhåndstemmegivning er utløpt – og heller ikke er i stand til å la seg transportere til et valglokale – vil vedkommende være forhindret fra å avgi stemme.

Ved hvert valg blir det registrert tilfelle hvor velgere er blitt syke umiddelbart før valgdagen, slik at de ikke har fått benyttet seg av adgangen til å forhåndsstemme. I noen tilfelle har disse velgerne likevel ønsket å benytte stemmeretten ved å avgi stemme der de oppholder seg på valgdagen, enten det er hjemme eller oppholder seg på sykehus. Slik stemmegivning er ikke mulig med dagens lovgivning. Dersom velgerne ikke kan la seg transportere til et valglokale, vil de være avskåret fra å stemme. Selv om det er et lite antall personer som er i en slik situasjon ved det enkelte valg er det urimelig at regelverket skal hindre noen fra å avgi stemme når de ønsker det.

Henvendelser fra enkeltkommuner til departementet i forbindelse med de seneste valgene viser at det er en positiv holdning blant valgstyrer og – funksjonærer til å besøke velgerne der de oppholder seg og motta stemmer der de oppholder seg. En opprettholdelse av status quo på dette punktet synes derfor ikke å kunne begrunnes med at det ikke er praktisk mulig å gjennomføre en ordning med ambulerende stemmegivning på valgdagen.

Utvalget mener at det er viktig at forholdene legges best mulig til rette for at flest skal kunne utøve stemmeretten sin. Formelle regler bør ikke være til hinder for at de som ønsker det får avgi stemme.

Utvalget vil foreslå at loven endres slik at det blir adgang til å avgi stemme ved ambulerende stemmemottaking også på valgdagen. Det må være et vilkår for å kunne benytte seg av denne muligheten at man er blitt syk eller ufør så nær opp til valgdagen at man ikke har kunnet avgi forhåndsstemme. Ordningen bør i store trekk bygge på dagens regler for ambulerende forhåndsstemmegivning og stemmegivning på valgdagen umiddelbart utenfor stemmelokalene. Dette innebærer:

– Velgeren – eller noen på hans/hennes vegne – retter en henvendelse til valgstyret om å få avgi stemme der vedkommende oppholder seg. Det bør ikke settes noe tidspunkt for når en slik henvendelse kommer til valgstyret. Erfaring tilsier at de som henvender seg til valgmyndighetene gjør det så tidlig på valgdagen at det er praktisk mulig å gjennomføre stemmegivningen. Det er imidlertid en forutsetning at valghandlingen hos velgeren lar seg gjennomføre innen valglokalene stenger.
– Valgstyret utpeker to personer til å besøke velgeren. Av kontrollhensyn bør det være to stemmemottakere. Disse reiser sammen til velgeren. De bringer med seg stemmesedler og en omslagskonvolutt til å legge sed-

delen/sedlene i.
- Velgeren bretter i enrom og usett – i tilfelle med nødvendig assistanse av en person velgeren selv peker ut – seddelen/sedlene sammen, legger dem i omslagskonvolutten og klistrer denne igjen.
- Stemmemottakerne påfører velgerens navn og adresse på omslagskonvolutten, og bringer den sammen til stemmestyret i den kretsen der velgeren er manntallsført.
- Stemmestyret krysser av i manntallet for avgitt stemme, åpner omslagskonvolutten, stempler stemmeseddelen/-sedlene og legger dem i valgurnen sammen med de øvrige avgitte stemmene.

Utvalgets medlem *Haram* går mot forslaget om at omslagskonvolutten skal påføres velgerens navn. Dette medlem mener at forslaget innebærer en fare for at valget ikke vil være hemmelig, fordi den som åpner omslagskonvolutten og tar ut stemmeseddelen har en mulighet til å gjøre seg kjent med hvordan velgeren har stemt.

Konklusjon

Det åpnes for adgang til å avgi stemme ved ambulerende stemmemottaking på valgdagen for velgere som er syke eller uføre og ikke har fått benyttet seg av ambulerende forhåndsstemmegivning.

10.7 Bør reglene om vraking av stemmesedler forenkles?

Gjeldende regler

Loven § 44 nr 2 tredje ledd og § 45 inneholder regler om vraking av stemmesedlene pga merking m.v.. Det følger av bestemmelsene at en stemmeseddel må vrakes dersom
- Den er merket slik at det framgår hvem velgeren er
- Den er påført ord eller tegn som må antas å skulle gi uttrykk for en mening om personer, organisasjoner eller samfunnsspørsmål
- Stemmeseddelkonvolutten inneholder noe annet enn stemmesedler, og det framgår klart at dette er lagt der med vilje eller viser klart hvem velgeren er

Utvalgets merknader

I praksis vil det ofte være vanskelig å avgjøre om en stemmeseddel skal vrakes pga merking i strid med loven.

Regelen om vraking pga identifisering av velgeren skaper vanskelige avgrensninger i praksis, fordi det ikke er forbudt for en velger å stemme på seg selv (også om vedkommende ikke er kandidat på et listeforslag). Dette skal da ikke føre til vraking. Selv om et navn som er skrevet på en stemmeseddel synes å fremstå som en signatur er det ikke gitt at det er velgerens eget navn. Det kan tenkes at velgeren har skrevet navnet på en annen person, noe som ikke er vrakingsgrunn.

Bestemmelsen om vraking pga annet innhold i konvolutten kan også skape problemer, fordi det i mange tilfelle vil være svært vanskelig å bedømme hvorvidt innholdet er lagt der med vilje. Denne bestemmelsen vil for øvrig bli overflødig i forhold til valgtingsstemmene dersom utvalgets forslag om å gå bort fra stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivning på valgdagen blir vedtatt, men kan ha betydning for forhåndsstemmene.

Å vrake en stemmeseddel pga meningsytringer kan synes problematisk i forhold til prinsippet om ytringsfrihet. Det synes rimelig å kunne akseptere at det er rom for frimodige ytringer også på en stemmeseddel. Dersom noen blir krenket av det som er skrevet på en stemmeseddel bør det eventuelt søkes forfulgt gjennom en anmeldelse for brudd på straffelovens bestemmelser.

Utvalget vil gå inn for at de nåværende reglene om vraking av stemmesedler pga seddelens/konvoluttens innhold oppheves. Dette vil innebære at man slipper de tilfellene der det foreligger vanskelige vurderinger, samtidig som man oppnår en forenkling av regelverket.

I forbindelse med stemmegivningen på valgdagen forslår utvalget at stemmeseddelkonvolutten avskaffes. I stedet skal stemmesedlene stemples før de legges i urnen. Det kan forekomme at en velger ved en feil legger mer enn en stemmeseddel i urnen uten at dette blir oppdaget. For å unngå at flere stemmesedler fra en velger kommer med i valgoppgjøret foreslås en regel om at stemmesedler som er avgitt på valgdagen skal vrakes dersom de mangler offisielt stempel.

Konklusjoner

1. Gjeldende bestemmelser om vraking av stemmesedler pga særmerking oppheves.
2. En stemmeseddel som er avgitt på valgdagen skal vrakes dersom den ikke har offisielt stempel.

10.8 Hvordan skal opptellingen og valgoppgjøret gjennomføres?

10.8.1 Felles opptelling samlet for flere kommuner?

Gjeldende regler

Valgloven § 48 regulerer den endelige opptellingen (fintellingen) av stemmene på kommunenivå. Det er gitt regler om hvordan stemmer avgitt på forhånd og på valgtinget skal telles, og når de skal telles

Paragrafens tredje ledd første punktum fastsetter at:

> «Opptelling foretas av de personer og på den måten valgstyret har bestemt, og under valgstyrets tilsyn.»

Loven bygger på at opptelling skjer i den enkelte kommune. Dette har også vært tradisjonen, og det har tidligere ikke vært stilt spørsmålstegn ved denne praksisen.

I forbindelse med valget i 1999 oppsto spørsmålet om en kommune kunne frakte stemmesedlene til en annen kommune og la dem telles der, ved hjelp av maskiner beregnet på optisk lesing av stemmesedler. Dette kan være en praktisk god løsning, men er vanskelig forenlig med lovens ordlyd.

Utvalgets merknader

Utvalget antar at bruk av optisk lesning og andre tekniske løsninger vil bli mer aktuelt i forbindelse med valgoppgjøret. Slike løsninger kan bidra til et sikrere og vesentlig raskere valgoppgjør. Det må imidlertid antas at det for mange kommuner – særlig de mindre og mellomstore – vil være lite hensiktsmessig av økonomiske grunner å investere i slikt utstyr, som representer en ikke ubetydelig investering. Et alternativ kan da være samarbeid over kommunegrensene om opptellingen. Dette kan skje ved at flere kommuner går sammen om å anskaffe det nødvendige utstyret, som da plasseres hos den ene kommunen for felles benyttelse av de kommunene som deltar i prosjektet. Et annet alternativ kan være at en stor kommune stiller sitt utstyr til disposisjon for nabokommunene. Et tredje alternativ kan være at opptellingen skjer hos fylkeskommunen, dersom den disponerer det ønskede utstyret. Selv om en kommune må bruke noe tid på å frakte stemmesedlene dit de skal telles kan denne tidsbruken oppveies ved at valgoppgjøret avvikles raskere.

Utvalget vil foreslå at det åpnes adgang for en kommune til å la stemmesedlene bli talt opp i en annen kommune, ved hjelp av dennes utstyr, eller i fylkeskommunen.

Følgende forutsetninger må legges til grunn for at en gå inn på en «utenom-kommunen» opptelling:

– det må ikke føre til en forsinkelse av valgoppgjøret
– stemmesedler fra flere kommuner må ikke blandes sammen
– opptellingen av stemmesedlene må følge de prosedyrer som loven foreskriver for opptelling i kommunen
– valgstyret må ha tilsyn med opptellingen

Konklusjon

Det bør være adgang for en kommune til å foreta opptellingen av stemmesedlene hos en annen kommune.

10.8.2 Skal departementet fortsatt godkjenne EDB-baserte valgoppgjørssystemer?

Gjeldende regler

Valgloven fastsetter at departementet skal godkjenne bruk av og fastsette nærmere krav til følgende typer EDB-baserte systemer:

– systemer for opptelling og registrering av stemmegivninger ved kommunestyrevalg (§ 48 femte ledd)
– systemer for valgoppgjør ved stortingsvalg (§ 50 fjerde ledd)
– systemer for valgoppgjør ved fylkestingsvalg (§ 58 andre ledd)
– systemer for valgoppgjør ved kommunestyrevalg (§ 64 sjette ledd)

Dessuten skal Kongen godkjenne systemer for Riksvalgstyrets valgoppgjør ved stortingsvalg (§ 55 første ledd).

Bestemmelsene ble vedtatt i 1993. Tidligere inneholdt ikke loven bestemmelser som ga departementet hjemmel for å godkjenne de valgoppgjørssystemer kommunene og fylkeskommunene gjorde bruk av. Dette var det opp til enkelte valgstyre/fylkesvalgstyre selv å avgjøre.

Oppgjørssystemer basert på edb var i bruk ved valgene i 1987 og 1991. Ved det siste valget tilbød i hvert fall to firma ferdig utviklede systemer til bruk i kommunene. Enkelte kommuner hadde også utviklet egne systemer.

Opplysninger departement fikk i forbindelse med valget i 1991 tydet på at de to firmabaserte systemene ikke var helt identiske. Det ble blant annet pekt på at systemene opererte med ulikt antall desimaler for kvotientene i de divisjonene som ble foretatt for å beregne mandatfordelingen. Dette *kunne* i spesielle situasjoner få konsekvenser for mandatfordelingen.

Det ble også reist innvendinger av mer praktisk art mot den ordningen man hadde t.o.m. valget i 1991

- fylkesmennene påpekte at de utskrifter av valgoppgjøret man fikk fra systemene vanskeliggjorde deres lovpålagte kontroll
- datasystemenes utskrifter var ikke tilpasset de skjemaer departementet hadde fastsatt for valgstyrenes protokoller
- det forekom enkelte tilfelle der medlemmer av valgstyrene nektet å underskrive protokollen med den begrunnelse at de ikke var eksperter på EDB og ikke kunne gå god for at oppgjøret var skjedd i samsvar med loven

På denne bakgrunnen foreslo departementet at det ble lovfestet hjemmel for departementet til å godkjenne systemer som brukes ved valgoppgjørene.

Departementet la til grunn følgende forutsetninger:

- det skal bare være *ett* system ved hvert valg
- valgstyrets medlemmer må – uten å besitte edb-kompetanse – kunne kontrollere at prosessen foregår i samsvar med lovens regler
- fylkesmannen må – uten å gjøre bruke av edb-systemer – kunne utføre den kontrollen som er pålagt i loven

Departementets forslag fikk tilslutning fra Stortinget. Men det ble gitt uttrykk for at det burde være adgang til å godkjenne flere systemer ved hvert valg.

Ved kommunestyrevalg ble det godkjent flere systemer, både i 1995 og 1999.

Utvalgets merknader

I den senere tiden er det reist spørsmål om departementet fortsatt skal drive med godkjenning av valgoppgjørssystemer. Som argumenter *mot* ordningen anføres gjerne:

- det bør være det enkelte valgstyres/fylkesvalgstyres ansvar å sørge for at valgoppgjøret skjer i samsvar med loven
- ordningen er ikke i samsvar med prinsippet om nedbygging av statlige kontroll- og godkjenningsordninger overfor kommunesektoren
- departementets godkjenning kan lett føre til at enkelte leverandører får en monopolsituasjon. Andre systemleverandører kan bli avskåret fra å gå inn på dette markedet, enten fordi de ikke våger å ta opp konkurransen med de som har fått sine systemer godkjent ved tidligere valg, eller fordi kommunene forblir trofaste mot sine tradisjonelle leverandører og ikke vil satse på nye krefter
- de systemene som de tradisjonelle leverandørene tilbyr er utviklet over en periode som omfatter flere valg. De er testet flere ganger og godkjent ved

to valg. Dette burde være et kvalitetsstempel godt nok.
– departementets arbeid med godkjenningen er svært ressurskrevende. Det skal utarbeides en kravspesifikasjon. Leverandørene må legge fram en omfattende skriftlig dokumentasjon for systemene. Systemene skal testes, og en omfattende beskrivelse skal utarbeides når systemet er godkjent. Departementet har ikke den nødvendige kompetanse på området, og er avhengig av å leie inn ekstern konsulentbistand.

For ordningen kan anføres:
– det er en fordel at departementet gjennom godkjenningsordningen har oversikt over og kan styre utviklingen på dette området
– departementets godkjenning representerer et kvalitetsstempel som kommunene/fylkeskommunene kan feste lit til
– godkjenningsordningen er en garanti mot at markedet får fritt spillerom
– useriøse aktører vil bli holdt utenfor markedet

Utvalget mener at argumentene for å oppheve departementets hjemmel til å godkjenne EDB-baserte valgoppgjørssystemer veier tyngre enn argumentene for å opprettholde ordningen. En legger avgjørende vekt på:
– det bør være valgstyrenes/fylkesvalgstyrenes ansvar å sørge for at valgoppgjørene blir gjennomført i samsvar med loven
– en avskaffelse av ordningen vil innebære en nedbygging av statlig kontroll med kommunesektoren
– tendenser til monopoldannelser på dette området vil bli motvirket

Når det gjelder Riksvalgstyrets valgoppgjørssystem skal også dette godkjennes. Godkjenningsmyndighet er Kongen (i praksis foretas godkjenningen av departementet). Utvalget vil foreslå at også denne bestemmelsen fjernes fra loven. Dette vil innebære at den formelle myndigheten til å godkjenne system for beregning av utjevningsmandatene vil ligge hos Riksvalgstyret selv. Godkjenningen kan skje ved at departementet (som sekretariat for Riksvalgstyret) presenterer et system som Riksvalgstyret godkjenner.

Konklusjon

Bestemmelsene om godkjenning av EDB-baserte valgoppgjørssystemer oppheves.

10.9 Hvordan skal gjennomføringen av valgene finansieres?

10.9.1 Gjeldende regler

Valgloven § 91 fastsetter hvordan de utgifter som følger av loven skal fordeles mellom staten, fylkeskommunene og kommunene.

Staten dekker utgiftene til:
1. stemmeseddelkonvolutter, omslagskovolutter for forhåndsstemmer og valgurner
2. trykking av stemmesedler til stortingsvalg – både til foorhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgdagen

3. mottak av poststemmer
4. produksjon og distribusjon av valgkort
5. utgifter i forbindelse med meldinger fra utenriks stemmemottaker til valgstyrene om dødsfall blant dem som har forhåndsstemt
6. fylkesvalgstyrenes og riksvalgstyrets virksomhet ved stortingsvalg

Fylkeskommunene dekker utgiftene til:
1. trykking av stemmesedler til fylkestingsvalg – både til foorhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgdagen
2. fylkesvalgstyrenes virksomhet ved fylkestingsvalg

Kommunene dekker de øvrige utgiftene som følger av loven. Det dreier seg for eksempel om:
– produksjon og à jourhold av manntall
– trykking av stemmesedler til kommunestyrevalget
– godtgjøring til medlemmer av valgstyre/stemmestyrer og funksjonærer

Ved stortingsvalg skal staten gi kommunene refusjon for deres utgifter. Dette skjer på grunnlag av satser som fastsettes av departementet. Ved fastsetting av satsene har departementet lagt til grunn følgende faktorer:
1. Antall stemmeberettigede i kommunen i alt
2. Antall stemmeberettigede pr. stemmested
3. Om kommunen har valg over en eller to dager.

Det gis refusjon etter satsene for to dagers valg dersom minst ett stemmested i kommunen har holdt åpent på søndag.

Ved stortingsvalget i 1997 fastsatte departementet følgende satser – i kr pr stemmeberettiget se tabell 10.1.

Tabell 10.1: Sats pr. stemmeberettiget (kroner) –1997

Antall stemmeberettigede pr stemmested:	Valg en dag	Valg to dager
250 og flere	4,50	5,50
150 – 249	5,00	6,00
Inntil 149	5,50	6,50

Ved stortingsvalget i 1997 ble det bevilget 18 mill kroner over stasbudsjettet som refusjon til kommunene.

10.9.2 Bakgrunnen for gjeldende regler

Lovreglene slik de lyder i dag ble vedtatt i 1977. Før det hadde reglene om utgiftsfordelingen vært endret en rekke ganger, siste gang i 1971. Frem til 1971 ble en del utgifter som påløp for kommunene – blant annet i forbindelse med manntallsføringen – delvis refundert fra statens side med 2/3. I 1971 ble det bestemt at visse nærmere angitte utgifter skulle belastes staten fullt ut, mens de øvrige ble overført til kommunene.

Bakgrunnen for de gjeldende reglene er utførlig drøftet i Ot.prp. nr 31 (1976 – 77). Et spørsmål som ble nøye vurdert var hvordan utgiftene til stortingsvalg skulle dekkes.

I 1971 ba *Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite* departementet vurdere om staten kunne overta alle utgifter ved stortingsvalg. I 1974 uttalte Stortingets kommunal- og miljøvernkomite at «det riktige ville antakelig være» at staten bar alle utgifter vedrørende stortingsvalget.

På den annen side gikk *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen* imot prinsippet om full dekning fra statens side av kommunenes utgifter. Det ble lagt vekt på

– det er mest praktisk at kommunene dekker utgiftene for de oppgaver de er pålagt i forbindelse med stortingsvalgene
– en omfattende refusjonsordning vil innebære et vesentlig merarbeid

Riksrevisjonen ga uttrykk for at refusjonsordningen burde vurderes omlagt slik at man får støtte etter en fast sats pr. stemmeberettiget. Dette vil virke arbeidsbesparende og gi en sikrere budsjettering.

I sine vurderinger av hvordan ordningen burde utformes la departementet til grunn at det ikke burde åpnes for å dekke alle kommunenes utgifter ved stortingsvalg etter regning. Dette ble dels begrunnet med rent praktiske hensyn. Utgifter som påløper i kommunene burde også dekkes i kommunene, for å unngå arbeidskrevende refusjonsordninger. Men det ble også lagt vekt på at kommunene selv i betydelig grad har hånd om hvor store utgiftene vil bli. Som eksempel ble nevnt utgifter til godtgjøring/erstatning for tapt arbeidsfortjeneste til valgstyrer, stemmestyrer og funksjonærer.

I odelstingsproposisjonen oppsummerer departementet resultatet av en undersøkelse av hvor store utgifter 123 kommuner hadde hatt ved avviklingen av stortingsvalget i 1973. Utgiftene ble hentet fra budsjettene for 1973 og 1974. Bare de utgiftspostene som etter sin ordlyd klart gjaldt stortingsvalget ble tatt med. Dette tilsier at til dels store indirekte utgifter, f.eks. lønnsutgifter til kommunalt ansatte, ikke er med i disse tallene. Utgiftene per stemmeberettiget varierte sterkt, fra kr 0,66 til kr 13,88. Størst var utgiftene i kommuner med meget spredt bebyggelse og i Bergen, Oslo og flere andre byer. Gjennomsnittet var kr 3,33 per stemmeberettiget. I proposisjonen opplyses det at de totale utgiftene var på noe under 9 millioner.

Departementet kom til at det ville være mest hensiktsmessig å gi kommunene refusjon etter faste faktorer, med sikte på at staten skulle dekke det vesentligste av kommunenes utgifter ved stortingsvalg. En tok utgangspunkt i en vurdering av kommunenes utgifter ved stortingsvalget i 1973, når en la til grunn hvilke faktorer som burde gjelde og hvordan satsene burde utformes.

Følgende faktorer ble foreslått lagt til grunn:

– antall stemmeberettigede i alt i kommunen
– antall stemmeberettigede pr stemmested
– om kommunen har valg over en eller to dager

I proposisjonen satte departementet opp et regnestykke med forslag til refusjonssatser, som kan tyde på at departementet tenkte at kommunene skulle få refundert ca. 2/3 av de faktiske utgiftene, jf. refusjonsordningen slik den var før lovendringen i 1971. Departementet opplyste også hvilke satser som det kunne være aktuelt å operere med ved valget i 1977. Disse tallene fremgår av tabell 10.2.

Tabell 10.2: Satser for refusjon – 1977

Stemmeberettigede per stemmested	Valg en dag	Valg to dager
250 og flere	2,50	2,90
150 – 249	3,00	3,40
Inntil 149	3,50	3,90

Det ble forutsatt at satsene skulle fastsettes av departementet og justeres foran hvert valg.

Departementets opplegg fikk tilslutning fra Stortinget.

10.9.3 Virkningen av refusjonsordningen

Utvalget er kjent med at kommunene i årevis har klaget over at refusjonen langt fra dekker deres faktiske utgifter ved gjennomføringen av stortingsvalg.

Departementet har fått flere slike henvendelser også i forbindelse med stortingsvalget 1997. Utvalget har gått gjennom disse.

Noen eksempler kan nevnes:

Gloppen kommune beregnet f.eks. sine utgifter ved stortingsvalget til kr 71 150,19. Av dette er nesten 40 000 kr møtegodtgjørelse til stemmestyrene. Den mottatte refusjonen på kr 19 782,00 dekker akkurat kommunens utgifter til manntallet. Det er dessuten verdt å merke seg at kommunen ikke har regnet med betaling til kommunalt ansatte som deltok i gjennomføringen av valget. Til tross for dette fikk ikke kommunen refundert mer enn 28 prosent av sine utgifter.

Åseral kommune mottok en refusjon på 4 820 kr. De faktiske utgiftene var på kr 35 987,83. Refusjonen tilsvarer 13 prosent av utgiftene. Utgiftene omfattet godtgjørelse til formann/sekretær i valgstyret, timelønn til stemmestyret og tellekorpsene, reisegodtgjørelse, annonsering, valgmateriell og utgifter i forbindelse med produksjon av manntallet.

Bømlo kommune opplyser at de direkte kostnadene ved valget i 1997 kom på over 180 000 kr. I tillegg kommer indirekte lønnskostnader til kommunalt ansatte anslått til omkring 35 000 kr. Av dette fikk kommunen refundert 40 727,50, dvs. en refusjonsgrad på ca. 19 prosent. Til sammenlikning fikk kommunen refundert 170 687 kr ved folkeavstemningen om norsk medlemskap i EU i 1994, hvor staten dekket kommunenes nødvendige utgifter. Indirekte lønnskostnader for kommunalt ansatte var ikke tatt med i denne summen.

Dersom refusjonstallene fra 1977 indeksreguleres med utgangspunkt i konsumprisindeksen, skulle refusjonen for 1997 ha blitt følgende, se tabell 10.3:

Tabell 10.3: Indeksregulerte satser 1997*

Stemmeberettigede pr stemmested	Valg en dag	Valg to dager
250 og flere	7,66(4,50)	8,88(5,50)
150 – 249	9,19(5,00)	10,41(6,00)

Tabell 10.3: Indeksregulerte satser 1997*

Stemmeberettigede pr stemmested	Valg en dag	Valg to dager
Inntil 149	10,72(5,50)	11,94(6,50)

*Tallene i parentes viser de virkelige refusjonssatsene.

Dette viser klart at refusjonssatsene ikke har holdt følge med prisstigningen. I proposisjonen som lå til grunn for lovendringen, ble det presisert at refusjonssatsene må vurderes på nytt foran hvert valg. I proposisjonen ble tallene fra 1973 justert opp med ca. 12 prosent årlig (en dags valg i kretser med flere enn 250 stemmeberettigede) i perioden 1973 til 1977.

Sannsynligvis vil heller ikke den indeksregulerte refusjonssatsen være tilstrekkelig til å oppfylle forutsetningen om at kommunene skal få refundert det vesentlige (2/3) av sine faktiske kostnader ved gjennomføringen av stortingsvalget, jf. nedenfor.

En annen måte å vurdere i hvilken grad kommunene får refundert sine utgifter ved gjennomføringen av stortingsvalg, er å ta utgangspunkt i de faktiske utgiftene ved gjennomføringen av folkeavstemningen i 1994. Kommunene fikk da refundert alle *nødvendige* utgifter ved avviklingen av folkeavstemningen. Resultatet var at kommunene fikk refundert 69 887 312,83. Departementet presiserte i sitt hovedrundskriv om folkeavstemningen at bare godtgjørelse som ikke ble dekket i kommunens ordinære lønnsbudsjett (indirekte kostnader), skulle refunderes ved folkeavstemningen. Dette innebærer at en sannsynligvis må legge til en del millioner i lønnskostnader til kommunalt ansatte som deltok i avviklingen av folkeavstemningen.

Til sammenlikning viser regnskapet for 1997 at kommunene fikk refundert ca. 18,5 millioner kroner. I 1998 (etterslep) fikk kommunene refundert i overkant av 5 millioner. Dette utgjør til sammen noe over 23,5 millioner.

Refusjonen ved folkeavstemningen i 1994, indeksregulert for prisstigningen, tilsvarer en refusjon ved stortingsvalget i 1997 på 74 375 741,53. I tillegg kommer betydelige indirekte kostnader i form av lønn til kommunalt ansatte.

Bømlo kommune har beregnet de direkte utgiftene til 180 000 kr og de indirekte utgiftene (lønnsutgifter til de ansatte) til 35 000 kr (19,4 prosent av de direkte kostnadene). Gitt at Bømlo kommune er representativ for situasjonen på landsbasis, skulle dette tilsi at de totale lønnsutgiftene utgjør ca. 14,5 millioner (19,4 prosent av kr 74 375 741,53). Det må understrekes at dette er et meget usikkert tall. For det første kan det ligge en del indirekte lønnsutgifter i den refusjonen kommunene fikk ved folkeavstemningen (og som de antatte totale (direkte) utgiftene ved valget i 1997 bygger på). For det andre vil nok lønnsutgiftenes andel av de totale utgiftene variere mye fra kommune til kommune. 14,5 millioner kan derfor ikke sees på som noe annet enn et meget grovt anslag over de totale lønnsutgiftene. De direkte og indirekte utgiftene kan dermed anslås til omlag 89 millioner kroner. Anslaget er ikke forsøkt korrigert for bl.a.

1. at kommunene ikke lenger skal avholde forhåndsstemmegivning, hvilket medfører reduserte utgifter,

2. at valgoppgjøret er mer omfattende ved stortingsvalg enn ved folkeavstemningen, hvilket medfører økte utgifter,
3. at forhåndsstemmegivning på Posten har ført til flere forhåndsstemmer som innebærer mer kontrollarbeid, hvilket medfører økte utgifter.

Det synes å følge av forarbeidene til § 91 at det var meningen å yte en refusjon på ca. 2/3 av de faktiske utgiftene. Dette tilsier at kommunene skulle ha fått refundert rundt 59 millioner kr ved valget i 1997. Den faktiske summen ble om lag 23,5 millioner, dvs. ca. 40 prosent av hva kommunene skulle hatt dersom departementets (og Stortingets) forutsetninger hadde blitt fulgt opp. Dette viser at refusjonssatsene (og totalt budsjettert refusjon til kommunene) er klart utilstrekkelig.

Til sammenlikning vil en ren indeksregulering av faktorene medføre en betydelig mindre økning i satsene. Denne ulikheten har antakelig to årsaker. For det første var sannsynligvis overslaget over de totale kostnadene ved valget i 1973 for lavt. For det andre har utviklingen (bl.a. innføring av edb og utvidet bruk av godtgjørelse) sannsynligvis ført til at utgiftene i forbindelse med valgavviklingen har vokst raskere enn hva konsumprisindeksen skulle tilsi.

De faktiske utgiftene ved gjennomføringen av folkeavstemningen i 1994, sammenliknet med hvor mye kommunene fikk refundert i 1997, viser klart at refusjonssatsene nå er så lave at de ikke lenger kan betegnes som rimelige. Dette må sees i lys av forutsetningen om at kommunene skulle få refundert ca. 2/3 av utgiftene ved gjennomføringen av stortingsvalg, jf. forarbeidene.

10.9.4 Utvalgets merknader

Avvikling av stortingsvalg er en statlig oppgave, der gjennomføringen er delegert til kommunene. Det finansielle ansvaret ligger hos staten. Dette ansvaret bør også få sitt uttrykk ved at utgiftene også bæres av staten.

Utvalget mener at dette tilsier at kommunene bør få dekket de utgifter avvikling av stortingsvalg påfører dem. Dagens situasjon – der kommunene i realiteten dekker størstedelen av statens utgifter ved avviklingen av stortingsvalg – kan ikke fortsette.

Utvalget finner at reglene om kostnadsfordelingen mellom staten og kommunene ved stortingsvalg bør endres vesentlig. Reelle hensyn tilsier at staten i prinsippet bør dekke fullt ut kommunenes utgifter. Dermed blir det finansielle ansvaret plassert der også det administrative ansvaret til syvende og sist er plassert.

Utvalget vil også peke på at full statlig dekning av de kommunale utgifter samsvarer med det som gjelder i forholdet mellom staten og fylkeskommunene: Staten bærer utgiftene til fylkesvalgstyrenes virksomhet ved stortingsvalg, jf loven § 91 første ledd nr 6.

Prinsippet om full statlig dekning av kommunenes utgifter ble introdusert i forbindelse med folkeavstemningen om norsk EU-medlemskap i 1994. Selv om dette var en spesiell situasjon kan en argumentere for at prinsippet om full statlig dekning er introdusert og bør kunne overføres til også å gjelde stortingsvalg.

Subsidiært kan utvalget gå inn for et prinsipp der staten dekker en viss andel av kommunenes utgifter. Denne andelen bør i tilfelle være atskillig større enn det som følger av dagens refusjonsordning. Den kan for eksempel

være 2/3 av kommunenes utgifter, jf prinsippet som gjaldt før 1971 og departementets forutsetninger fra 1977.

Etter loven er det et vilkår at det er lovpålagte utgifter kommunene skal ha dekket. I den grad kommunene iverksetter tiltak som ikke kan sies å følge av loven må utgiftene til slike tiltak dekkes av kommunene selv.

Utvalget forutsetter at kommunene forskutterer utgiftene og får refusjon i etterkant. Et alternativ som bør vurderes på sikt er om refusjonen kan «innbakes» i andre tilskudd til kommunene og overføres som en del av disse.

Utvalget vil foreslå at prinsippet der kommunene får refusjon etter faste faktorer som fastsettes av departementet føres videre. Det må imidlertid være en forutsetning at disse satsene legges på et nivå som innebærer at kommunene får en refusjon som på en realistisk måte avspeiler de reelle utgiftene, selv om det ikke kan forventes en kompensasjon krone for krone.

Når det gjelder fylkestingsvalg og kommunestyrevalg mener utvalget at dagens ordning – der utgiftene i stor grad skal dekkes på det nivå der de påløper – bør opprettholdes. Avvikling av disse valgene kan sies å være naturlige oppgaver for kommunene/fylkeskommunene, i en annen grad enn stortingsvalgene. Her opptrer de mer på «egne vegne», selv om reglene blir gitt fra statlig hold.

Utvalget er klar over at forslaget om endring i refusjonsordningen vil innebære en betydelig økning i statens utgifter til refusjonen. I 1997 ble det budsjettert med 18 millioner kroner, mens det reelle behovet for refusjon antakelig lå på ca 89 millioner. Dersom utvalgets prinsipale forslag blir vedtatt vil ventelig dette beløpet ligge nærmere 100 millioner i 2005. Utvalgets subsidiære forslag vil ventelig innebære en refusjon på drøyt 65 millioner. Utvalget mener likevel at en ut fra prinsipielle betraktninger og ut fra hensynet til kommunene bør gå inn for en slik endring.

På ett område vil utvalget gå inn for at kommunene får tilnærmet full dekning for sine utgifter også ved lokalvalg: Det gjelder gjennomføring av forhåndsstemmegivningen, som utvalget går inn for å flytte fra Posten til kommunene. Utvalget viser det som er sagt foran under pkt. 10.5. Posten får i dag full dekning av utgifter til poststemmegivningen. Utvalget mener det må være en forutsetning at kommunene som utgangspunkt ikke skal komme dårligere ut enn Posten når oppgavene flyttes. For å få til en ordning som kan fungere smidig og uten for mye byråkrati og kontroll vi utvalget foreslå at det gis en refusjon som fastsettes til et bestemt pr. avgitt forhåndsstemme. Dette beløpet bør fastsettes noe høyere når det gjelder stemmer som skal sendes til en annen kommune, pga utgifter i forbindelse med forsendelse av stemmene.

Konklusjoner

1. Staten bør refundere kommunenes utgifter ved avvikling av stortingsvalg. Refusjonen gis etter satser som innebærer at kommunene får en realistisk dekning av sine utgifter.
2. Staten bør refundere kommunenes utgifter i forbindelse med forhåndsstemmegivningen, både ved stortingsvalg og kommunestyrevalg/ fylkestingsvalg. Refusjonen gis i form av satser som innebærer at kommunene får en realistisk dekning av sine utgifter.
3. Gjeldende utgiftsdekning i forbindelse med kommunestyrevalg og fylkest-

ingsvalg opprettholdes, med unntak av det som følger av punkt 2 .

10.10Bør valgloven inneholde en generell forsøkshjemmel?

Gjeldende regler om forsøk i tilknytning til valg

Valgloven § 94a lyder:

> «Kongen kan etter søknad gi samtykke til at det i enkelte kommuner gjøres forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet på valgtinget, og kan herunder gi samtykke til at det gjøres avvik fra lovens bestemmelser om avkryssing i manntall og behandling av stemmer avgitt i medhold av § 40 annet ledd. Kongen fastsetter nærmere vilkår for gjennomføring av forsøk etter første punktum.»

Denne bestemmelsen gjelder bare forsøk med avkryssing i manntallet på valgdagen. Valgloven har ikke bestemmelser som hjemler forsøk der det gjøres avvik fra andre bestemmelser i loven, og er følgelig ikke noen generell forsøkshjemmel.

Lov om forsøk i offentlig forvaltning (lov av 26. juni 1992 nr 87, forsøksloven) gir Kongen hjemmel for å godkjenne forsøk med «avvik fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver.»

I forbindelse med valget i 1999 ble det med hjemmel i forsøksloven gitt adgang til å velge ordførere ved direkte valg i 20 kommuner. Forsøksloven kan imidlertid ikke brukes som en generell hjemmel for forsøk i forbindelse med valg. Departementet fant for eksempel, i forbindelse med valget i 1999, at den ikke ga hjemmel til å gjøre forsøk med senket stemmerettsalder (til 16 år).

Utvalgets merknader

Utvalget registrerer at det er en økende interesse for å kunne avvikle valg på andre måter enn de tradisjonelle. I den senere tiden er det kommet flere forslag om å kunne prøve ut avvikling av valgene på andre måter enn valgloven bestemmer. Slike forsøk kan tenkes å gjelde framgangsmåten ved valgavviklingen. Et eksempel på dette kan være stemmegivning ved hjelp av edb. Et annet tema for forsøk kan være senket stemmerettsalder ved lokalvalg. Det kan også være snakk om valg av andre folkevalgte organer enn de som tradisjonelt velges ved direkte valg, for eksempel ordføreren.

Utvalget mener at kan være interessant og spennende å prøve ut forslag som innebærer nytenkning rundt valgene, uten at det i første omgang blir innført pålegg om obligatoriske ordninger. For å høste nødvendige erfaringer, som i sin tur kan danne grunnlag for eventuelle lovendringer, kan en sette i verk forsøk. Forsøk kan gi svar på det bør gjøres endringer i valgordningen for å få til en styrket interesse for valg og lokaldemokrati.

Den eksisterende forsøkshjemmelen i valgloven er kun knyttet til forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet. Dette synes å være en for snever innfallsvinkel og sette en for trang grense for forsøkene, fordi interessen går på andre sider ved valgordningen. Heller ikke forsøksloven synes å være dekk-

ende, bl.a. fordi den antas å sette bom for forsøk med senket stemmerettsalder.

Utvalget mener at tiden nå er inne til å foreslå tatt inn i valgloven en generell bestemmelse om forsøk i forbindelse med valg. Bestemmelsen bør formuleres så generelt at den kan benyttes til forskjellige typer av forsøk:

– Avvik fra de grunnleggende reglene om valg. Ett aktuelt eksempel her kan være senket stemmerettsalder ved lokalvalg (Som omtalt i kap 7.2. har et flertall av utvalgets medlemmer prinsipielle betenkeligheter når det gjelder å gi klarsignal til forsøk med nedsatt stemmerettsalder. Stemmerettsalderen er et så fundamentalt element i hele valgordningen at det virker lite naturlig å åpne for forsøk i denne forbindelsen. Det foreslås imidlertid ikke noen begrensninger i utformingen av forsøkshjemmelen, men det forutsettes at departementet har disse betenkelighetene for øye når eventuelle søknader om godkjenning av forsøk på dette området blir behandlet).
– Valg av andre organer enn de loven omtaler. Som eksempler kan nevnes direkte valg av ordfører, direkte valg av kommunedelsnemnder/ lokalutvalg.
– Avvik fra bestemmelsen om framgangsmåten ved valgene. Her kan for eksempel nevnes stemmegivning via Internett – både forhåndsstemmegivning og stemmegivning på valgdagen – og stemmegivning ved hjelp av maskiner som registrerer stemmegivningene elektronisk.

Utvalget mener det er viktig å ikke sette for snevre grenser når det gjelder hva som kan gjøres til gjenstand for forsøk.

Forsøkene bør bygge på søknader fra kommunene og godkjennes av Kongen (departementet). I forbindelse med godkjenningen bør det gis retningslinjer for gjennomføringen, herunder om hvilke lovbestemmelser det dispenseres fra.

Konklusjon

Valgloven bør ha en generell bestemmelse som åpner adgang til å:

1. godkjenne forsøk der det fravikes fra lovens regler når det gjelder gjennomføringen av valgene
2. gi samtykke tilforsøk med direkte valg av andre organer enn de som er omhandlet i loven.

10.11Registrering av politiske partier

10.11.1 Gjeldende rett

Registrering etter valgloven

Valgloven § 17 inneholder bestemmelser om registrering av politiske partier.

Et parti kan søke notarius publicus (byfogden) i Oslo om å bli registrert med et bestemt navn.

Følgende krav gjelder til søknaden:

– den må være underskrevet av medlemmene av partiets hovedstyre
– utskrift av møteboka fra partiets stiftelsesmøte må vedlegges søknaden

– av møteboka må det framgå hvem som er valgt som medlemmer av partiets hovedstyre, og disse medlemmer må bekrefte utskriften
– det må legges frem for notarius publicus en erklæring – underskrevet av minst 5000 personer som har stemmerett ved stortingsvalg – om at de ønsker partiet registrert. Underskriftene skal være datert, og ikke mer enn ett år eldre enn søknaden. Underskrivernes postadresse og fødselsdato må oppgis. En skal legge til grunn at underskrifter og opplysninger er riktige, med mindre særlige forhold tyder på noe annet.

Et partinavn kan ikke bli registrert dersom:
– navnet er utsatt for å bli forvekslet med allerede registrerte partinavn
– navnet er utsatt for å bli forvekslet med et partinavn som er søkt registrert tidligere, og denne søknaden er ikke avslått.

Det er *navnet* som er avgjørende om et parti kan bli registrert eller ikke. Man ser kun på om navnet kan føre til forveksling med andre *navn* . Fast praksis tilsier at man ikke skal vurdere partiets program, og heller ikke vurdere om navnet er endret til forveksling med andre partier, fordi navnet peker hen mot en bestemt ideologi som kan knyttes til allerede eksisterende partier.

Søknader om registrering behandles av byfogden. Byfogdens avgjørelser kan bringes inn for en nemnd som oppnevnes av departementet. Klagerett har partiet som har søkt om registrering, – og de øvrige registrerte partier. Klagenemnda består av tre medlemmer. Tradisjonelt er medlemmene lagmansretts- eller byrettsdommere.

Et parti kan søke om å få registrert et nytt navn. I slike tilfelle gjelder reglene om nyregistrering tilsvarende – med unntak av kravet om 5000 underskrifter. Dersom to eller flere registrerte partier slår seg sammen under et nytt partinavn, anses dette som nyregistrering av et partinavn.

Et parti må ha søkt byfogden om registrering senest 1. februar i valgåret, dersom søknaden skal ha betydning ved valget. Dette av hensyn til den tiden som må påregnes til behandling av søknaden hos byfogden og (eventuelt) i klagenemnda.

Når et parti er blitt registrert innebærer det en del lettelser i forhold til regelverket når det gjelder å stille liste, ved at kravene til underskrifter er mindre strenge for registrerte partiers lokalorganisasjoner enn for andre grupper. Partiene får dessuten dekket utgifter til skyss- og kostgodtgjørelse for utsendinger til nominasjonsmøter, og partiene har dessuten rett til statsstøtte på visse vilkår.

I henhold til valgloven gir registreringen rettsvirkninger i forhold til alle våre tre tradisjonelle valg: stortingsvalg, kommunestyrervalg og fylkestingsvalg.

Når et parti er blitt registrert har det enerett til vedkommende navn. Lovens forutsetning er at partiet skal utøve en viss aktivitet for å kunne beholde denne eneretten. Dette kommer til uttrykk ved at navnet blir fritt når partiet ikke har stilt liste i noe fylke ved to påfølgende stortingsvalg. Navnet blir også fritt fire år etter at partiet har skiftet navn. Loven gir for eksempel ikke anvisning på at partinavn kan beskyttes dersom det dreier seg om navneskifte eller nedleggelse av et parti som har lange historiske tradisjoner.

Registrering etter sametingsvalgreglene

Ved kgl.res. av 28. februar 1997 – Forskrift om valg av sameting – ble det vedtatt å ta inn regler om registrering av organisasjoner i valgreglene for sametingsvalget. Reglene er tatt inn i valgreglene § 17. «Organisasjon» defineres som «en gruppe, et parti eller en liknende sammenslutning» (valgreglene § 17 første ledd).

Både partier som er registrert etter valgloven § 17 – og andre grupper – kan søke om å bli registrert.

Reglene bygger stort sett på valgloven § 17, med følgende unntak:

– krav om underskrifter på søknaden er satt til *200*
– registreringsmyndigheten er lagt til *Sametinget*
– Sametingets avgjørelser i registreringssaker er *endelige*

Sametingets myndighet er begrunnet i at dette organet er øverste myndighet når det gjelder sametingsvalg.

Registrering etter denne forskriften har bare betydning i forhold til sametingsvalget. Virkningene av en registrering er langt på vei parallelle til registrering av partinavn etter valgloven.

Partier registrert i medhold av valgloven § 17 er beskyttet mot at andre grupper blir registrert med navn som er egnet til forveksling.

10.11.2 Utvalgets merknader og forslag

Utvalget har vurdert regelverket for registrering av politiske partier, bl.a. spørsmålet om forholdet mellom lov og forskrift. Etter utvalgets syn er dette et område av vårt valgsystem der det er lite rom for forskrifter. Regelverket bør være mest mulig fullstendig i loven.

Utvalget vil foreslå noen forenklinger i kravene til søknad om registrering. Kravet om at søknaden må være underskrevet av alle medlemmer i partiets hovedstyre bør utgå. Det samme gjelder kravet om at utskrift av stiftelsesprotokollen skal forelegges notarius publicus. Disse kravene synes unødvendige. Det bør være opp til søkerne å bestemme hvordan søknaden skal utformes, og hvem som skal underskrive som søkere.

Utvalget har vurdert kravet om antall underskrifter på søknaden, blant annet sett i lys av den rapport som ble fremmet av Østersjørådets kommissær for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter i januar 1998. Utvalget oppfatter rapporten slik at kommissæren er særlig opptatt av at lovverket ikke skal inneholde regler som setter hindringer for *stiftelsen* av politiske partier. Slike hindringer finnes ikke i vår valglov. Når det gjelder registrering av partier mener utvalget at det er rimelig å kreve garantier for at den organisasjonen som ønsker å bli registrert – med de rettsvirkninger det har i forhold til valg – har en viss tilslutning i velgermassen. Etter utvalgets syn er det mest hensiktsmessig at denne tilslutningen gir seg utslag i en støtte til at partiet blir registrert.

Antall underskrifter bør i hvert fall ikke settes lavere enn 5000. Etter utvalgets syn kunne dette tallet godt vært høyere, men utvalget har merket seg at 5000 synes å være en grense Stortinget ikke ønsker å heve. Utvalget vil derfor gå inn for status quo her.

Etter utvalgets mening gir ikke de gjeldende bestemmelser som skal hindre at partier blir forvekslet med hverandre tilstrekkelig beskyttelse for de

eksisterende partiene. Et aktuelt eksempel kan illustrere dette: Et parti – som er registrert tidligere – søker om å få endret navnet til en benevnelse som klart kan assosieres med ideologien til et av våre eldste partier, en ideologi som tradisjonelt blir forbundet med dette partiet. Da det ikke er noen fare for forveksling av navn i dette tilfellet, synes det ikke å være grunnlag for å avslå søknaden om navneendring. Utvalget mener at partiene kan ha en berettiget interesse i at den ideologi de historisk og tradisjonelt er blitt forbundet blir vernet mot at andre partier gjør bruk av samme ideologi i sine navn.

Utvalget vil derfor åpne for at registreringsmyndighetene får en mulighet til å nekte å godkjenne et partinavn når det er fare for forveksling med andre registrerte partier, av andre årsaker enn navnelikhet. Utvalget forutsetter imidlertid at det bare vil være aktuelt å nekte et navn når tungtveiende historiske og tradisjonelle grunner tilsier at det er uheldig å godkjenne vedkommende navn.

Etter gjeldende ordning blir et partinavn fritt fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn, eller når det ikke har stilt liste ved to påfølgende stortingsvalg. Dermed kan et nytt parti ta i bruk vedkommende navn når de nevnte vilkår er oppfylt. Etter utvalgets mening er det ikke gitt at denne ordningen er heldig i alle tilfelle. Det kan forekomme at et partinavn med lange tradisjoner i vår valghistorie opphører. De samme hensyn som taler for å beskytte et eksisterende parti av tradisjonelle/historiske grunner kan tale for at det innføres et vern for tidligere partinavn. Utvalget vil derfor foreslå at lovens ordlyd omformuleres slik at partinavnet «kan bli» fritt. Registreringsmyndighetene får dermed en adgang til å vurdere om det er hensiktsmessig å tillate at et vel innarbeidet partinavn uten videre kan tas i bruk av et annet parti.

Loven pålegger i dag ikke registreringsmyndighetene aktivt å sørge for at partinavn blir slettet når lovens vilkår ikke lenger er oppfylt. Utvalget mener det kan være grunn til å innføre en slik plikt. På den måten kan en få ryddet opp i oversikten over partiene, og hindre at «døde» partier fortsatt eksisterer i denne oversikten. I denne sammenhengen har utvalget vurdert to alternative forslag:

a) En ordning tilsvarende den man har i Danmark, der det stilles to alternativer for å kunne delta i valg til Folketinget. Partiet må enten ha oppnådd representasjon i Folketinget og fortsatt være representert der, eller ha samlet et antall underskrifter som tilsvarer 1/175 av antall gyldige stemmer ved siste valg.
b) En ordning der retten til registrering bortfaller dersom partiet ikke stiller liste i noe valgdistrikt ved *ett* stortingsvalg.

Utvalget er kommet til at alternativ b vil være å foretrekke. Dette innebærer at retten til å opptre som registrert parti faller bort når partiet ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved ett stortingsvalg. Dette innebærer en innskjerping i forhold til dagens ordning, som krever manglende listestilling ved *to* påfølgende valg. Dersom et partinavn blir slettet, må partiet begynne «på nytt», samle inn det nødvendige antall underskrifter og søke om å få registrert navnet igjen.

Utvalget har vurdert om dagens registreringsordning er hensiktsmessig når det gjelder hvilke myndigheter som skal ha ansvaret for ordningen. Utvalgets flertall – alle unntatt medlemmet Haram – mener at det ikke bør ligge til

departementet å avgjøre slike saker. Prinsipielt bør saker om registrering av politiske partier ikke avgjøres av et politisk styrt organ. Slike saker bør tvert imot avgjøres av instanser som ikke er knyttet til det politiske apparatet. Det synes naturlig at slike saker avgjøres av organer der medlemmene har juridisk kompetanse og oppfyller kravene som stilles til domstolsapparatet. Derfor bør gjeldende ordning – som synes å fungere godt – videreføres.

Utvalgets medlem *Haram* mener at dagens ordning når det gjelder behandling av klagesaker virker unødig byråkratisk. Han mener saker om registrering av politiske partier bør avgjøres av departementet. Han mener videre at departementet bør forelegge spørsmål om det foreligger forvekslingsfare for velgerne i form av en mest mulig objektiv spørreundersøkelse før det fattes vedtak.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å gjennomgå reglene om sametingsvalg og komme med forslag til endringer. Utvalget vil derfor ikke gå nærmere inn på reglene om registrering av samepolitiske enheter. Utvalget vil imidlertid peke på at det kan være grunn til å vurdere om det er hensiktsmessig at registreringsansvaret etter valgloven og etter sametingsvalgreglene er lagt til forskjellige instanser.

Konklusjoner

1. Kravene til søknader om registrering av politiske partier bør forenkles.
2. Kravet om 5000 underskrifter ved søknad om registrering bør opprettholdes
3. Dagens registreringssystem bør opprettholdes når det gjelder registreringsmyndighet
4. Det bør innføres regler som gir rett til å nekte registrering av partinavn når det kan være fare for forveksling av andre grunner enn navnelikhet
5. Det bør innføres regler som gir rett til å nekte registrering av partinavn selv om partinavnet er blitt fritt
6. Et partinavn skal slettes dersom partiet ikke har stilt i noe valgdistrikt ved ett stortingsvalg. Partiet må i så fall søke om å bli registrert på nytt.

10.12Forskning om valg og demokratiske prosesser

I utvalgets mandat heter det at;

> «Utvalet bør vurdere korleis verknadene av ei ny vallov bør kartleggjast gjennom forskning. Samstundes bør utvalet sjå på røynslene med den valforskinga som blir driven i samband med kvart val. Mellom anna bør utvalet diskutera kva mål denne forskinga bør ha, og korleis ho bør leggjast opp.»

Valgforskningens tematikk, institusjonstilknytning, og utfordringer er drøftet utførlig i en rapport av professorene Bernt Aardal og Henry Valen ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) (se vedlegg 10). De første systematiske studiene av stortingsvalgene går helt tilbake til 1957, først i 1995 ble det gjennomført en egen undersøkelse av lokalvalgene. Undersøkelsene av lokalvalgene ble videreført i en noe annen form i 1999. Valgforskningen har hele tiden vært knyttet til en forskergruppe ved ISF i Oslo.

Når det gjelder tematikk har de politiske stridsspørsmålene blitt viet særlig stor oppmerksomhet fra 1970-tallet. Man har likevel beholdt en kjerne av spørsmål som gir et godt grunnlag for sammenligninger over tid. Valgforskningsprogrammet har bidratt med en lang rekke publikasjoner om norsk valgatferd der interessefeltet er bredt. Med unntak av 1965 og 1973 er det levert en større rapport for hvert valg. En viktig målsetting med forskningen er å øke kunnskapen om valgatferd. Interessen, og behovet, for valgforskning har knapt vært større enn det er i dag. Samfunnet endrer seg i et høyt tempo, solid faglig basert kunnskap er avgjørende for å kunne forstå hva disse endringene innebærer. Publikasjoner fra Valgforskningsprogrammet har fungert som et viktig korrektiv til mange av de myter om norsk politikk som florerer i den offentlige debatten.

Selv om valgforskningen har hatt en fast tilknytning til ISF foregår det et utstrakt samarbeid med andre forskningsinstitusjoner. Særlig gjelder det statsvitermiljøene ved universitetene i Oslo, Trondheim og Bergen. Forskere fra valgforskningsprogrammet deltar videre i en lang rekke nordiske, og internasjonale forskningsprosjekter. Dette ivaretar hensynet til en bred faglig innfallsvinkel til studiet av valgatferd. Valgforskningsprogrammet etterlater seg i tillegg et svært rikt datamateriale. Norske borgeres livssituasjon, holdninger, engasjement og politiske preferanser kan studeres over en periode på mer enn 40 år. ISF har også tatt ansvar for at partienes prinsipp- og arbeidsprogrammer fra 1884 og frem til årtusenskiftet er lagt inn i et elektronisk arkiv som oppdateres kontinuerlig. Valgforskningsprogrammet samarbeider nært med Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) i Bergen. NSD har ansvar for arkivering og videreformidling av data fra Valgundersøkelsene til forskere fra både inn- og utland. Enhver valgundersøkelse rommer således store muligheter for en bred faglig fordypning av interesserte forskere og studenter.

Valgundersøkelsene har historisk vært finansiert av flere ulike kilder. I perioden 1981 til og med 1993 ble feltutgiftene delt mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Statistisk sentralbyrå. I 1997 ble feltutgiftene i sin helhet dekket av Kommunal- og regionaldepartementet. Feltutgiftene til valgundersøkelsen i 1997 var totalt 1,4 millioner kroner. Aardal og Valen peker på at finansieringen av valgundersøkelsene har vært svært usikker og varierende. Ved flere anledninger har det vært helt åpent om det i det hele tatt kunne bli foretatt noen valgundersøkelse. Uten Kommunal- og regionaldepartementets støtte til feltutgiftene siden 1981 ville det ikke vært mulig å gjennomføre valgundersøkelsene i den form de til nå har hatt.

Utvalget mener at valg skal evalueres også forskningsmessig, det gjelder både stortings- og lokalvalgene. Utvalget mener at valgforskning er en del av gjennomføringen av et valg. Kostnadene til valgforskning bør derfor inngå som en del av de ordinære utgiftene til valg. Utvalget vil understreke at den norske modellen – der ett fagmiljø har hatt hovedansvaret for valgforskningen – har klare fordeler. Det at ISF har hatt ansvaret helt fra starten i 1957, har bidratt til å utvikle svært god forskningskompetanse på feltet. Valgforskningens klare institusjonstilknytning har også bidratt til at datatilfanget er svært godt sammenliknet med andre land. Ikke minst gjelder dette mulighetene for å studere utvikling over tid. Dette er nyttig, ikke bare for det norske forskn-

ingsmiljøet, men også for utenlandske forskere med interesse for norsk politikk. Danmark har valgt en annen modell og fordeler ansvaret for valgforskningen på universitetene etter tur. Erfaringene er ikke entydig gode. Sverige har valgt samme løsning som Norge, valgforskningen utvikles og gjennomføres her ved Universitetet i Gøteborg. Også Sverige har utviklet svært god ekspertise på feltet. Den faglige bredden ivaretas ved at ISF har et utstrakt samarbeid med andre forskningsmiljøer, både nasjonalt og internasjonalt. Etter utvalgets mening bør spørsmålet om valgforskningens institusjonelle tilknytning ses i sammenheng med ønsket om å opprettholde og videreutvikle den forskningskompetanse som finnes på dette feltet.

Kapittel 11
Administrative og økonomiske konsekvenser av utkastet til ny valglov

Utvalgets forslag til ny valglov vil på en rekke punkter innebære forenklinger i regelverket og medføre en rimeligere og mindre arbeidskrevende gjennomføring av valg. Dette vil gjelde alle nivåer som i dag har ansvar for valg, fra departementet til de kommunale valgmyndigheter.

Utvalget går inn for at en del av bestemmelsene i dagens valglov overføres til forskrifter. Dette vil føre til en enklere prosedyre når det gjelder endringer i regelverket, da det er lettere å endre forskrifter enn lov.

Departementets arbeid i forbindelse med valg kan forenkles ved at man slipper å produsere materiell til forhåndsstemmegivning om bord på skip og oljeinstallasjoner. Forslaget om å utvide ordningen med brevvalg for utenriksboende til i prinsippet å gjelde hele verden vil også lette departementets arbeid ved at det blir behov for færre stemmemottakere utenriks.

Departementet vil også få færre oppgaver ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg dersom behandlingen av klagesaker overføres til fylkesmannen. Fylkesmannskontorene skal i dag sende klagene – med fylkesmannens uttalelse – til departementet. Den reelle belastningen for fylkesmannskontorene vil dermed ikke øke i vesentlig grad. Fylkesmennene vil dessuten slippe den obligatoriske kontrollen av valgstyrenes møtebøker. Dette vil, etter utvalgets mening, mer enn oppveie de nye oppgavene som tillegges fylkesmennene i form av behandling av klager, og vurdering av lovlighetsklager fra mindretall i kommunestyrene. Forslaget om at valgstyrene/fylkesvalgstyrene selv kan avgjøre klagesaker når vilkårene for dette foreligger, vil også bidra til å redusere antall saker som havner hos fylkesmennene.

Når kravet til antall kandidater på listeforslagene ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg reduseres betyr dette mindre arbeid for de lokale valgmyndighetene, for det første ved at det blir færre kandidater man må underrette. Dernest blir det færre navn å kontrollere mot valgbarhetsbetingelsene. Færre navn på listene vil også bety at trykkeprosessen forenkles. Stemmesedlene blir ikke så omfattende, noe som vil innebære et mindre forbruk av papir.

Forslaget om å fjerne stemmeseddelkonvolutten ved stemmegivningen på valgdagen vil føre til enklere og raskere prosedyrer ved kontroll av stemmegivninger, opptelling og valgoppgjør på kommunalt nivå. Mulighetene for feil kan reduseres, samtidig som valgresultatene vil være klare på et tidligere tidspunkt.

Forenkling av reglene om vraking av stemmesedler pga. særmerking vil bidra til et enklere og sikrere oppgjør for valgmyndighetene. Opptellingen vil gå raskere, og det vil være få – om noen – tvilsomme tilfeller som må vurderes nøye.

Reglene om velgernes endringer på stemmesedlene ved kommunestyrevalg foreslås forenklet. Det innebærer også en forenkling av valgoppgjøret at gjeldende oppgjørsmetode foreslås erstattet med St. Laguës metode. Det vil dermed bli et enklere valgoppgjør og kreve mindre ressurser til mandatfordeling og kandidatkåring.

Utjevningsordningen ved fylkestingsvalg foreslås opphevet, og dermed blir det et enklere valgoppgjør for fylkesvalgstyrene.

Dersom det opprettes en valgkommisjon vil denne kunne overta flere oppgaver som i dag ligger i departementet. Dermed vil departementet kunne frigjøre ytterligere ressurser i forbindelse med valg.

Riksvalgstyret vil ved stortingsvalg få noe mer omfattende oppgaver i og med at antall utjevningsmandater forutsettes økt fra 8 til 19. Reglene om riksvalgstyrets valgoppgjør blir også noe mer komplisert. Disse endringene vi imidlertid ikke få dramatiske konsekvenser når det gjelder omfanget av riksvalgstyrets oppgaver.

Ansvaret for forhåndsstemmegivningen innenriks foreslås overført fra Posten til kommunene. Utvalget mener dette vil bety en innsparing i utgiftene, selv om det foreslås at staten i prinsippet fortsatt skal dekke utgiftene i denne forbindelsen. Det forutsettes at kommunene kan gjennomføre forhåndsstemmegivningen til lavere kostnader enn Posten. Det legges også opp til bruk av faste refusjonssatser for hver avgitt forhåndsstemme, slik at en kan unngå tids- og ressurskrevende kontrollordninger.

Statens utgifter i forbindelse med refusjon til kommunene ved stortingsvalg (for andre utgifter enn de som er knyttet til forhåndsstemmegivningen) vil øke som følge av forutsetningen om at kommunene skal ha en realistisk refusjon for påløpte utgifter, noe som gjør det nødvendig å øke dagens refusjonssatser til dels betydelig. Det framgår av kap. 10.9 at refusjonen ventelig må økes fra 18 mill kroner i 1997 til ca 65 mill (dersom kommunene skal ha 2/3 refusjon) eller 100 mill (ved full refusjon til kommunene). En del av denne utgiftsøkningen vil imidlertid bli innspart ved at andre tiltak blir mindre omfattende.

Kapittel 12
Merknader til lovutkast

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

§ 1. Lovens formål

Formålet med denne loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne

a) *ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre og*
b) *gi uttrykk for sine meninger gjennom frie, direkte og hemmelige avstemninger.*

Utvalget vil foreslå at valgloven får en formålsbestemmelse. Denne bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende valglov. Paragrafen har ingen selvstendig betydning ved siden av reglene i de øvrige paragrafene i loven, men utvalget mener det kan være hensiktsmessig å slå fast de grunnleggende prinsippene i vår valgordning i en egen paragraf. Loven skal sikre borgerne retten til

a) frie, direkte og hemmelige valg
b) frie, direkte og hemmelige folkeavstemninger

Bestemmelsen er utformet etter mønster av den danske Grunnloven § 31 nr 2.

§ 2.Lovens virkeområde

1. *Denne loven gjelder ved*
   a) *valg av representanter til Stortinget*
   b) *valg av representanter til fylkesting*
   c) *valg av representanter til kommunestyrer*
   d) *nasjonale folkeavstemninger*
   e) *lokale folkeavstemninger.*

2. *Det framgår av det enkelte kapitel eller den enkelte bestemmelse hvilket virkeområde reglene har.*

Paragrafen tilsvarer § 1 i gjeldende valglov. I forhold til dagens lov foreslås virkeområdet utvidet til også å omfatte folkeavstemninger – både landsomfattende og lokale. Med lokale folkeavstemninger menes både folkeavstemninger på kommunalt og fylkesnivå.

Kapittel 2. Stemmerett

§ 3. Stortingsvalg

Stemmerett har

1. *Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt i riket, som senest i det året valget holdes vil ha fylt 18 år og som ikke har mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53*
2. *Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt utenfor riket dersom de noen gang har vært registrert i norsk folkeregister som bosatt i riket, og ellers fyller vilkårene i nr 1*
3. *Tilsatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand, uten hensyn til bestemmelsen i nr 2, dersom de ellers fyller vilkårene i nr l*

Paragrafen tilsvarer i det vesentlige § 3, første, andre og tredje ledd, i den nåværende valgloven. Utvalget vil imidlertid foreslå at reglene om stemmerett splittes opp i to paragrafer, en som regulerer stortingsvalg og som regulerer kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Dette fordi det er noe forskjellige regler om stemmerett ved valgene. En todeling av reglene vil etter utvalgets mening gi en bedre oversikt.

Utvalget foreslår ingen endring i reglene om stemmerett for norske statsborgere bosatt i utlandet. I motsetning til det som foreslås å gjelde for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg bør ikke stemmeretten begrenses til å gjelde kun for de som har mindre enn 10 års registrert opphold utenfor rikets grenser.

§ 4. Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

Stemmerett har

1. *Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt i riket, som senest i det året valget holdes vil ha fylt 18 år og som ikke har mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53*
2. *Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt utenfor riket dersom de noen gang i løpet av de siste 10 år før valgdagen har vært registrert i norsk folkeregister som bosatt i riket og ellers fyller vilkårene i nr I*
3. *Tilsatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand, uten hensyn til bestemmelsen i nr 2, dersom de ellers fyller vilkårene i nr I*
4. *Personer som er statsborgere i andre nordiske land, dersom de den 30. juni i valgåret står innført i norsk folkeregister som bosatt i riket og ellers fyller de vilkår som gjelder for norske statsborgere.*
5. *Personer som ikke er norske statsborgere eller statsborgere i andre nordiske land, dersom de har stått innført i norsk folkeregister som bosatt i riket de siste tre år før valgdagen og ellers fyller de vilkår som gjelder for norske statsborgere.*

Utvalget viser til det som er sagt foran i merknadene til § 3, når det gjelde forholdet til gjeldende lov og begrunnelsen for oppbyggingen av reglene.

I motsetning til stortingsvalg foreslås det å sette en 10-årsgrense for utenlandsboende når det gjelder retten til å avgi stemme. Stemmeretten vil dermed gå tapt når man har oppholdt seg utenlands i mer enn 10 år, med unntak for de som er nevnt i nr 3.

Kapittel 3. Manntallet

§ 5. Manntallets betydning for stemmeretten. Hvem skal føre manntallet

1. *Alle som har stemmerett etter §§ 3 og 4, må være innført i manntall på valgdagen for å kunne avgi stemme.*
2. *Valgstyret har ansvaret for manntallsføringen.*

Paragrafen tilsvarer § 3 fjerde ledd i gjeldende valglov. Utvalget mener at det er naturlig å skille ut manntallets betydning for stemmeretten i en egen paragraf. Dette letter oversikten for dem som skal anvende regelverket.

Utvalget foreslår at det i denne paragrafen også slås fast at det er valgstyret som er ansvarlig for manntallsføringen.

§ 6. Grunnlaget for manntallet

1. *Manntallet utarbeides i de år det skal være valg. Til grunn legges folkeregisteret den 30. juni i valgåret. Departementet har ansvaret for at valgstyret får et manntallsutkast som er i samsvar med folkeregisteret.*
2. *Personer som er under utdanning, og som ifølge folkeregisterforskriftene er registrert som bosatt i en annen kommune, kan begjære seg innført i manntallet i den kommunen der utdanningsinstitusjonen ligger.*
3. *Det føres felles manntall for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg*
4. *Stemmeberettigede på Svalbard eller Jan Mayen, skal manntallsføres i den kommunen hvor de sist var innført i folkeregisteret som bosatt.*

Paragrafen bygger i store trekk på § 5 første og andre ledd i dagens valglov. Manntallet skal fortsatt bygge på folkeregisteret.

Utvalget går inn for at gjeldende ansvarsfordeling mellom Staten og kommunene opprettholdes når det gjelder manntallsføringen. Det innebærer at staten (ved folkeregistrene) har ansvaret for at grunnlaget for manntallet er i samsvar med folkeregisterets opplysninger, mens det vil være kommunenes (valgstyrenes) oppgave å sørge for at manntallet blir oppdatert fra til valgdagen. Utvalget foreslår at en i lovteksten nytter «departementet» i stedet for «folkeregisterets kontor» når det gjelder hvem som har ansvaret for at manntallsgrunnlaget er i samsvar med folkeregisteret. Dette fordi det virker litt uvanlig å skulle legge slik myndighet til et bestemt organ direkte organ. Utvalget forutsetter imidlertid at oppgaven delegeres til folkeregisterkontorene.

I forhold til dagens regler foreslås to endringer:

– Skjæringsdatoen (dvs den datoen som skal legges til grunn når det gjelder spørsmålet om hvor den enkelte skal manntallsføres) foreslås flyttet fra 31. mars til 30. juni i valgåret. På den måten vil de som flytter i tidsrommet april – juni kunne føres inn i manntallet i den kommunen de flytter til, i stedet for å bli stående i utflyttingskommunens manntall. Dette vil bidra til at flere velgere får mulighet til å avgi stemme i den kommunen de faktisk hører til på valgdagen. Dermed kan en motvirke en del av den kritikk og misnøye som tidligere er framført mot at reglene tvinger folk til å stemme i en annen kommune enn der de har sin tilhørighet på valgdagen.
– Utvalget vil gå inn for at det foretas en oppmykning av koblingen folkeregister – manntall når det gjelder studenter og andre som er under utdanning. Disse gruppene anses i dag i stor utstrekning bosatt i den kommunen der de har sin familiebakgrunn. Utvalget har registrert en del misnøye blant studenter over at de blir tvunget til å avgi stemme i den kommunen de kommer fra, mens de egentlig føler seg mest knyttet til den kommunene der utdanningsinstitusjonen ligger. Utvalget mener at en her bør etablere et fleksibelt regelverk slik at den enkelte student gis en mulighet til å velge hvilken kommune han/hun vil være manntallsført i. Utvalget antar at en slik endring kan ha størst praktisk betydning ved lokalvalg, men vil gå inn for at den gjøres gjeldende også ved stortingsvalg.

§ 7. Manntallsføring av utenlandsboende

1. *Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt utenfor riket skal uten søknad føres inn i manntallet i den kommunen der de sist var registrert som bosatt i riket. Det samme gjelder stemmeberettigede som flytter inn i riket etter 30. juni, når de noen gang i løpet av de siste ti år før valgdagen har vært folkeregisterført som bosatt i riket. Personer som nevnt i § 3 nr 2, og som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i riket noen gang i løpet av de siste ti år før valgdagen, skal føres inn i manntallet dersom søknad om slik innføring er kommet inn til valgstyret innen valgdagen.*
2. *De som flytter til riket etter 30. juni skal – når de ikke har vært folkeregisterført som bosatt i riket noen gang i løpet av de siste ti år før valgdagen – manntallsføres i den kommunen de flytter til dersom valgstyret får melding fra folkeregisteret om flyttingen innen valgdagen.*
3. *Tilsatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand, skal manntallsføres uten søknad i den kommunen der de sist var innført i folkeregisteret som bosatt. Personer som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i riket noen gang skal manntallsføres i Oslo kommune.*

Bestemmelsen bygger på § 5, tredje, fjerde og femte ledd i dagens lov. Følgende endringer foreslås i forhold til gjeldende regler:

– Utvalget går – som nevnt foran – inn for å sette en 10-års grense for stemmerett for nordmenn bosatt i utlandet, når det gjelder lokalvalg. Derfor foreslår utvalget at bestemmelsene om søknad om manntallsføring for de med lengre opphold utenlands opphevet ved disse valgene. Kravet om søknad om innføring i manntallet for de med lengre utenlandsopphold foreslås derfor knyttet kun til stortingsvalg. Dette gjøres ved en henvisning til utkastets § 3 nr 2.
– Fristen for manntallsføring etter søknad/flytting til riket foreslås satt til «innen valgdagen». Dermed oppnår en at manntallet er oppdatert når valget holdes.

§ 8. Manntallsutkast

1. *Valgstyret sørger for at det blir satt opp et manntall*
2. *Valgstyret sørger for at personer som en ikke har funnet å kunne føre inn i manntallet straks blir gitt melding. Meldingen skal inneholde opplysninger om*
   a) *hvorfor vedkommende ikke er ført inn i manntallet*
   b) *framgangsmåten ved klage*

Paragrafen tilsvarer § 6 i någjeldende lov.

Det foreslås at fristen for å ha satt opp et manntallsutkast (10. mai i valgåret) oppheves. Det må forutsettes at valgstyret bestiller et manntallsutkast fra de interkommunale datasentralene, som får folkeregisteropplysningene fra folkeregistrene, og at valgstyret sørger for å få et slikt utkast så snart det er mulig etter at det kan være klart fra datasentralenes side.

Dersom noen har søkt om å bli innført i manntallet, men valgstyret ikke finner at søknaden kan tas til følge, skal valgstyret sørge for at vedkommende blir gitt melding om dette, og en underretning om klageadgangen.

§ 9. Utlegging av manntallsutkast

1. *Valgstyret sørger for at manntallet blir lagt ut til alminnelig ettersyn. Manntallet skal ligge ute fram til valgdagen.*
2. *Valgstyret skal på forhånd kunngjøre tid og sted for utleggingen.*

Bestemmelsen tilsvarer § 7 første ledd i dagens valglov.

Som etter dagens ordning kreves det at manntallet legges ut til ettersyn for velgerne, og at denne utleggingen kunngjøres av valgstyret.

Forslaget innebærer 2 nye ting:

– Det settes ingen bestemt frist for når manntallet skal ligge. Pålegget om at manntallet skal ligge ute i en 2-ukersperiode (11. – 24. mai) foreslås opphevet.
– Manntallet skal ligge helt fram til valgdagen. det er ikke lenger opp til valgstyret å bestemme dette, slik det kan etter någjeldende lov, etter at kjennelsesmøtet er avholdt.

§ 10. Klager

1. *Klager over manntallet fremmes til valgstyret.*
2. *Klagene skal være skriftlige og begrunnet.*

Bestemmelsen tilsvarer § 8 i gjeldende lov.

I forhold til dagens bestemmelser foreslås at klagefristen oppheves. Det medfører at klager i prinsippet kan settes helt fram til valget. dette har sammenheng med prinsippet om at det skal skje en kontinuerlig oppdatering av manntallet fram til valgdagen.

Lovens krav til klagenes innhold foreslås forenklet. Mer detaljerte regler om klagen bør tas inn i forskrift.

§ 11. Behandling og oppdatering av manntallet

1. *Manntallet skal oppdateres i tiden fra 30. juni og fram til valgdagen.*
2. *Dersom det settes fram klage over manntallet avgjør valgstyret om klagen skal tas til følge.*
3. *Innføring i manntallet skal skje*
   a) *på grunn av klage som gis medhold, eller oppdaget feil*
   b) *når vedkommende har fått stemmerett eller vil få stemmerett senest på valgdagen*
   c) *når valgstyret får melding om at en stemmeberettiget som har vært bosatt i utlandet i mer enn 10 år, er flyttet til riket etter 30. juni*
   d) *når en person er flyttet til kommunen før 30. juni, og flyttingen ikke er blitt registrert i manntallet*
   e) *etter begjæring fra person som nevnt i § 6 nr 2*
4. *Er det grunn til å tro at den som blir innført også står i manntallet i en annen*

kommune, skal underretning om innføringen straks sendes til valgstyret der.

5. *Strykning skal skje*
   a) *etter klage som gis medhold, eller oppdaget feil*
   b) *når vedkommende er avgått ved døden, eller har mistet stemmeretten*
   c) *etter melding fra valgstyret i en annen kommune om at vedkommende er innført i manntallet der*
   d) *når en person er flyttet fra kommunen før 30. juni, og flyttingen ikke er blitt registrert i manntallet*
   e) *etter søknad som nevnt i § 7 nr 1 tredje punktum*

6. *Dersom en velger som følge av oppdatering av manntallet blir manntallsført i en annen kommune, eller i en annen krets innen kommunen, skal valgstyret straks sende underretning til vedkommende.*

Bestemmelsen tilsvarer § 5 siste ledd og § 10 (bortsett fra første ledd første punktum) i gjeldende lov.

Her foreslås det som et nytt prinsipp at manntallet skal være gjenstand for en kontinuerlig generell oppdatering helt fram til valgdagen. Dette innebærer at reglene om et obligatorisk kjennelsesmøte (loven § 9) oppheves. Etter det utvalget kjenner til er det i de fleste kommuner ingen saker til behandling i kjennelsesmøtet, fordi det ikke forekommer noen klager. Det synes dermed unødvendig å opprettholde lovpåbudet om et slikt møte.

Det foreslås at valgstyret skal ta stilling til innkomne klager. Det foreslås imidlertid ikke at valgstyret skal pålegges å holde et særskilt møte for å behandle klagesaker. At loven legger opp til valgstyrebehandling av innkomne klager, kan etter utvalgets mening ikke være til hinder for at valgstyret bestemmer at kurante saker kan avgjøres, for eksempel av leder og sekretær, et arbeidsutvalg eller av valgstyrets administrasjon. Når det gjelder begrepet «kurante saker», kan dette gjelde både å avslå og å ta til følge klager, men utvalget mener at det å ta en klage til følge lettere kan oppfattes å være en kurant sak enn det å avslå en klage.

Det foreslås lovfestet:

– dersom folkeregisteret har mottatt flyttemeldinger fra eller til kommunen før 30. juni, men disse ikke er blitt registrert i manntallet, skal dette oppdateres.
– Dersom en person er under utdanning krever seg innført i utdanningskommunens manntall skal et slikt krav tas til følge.

Det foreslås lovfestet at valgstyret pålegges å underrette en velger som flytter fra en manntallskrets til en annen innen kommunen, dersom flyttingen medfører korrigeringer i manntallet. Dette for at velgeren skal oversikt over hvor han/hun skal avgi stemme

§ 12. Nærmere bestemmelser om manntallet og manntallsføringen

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om

1. *manntallsføringen og behandlingen av manntallet*
2. *bruk og tilbakelevering av manntallseksemplarer*
3. *produksjon og utsending av valgkort*

Utvalget vil foreslå at departementet får hjemmel til å kunne fastsette forskrifter vedr. manntallet og manntallsføringen

Den foreslåtte bestemmelsen tilsvarer § 4 andre ledd i gjeldende lov. Dessuten medfører den at § 7 andre ledd og § 9a vil kunne oppheves.

Departementet bør kunne gi bestemmelser om:

- De praktiske rutinene rundt manntallsføringen og behandlingen av manntallet.
- Utlevering av manntallseksemplarer herunder
  - hvem som skal manntallet utlevert
  - betaling
  - bruk av manntallet
  - tilbakelevering.

- Valgkortene, herunder
  - kravene til valgkortenes innhold
  - produksjon og utsending av valgkort
  - valgstyrenes ansvar i forbindelse med valgkortene

En del av de momenter departementet omtaler i sine hovedvalgrundskriv – forsåvidt gjelder utlevering og bruk av manntallseksemplarer – bør kunne tas inn i forskrift.

Kapittel 4. Valgbarhet og plikt til å motta valg

§ 13. Stortingsvalg

1. *Valgbar til Stortinget og pliktig til å ta mot valget er enhver som har stemmerett ved valget og som ikke er utelukket eller fritatt.*
2. *Utelukket fra valg til Stortinget er:*
   a) *de tilsatte i departementene som er utnevnt i sine stillinger av Kongen i statsråd, med unntak av statsråder og statssekretærer*
   b) *dommere i Høyesterett*
   c) *tilsatte i diplomatiet og konsulatvesenet.*

3. *Hvorvidt en person skal utelukkes fra valg til Stortinget avhenger av hvorvidt vedkommende innehar stillingen på valgdagen.*
4. *Rett til å kreve seg fritatt for å stå på en liste har*
   a) *den som er stemmeberettiget i et annet valgdistrikt*
   b) *den som har møtt som representant på alle Storting etter forrige valg*
   c) *den som er medlem av et registrert parti, når vedkommende er ført opp som kandidat på et listeforslag som ikke er satt fram av dette partiet.*

Reglene om valgbarhet til Stortinget, og hvem som er utelukket eller kan kreve seg fritatt fra valg, finnes i dag i valgloven § 12, § 13 og § 14, alles første ledd. Utvalget mener det er mer hensiktsmessig at disse reglene samles i én paragraf som regulerer dette valget. Tilsvarende foreslås når det gjelder kommunestyrevalg og fylkestingsvalg (jf. merknadene til §§ 14 og 15 nedenfor).

Utvalget forutsetter at Grunnlovens bestemmelser om valgbarhet og utelukkelse/fritak blir endret, ved at ett av de forslag til grunnlovsendringer som nå ligger i Stortinget blir vedtatt. Forslaget til lovtekst bygger på denne forutsetningen.

Når det gjelder hvem som skal være utelukket fra valg går utvalget for følgende endringer:

– Forbudet mot at departementsansatte kan stille til valg begrenses til å gjelde dem som er utnevnt av Kongen i statsråd – dvs. de som er å anse som embetsmenn
– Forbudet mot å utelukke tilsatte ved hoffet og dets pensjonister foreslås opphevet, da denne bestemmelsen må anses foreldet
– Høyesterettsdommere bør være utelukket fra valg til Stortinget. På denne måten markerer en skillet mellom den lovgivende og den dømmende makt.

Retten til å kreve seg fritatt pga oppnådd alder (60 år) bør oppheves. Bestemmelsen kan oppfattes som diskriminerende overfor personer som har nådd en viss alder.

§ 14. Kommunestyrevalg

1. *Valgbar til kommunestyret og pliktig til å ta mot valget er enhver som har stemmerett ved valget, og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen og som ikke er utelukket eller fritatt.*
2. *Utelukket fra valg til kommunestyret er*
   a) *fylkesmannen og assisterende fylkesmann*
   b) *den som i vedkommende kommune er*
      – *administrasjonssjef eller dennes stedfortreder*
      – *sekretær for kommunestyret*
      – *ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av kommunens forvaltning*
      – *ansvarlig for regnskapsfunksjonen*
      – *ansvarlig for revisjonen*
3. *Hvorvidt noen er utelukket fra valg avhenger av om vedkommende innehar stillingen når kommunestyret trer i funksjon.*
4. *Rett til å kreve seg fritatt for valg til kommunestyre har*
   a) *den som ved valgårets utløp har gjort tjeneste som medlem av kommunestyret de siste fire år*
   b) *den som har rett til fritak etter andre lover*
   c) *den som er medlem av et registrert parti, når vedkommende er ført opp som kandidat på et listeforslag som ikke er satt fram av dette partiet.*
   d) *den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet vil kunne skjøtte sine plikter i vervet*

Paragrafen tilsvarer gjeldende lov § 12 tredje ledd, § 13 tredje ledd og fjerde ledd, andre punktum, og § 14 andre ledd.

I forhold til gjeldende regler foreslås følgende endringer:

– Utelukkelsesgrunnen «leder av forvaltningsgren» foreslås erstattet med «ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av kommunens forvaltning.» Med denne endringen ønsker utvalget å snevre inn kretsen av ikke-valgbare personer til de som innehar de mest sentrale posisjoner innen administrasjonen. Utelukkelse bør være

begrenset til de som har stillinger som tilsvarer de tradisjonelle etatsjefsfunksjonene. Ledere av virksomheter (som for eksempel rektorer, barnehage- og sykehjemsbestyrere) bør kunne velges. Dagens praksis – der disse stillingsinnehaverne kan bli utelukket – strekker etter utvalgets mening utelukkelsesgrunnene for langt.

– Rett til fritak pga oppnådd alder (60 år) foreslås opphevet. Begrunnelsen er den samme som for stortingsvalgenes vedkommende.
– Det foreslås at den som ikke uten «uforholdsmessig vanskelighet» vil kunne skjøtte pliktene i vervet kan kreve seg fritatt. Formuleringen er valgt for å markere at det ikke bør være for enkelt å oppnå fritak med denne begrunnelsen. Hensynet til vedkommendes helse bør være et kriterium som kan gi rett til fritak. Det samme bør gjelde tungtveiende velferdsgrunner. Som eksempel kan nevnes omfattende omsorgsoppgaver overfor mindreårige barn eller andre familiemedlemmer. Vedkommendes arbeidssituasjon må også kunne aksepteres som fritaksgrunn. Manglende lyst til å påta seg vervet, eller det forhold at man er ført opp på et listeforslag uten å være forspurt, bør i seg selv ikke aksepteres som grunn for fritak. Utvalget viser til forslag om endret laveste grense for antall navn på listene (5) og at kandidatenes fødselsdato skal oppføres på det innleverte listeforslaget i stor grad vil løse problemet med såkalte «ville nominasjoner».

§ 15. Fylkestingsvalg

1. *Valgbar til fylkestinget og pliktig til å ta mot valget er enhver som har stemmerett ved valget, og som står innført i folkeregisteret som bosatt i en av kommunene i fylket på valgdagen og som ikke er utelukket eller fritatt.*
2. *Utelukket fra valg til fylkestinget er*
   a) *fylkesmannen og assisterende fylkesmann*
   b) *den som i vedkommende fylkeskommune er*
      – *administrasjonssjef eller dennes stedfortreder*
      – *sekretær for fylkestinget*
      – *ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av fylkeskommunens forvaltning*
      – *ansvarlig for regnskapsfunksjonen*
      – *ansvarlig for revisjonen*

3. *Hvorvidt noen er utelukket fra valg til fylkesting avhenger av om vedkommende innehar stillingen når fylkestinget trer i funksjon.*
4. *Rett til å kreve seg fritatt for valg til fylkesting har*
   a) *den som ved valgårets utløp har gjort tjeneste som medlem av fylkestinget de siste fire år*
   b) *den som har rett til fritak etter andre lover*
   c) *den som er medlem av et registrert parti, når vedkommende er ført opp som kandidat på et listeforslag som ikke er satt fram av dette partiet*
   d) *den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet vil kunne skjøtte sine plikter i vervet*

Paragrafen tilsvarer gjeldende lov, § 12 andre ledd, § 13 andre ledd og fjerde ledd andre punktum, og § 14 andre ledd.

De endringer som foreslås tilsvarer de som foreslås for kommunestyrevalgets vedkommende, og utvalget viser til det som er sagt under § 14.

Kapittel 5. Valgorganene

§ 16. Valgstyret

1. *I hver kommune skal det være et valgstyre.*
2. *Valgstyret oppnevner selv de nødvendige hjelpere.*

Paragrafen tilsvarer § 15 i gjeldende lov.

Utvalget går inn for at det i hver kommune skal være et valgstyre som har ansvaret for forberedelsene og gjennomføringen av valgene. Det bør imidlertid være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvilket organ som skal være valgstyre. Dette er i tråd med prinsippene i kommuneloven som legger til grunn at kommunene skal ha frihet til selv å bestemme hvordan de vil organisere sin virksomhet.

Bestemmelsen om at formannskapet skal være valgstyre (i kommuner som ikke har innført en parlamentarisk styreform) foreslås opphevet. Kommunestyret kan dermed bestemme om de vil legge valgstyrets oppgaver til formannskapet eller en annen nemnd, eller om de vil velge et eget valgstyre. I sistnevnte tilfelle vil det følge av kommunelovens regler at valgstyret skal velges ved forholdstallsvalg dersom noe medlem av kommunestyret krever det.

Utvalget vil ikke legge bindende føringer på hvordan valgstyret bør settes sammen. Men en vil peke på at det kan være grunn til å vurdere om alle partier som er representert i kommunestyret også bør være representert i valgstyret, for å sikre at alle syn kan ivaretas. Dette vil i tilfelle innebære, dersom formannskapet eller en nemnd skal være valgstyre, at partier/grupper som er representert i kommunestyret, men som ikke har medlemmer i formannskapet/nemnda, sikres plass i valgstyret. Tilsvarende bør en vurdere å gi alle grupper i kommunestyret plass i valgstyret dersom det velges et særskilt valgstyre.

Loven har i dag regler om delegasjon, saksbehandling og åpne møter i valgstyret. Disse bestemmelsene må anses overflødige. Det følger av kommunelovens kapittel 6 at valgstyret som folkevalgt organ vil være underlagt kommunelovens regler på disse områdene. Det må anses unødvendig å ha en henvisning til kommuneloven her.

For å sikre at valgstyret får tilstrekkelige personellressurser til å utføre de oppgaver valgavviklingen krever foreslås å opprettholde bestemmelsen om at valgstyret oppnevner nødvendige hjelpere.

§ 17. Stemmestyrene

Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal et stemmestyre valgt av kommunestyret selv eller, etter delegasjon, valgstyret, administrere stemmegivningen på hvert sted.

Bestemmelsen tilsvarer § 28 første ledd i dagens lov.

Utvalget mener at det fortsatt bør være slik at et særskilt organ har ansvaret for avviklingen av valget på de enkelte stemmestedene. Dette organet bør ha tilknytning til kommunens politiske system.

Gjeldende lov har i § 28 andre ledd nærmere regler om sammensetning og valg av stemmestyrene. Disse bestemmelsene bør oppheves. Det bør overlates til den enkelte kommune selv å bestemme hvordan stemmestyrene skal oppnevnes og settes sammen. Det forutsettes at kommunestyret enten velger stemmestyrene selv eller overlater dette til valgstyret, slik som det er etter dagens ordning. For ordens skyld foreslås dette uttrykkelig presisert i lovteksten

§ 18. Fylkesvalgstyret

1. *I hvert fylke skal det ved stortingsvalg og fylkestingsvalg være et fylkesvalgstyre.*
2. *Fylkesvalgstyret oppnevner selv de nødvendige hjelpere.*

Paragrafen tilsvarer § 16 i dagens lov. Endringene som foreslås er i realiteten de samme som foreslås når det gjelder valgstyrene på kommunenivå, og utvalget viser til merknadene til § 16 foran. De samme grunner som taler for å endre reglene for valgstyret kan anføres for å endre reglene for fylkesvalgstyret.

§ 19. Riksvalgstyre t

1. *Kongen oppnevner et riksvalgstyre i de år det holdes stortingsvalg.*
2. *Riksvalgstyret skal ha minst fem medlemmer med varemedlemmer.*
3. *Kongen oppnevner leder og nestleder, og gir nærmere bestemmelser om hvem som skal fungere som arbeidshjelp for riksvalgstyret.*
4. *Riksvalgstyrets leder kan bestemme at saker skal avgjøres ved fjernmøte eller skriftlig saksbehandling. Dette kan likevel bare gjøres når det er påkrevd å få saken avgjort før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette må anses nødvendig.*
5. *Alle møter holdes for åpne dører med mindre lukkede dører er påkrevd på grunn av lovbestemt taushetsplikt eller av hensyn til personvern.*

Paragrafen tilsvarer § 16a i dagens lov.

Reglene i forslaget er i realiteten i samsvar med dagens regler.

Utvalget vil ikke foreslå at det lovfestes nærmere bestemmelser om riksvalgstyrets sammensetning, utover minsteantall medlemmer. Riksvalgstyret ble introdusert foran stortingsvalget i 1989, i forbindelse med innføringen av utjevningsmandatene. Tradisjonelt har departementet innhentet forslag på medlemmer av riksvalgstyret fra de registrerte partiene som er representert på Stortinget. Hvert parti har foreslått to navn – en mann og en kvinne. På grunnlag av de innhentede forslagene har Kongen oppnevnt riksvalgstyret med ett medlem og ett varamedlem fra hvert parti.

Reglene om saksbehandlingen i valgstyret (og fylkesvalgstyret) gjelder i dag tilsvarende for riksvalgstyret. Dette følger av § 16a andre ledd som viser

til § 15 tredje og femte ledd, der saksbehandlingsreglene for valgstyret er tatt inn. Siden det nå foreslås at valgstyrets saksbehandling skal reguleres av de vanlig reglene i kommuneloven, og ikke av valgloven, er det etter utvalgets mening nødvendig å ta inn i valgloven regler om riksvalgstyrets saksbehandling. Riksvalgstyret er ikke et kommunalt/fylkeskommunalt organ, og vil dermed ikke uten videre omfattes av kommunelovens regler.

Utvalget mener det kan være hensiktsmessig å legge til grunn at riksvalgstyret så langt som mulig følger de samme saksbehandlingsreglene som valgorganene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Bestemmelser som tilsvarer kommunelovens § 30 nr 2 og § 31 nr 1 og 3 tas inn i lovreglene om riksvalgstyret. Det foreslås at disse reglene blir nr 4 og 5 i forslaget.

Kapittel 6. Registrering av politiske partier

§ 20. Søknad om registrering

1. *Et politisk parti kan søke notarius publicus i Oslo om å bli registrert med et bestemt partinavn.*
2. *Som vedlegg til søknaden må følge*
   a) *egenhendig underskrevet erklæring fra minst 5000 personer som har stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partiet registrert. Stemmerettsalderen må være nådd innen utgangen av det kalenderåret søknaden settes fram. Hver underskrift må være datert, og dateringen må ikke være mer en ett år eldre enn søknaden*
   b) *en oversikt over postadresse og fødselsdato for samtlige underskrivere.*
3. *Det skal legges til grunn at underskriverne selv har skrevet under på erklæring som nevnt, og at erklæringene og opplysningene er riktige, med mindre særlige forhold tilsier noe annet.*
4. *Søknad om registrering må være kommet inn til notarius publicus senest 1. februar i valgåret for at registreringen skal ha virkning ved valget.*

Paragrafen tilsvarer § 17 første, andre og sjette ledd i gjeldende valglov. Utvalget får inn for at byfogden (notarius publicus) i Oslo fortsatt skal være registreringsmyndighet. I forhold til dagens regler foreslås følgende endringer:

– kravet om at registreringssøknaden skal underskrives av medlemmene i partiets hovedstyre foreslås opphevet. Det vil dermed være opp til søkerne selv å bestemme hvem og hvor mange som skal underskrive. En søknad som er underskrevet bare av lederen av partiet, eller lederen og sekretæren, kan dermed ikke avvises som mangelfull.
– kravet om at bekreftet utskrift av stiftelsesprotokollen for partiet skal legges fram bør oppheves. Det anses åpenbart unødvendig å kreve denne lagt fram
– forbudet mot å registrere underavdeling av politisk foreslås opphevet. Dette er en bestemmelse som må anses åpenbart overflødig.

§ 21. Vilkår for registrering

1. *Et parti kan ikke bli registrert dersom partinavnet enten*
   a) *er utsatt for å bli forvekslet med partinavn som allerede er registrert, eller*
   b) *er utsatt for å bli forvekslet med navn på parti som tidligere er søkt reg-*

istrert, så lenge sistnevnte søknad ikke er endelig avslått, eller

c) *kan føre til at partiet av andre grunner blir forvekslet med andre partier*

2. *Et partinavn kan heller ikke bli registrert dersom det er utsatt for forveksling med et partinavn som er registrert i medhold av regler om valg av sameting § 17.*
3. *Om saksbehandlingen gjelder reglene i forvaltningsloven med unntak av § 4.*
4. *Rettsvirkningene av en registrering faller bort dersom partiet ikke har stilt valgliste i noe valgdistrikt ved et stortingsvalg.*
5. *Et registrert partinavn kan bli fritt fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn. Navnet kan også bli fritt når partiet ikke har stilt valgliste i noe valgdistrikt ved et stortingsvalg.*

Paragrafen tilsvarer § 17 tredje og fjerde ledd i dagens valglov. I forhold til dagens regler foreslås følgende endringer:

– det bør innføres en regel som setter skranker for å få registrert et partinavn, dersom navnet av ideologiske eller andre årsaker er utsatt for å kunne forveksles med et allerede eksisterende partier. Det er ikke noe vilkår her at det er fare for navneforveksling. En bør m.a.o. sikre et visst vern for tradisjonelle begrep og uttrykk innen politikken.
– Reglene om sametingsvalg § 17 fastsetter at partier og andre grupper kan la seg registrere hos Sametinget (som samepolitiske enheter). En slik registrering bør medføre at navnet har like sterkt vern som en registrering i medhold av valgloven. Et parti bør dermed ikke kunne bli registrert dersom det er fare for forveksling med en registrert samepolitisk enhet.
– Utvalget vil foreslå en ordning der en åpner for en «deregistrering» av «sovende» partier. I dag har en ingen ordning som gir registreringsmyndigheten adgang til å slette partier fra listen når det er åpenbart at de ikke lenger eksisterer. Loven bestemmer at navnet blir fritt etter at partiet ikke har stilt liste ved to påfølgende stortingsvalg. Ut over dette gir ikke loven anvisning på hvordan man skal håndtere tilfelle hvor et parti ikke lenger driver noen aktivitet. Utvalget vil gå inn for at man får en mulighet til å kunne gripe inn i slike tilfelle, med det resultat at virkningen av registreringen opphører. Det er ikke snakk om å tvangsoppløse et parti som måtte eksistere. Utvalget foreslår en innskjerping når det gjelder bortfall av registreringen. I stedet for dagens ordning med manglende listestilling ved to påfølgende stortingsvalg foreslås at slettingen skal skje allerede etter ett valg når partiet ikke stiller liste. Partiet mister kun de rettigheter som følger av det å være registrert. Et parti som blir strøket av listen over registrerte partier må, dersom det ønsker å bli registrert på nytt, gå fram som ved den opprinnelige registreringen, blant annet samle det nødvendige antall underskrifter. Utvalget forutsetter at departementet holder oversikt over hvilke partier som ikke stiller liste ved stortingsvalgene, og sender melding til notarius publicus når det blir aktuelt å slette et registrert navn.
– Det bør settes noe strammere vilkår for å kunne ta i bruk navnet til et registrert parti etter at dette er oppløst eller har byttet navn. Et partinavn bør ikke automatisk kunne tas i bruk av andre selv om navnet ikke lenger brukes. Dette bør særlig gjelde dersom det er tale om et navn som har lange tradisjoner. Registreringsmyndigheten bør gis adgang til å kunne

utøve et visst skjønn når det gjelder å vurdere om det er heldig å tillate at vedkommende navn blir registrert.

§ 22. Endring av partinavn. Sammenslåing av registrerte partier

1. *Et parti som allerede er registrert kan søke notarius publicus om å få endre det registrerte navnet. Bestemmelsene i § 20 nr 4 og § 21 nr 1, 2 og 3 gjelder tilsvarende.*
2. *Bestemmelsene §§ 20 og 21 om registrering av et nytt partinavn gjelder tilsvarende dersom to eller flere registrerte partier går sammen i et parti under et nytt navn.*

Bestemmelsen tilsvarer § 17 sjuende ledd i dagens lov. Det følger av henvisningene i nr 1 til de foregående paragrafer at følgende regler gjelder ved søknader om navneendringer:

– Fristen for å søke om navneendring er 1. februar i valgåret dersom endringen skal gjelde ved det kommende valget.
– Reglene om beskyttelse av partinavn gjelder tilsvarende.

Det følger av bestemmelsene i nr 2 at tilfelle der to eller flere registrerte partier går sammen i et parti og søker om registrering av et nytt partinavn skal behandles som om det dreier seg om registrering av et nytt parti. Derimot er det ikke nødvendig med noen ny registrering dersom to eller flere partier slår seg sammen ved at ett parti tar opp i seg det/de andre, og fortsetter under dettes navn.

§ 23. Kunngjøring om registrering

Vedtak av notarius publicus i saker om registrering av partier skal kunngjøres i Norsk lysingsblad.

Paragrafen tilsvarer § 17 femte ledd andre punktum i dagens lov. Bestemmelsen vil – i tillegg til ordinære registreringssaker – også gjelde saker der notarius publicus treffer avgjørelse om å slette et partinavn.

§ 24. Klage i registreringssaker

1. *Vedtak som treffes av notarius publicus i registreringssaker kan påklages til en nemnd oppnevnt av departementet.*
2. *Klagerett har den som har søkt om registrering av partinavn, og alle registrerte partier, samt andre med rettslig klageinteresse.*
3. *Om saksbehandlingen gjelder reglene i forvaltningsloven med unntak av § 4.*
4. *Nemndas vedtak i klagesaker skal kunngjøres i Norsk lysingsblad.*

Paragrafen tilsvarer § 17 fjerde og femte ledd i dagens lov.

Utvalget vil opprettholde dagens ordning der vedtak av notarius publicus i registreringssaker kan påklages til en nemnd som oppnevnes av departementet. Utvalget vil ikke foreslå at det lovfestes nærmere bestemmelser om klagenemndas sammensetning. Dette bør departementet ta stilling til på fritt grunnlag, men utvalget vil peke på at dette er en type saker der det er nyttig at medlemmene besitter dommerkompetanse.

Loven inneholder i dag ikke uttrykkelige bestemmelser om hvem som kan påklage et vedtak i en registreringssak. I følge den praksis som er utviklet kan vedtak påklages av dem som har søkt om å få navnet registrert. Klage vil være aktuelt hvis søknaden avslås. I tillegg er de (andre) registrerte partiene innrømmet klagerett. Dette fordi de anses å ha en berettiget interesse i å få prøvd om deres rettigheter er blitt krenket.

Utvalget mener det kan være en fordel å ha bestemmelser om hvem som er klageberettiget i loven, og foreslår at man lovfester dagens praksis.

I tillegg til partiene foreslås det at andre med «rettslig klageinteresse» gis rett til å klage. Dette kan være organisasjoner utenfor partienes rekker, som måtte mene at partinavnet strider mot deres interesser, for eksempel er i strid med deres navn. Det kan også tenkes at enkeltpersoner kan ha grunn til å klage over en avgjørelse i en registreringssak.

Kapittel 7. Antall stortingsrepresentanter. Fordeling av representantplassene på valgdistriktene.

§ 25. Antall stortingsrepresentanter

Det velges 169 stortingsrepresentanter.

Denne paragrafen er ny i forhold til gjeldende lov, som ikke har bestemmelser om hvor mange representanter det skal være på Stortinget. I dag er dette kun regulert i Grunnloven § 57.

Utvalget er klar over at det foreligger en rekke forslag til grunnlovsendringer i Stortinget om valgordningen. Når det gjelder antall stortingsrepresentanter bygger forslagene på at dette blir endret fra dagens antall (165), og fastsatt til 169. Grunnlovens regler vil være bindende for valgmyndighetene, partier og andre. På denne balgrunn kunne det synes overflødig å ha bestemmelser i valgloven som gjentar Grunnlovens regler. Utvalget mener likevel at det av informasjonsmessige hensyn kan være greit å ha bestemmelser om dette også i loven. Dessuten er antall stortingsrepresentanter et sentralt element i valgordningen for stortingsvalg. Dette taler også for at loven bør ha en bestemmelse som den som foreslås her.

§ 26. Antall distriktsrepresentanter og utjamningsrepresentanter

1. *150 stortingsrepresentanter velges som distriktsrepresentanter*
2. *19 stortingsrepresentanter velges som utjevningsrepresentanter*

Denne paragrafen er ny i forhold til gjeldende valglov. I dag fastsetter Grunnloven § 58 andre ledd at det skal velges 157 distriktsmandater og 8 utjevningsmandater. Bestemmelsen er ikke tatt inn i dagens valglov. Utvalget mener at gode grunner taler for at valgloven fastsetter hvordan stortingsrepresentantene fordeles på distrikts- og utjevningsrepresentanter.

I Stortinget foreligger det nå en rekke forslag til nye bestemmelser i Grunnloven § 57. Disse forslagene innebærer bl.a.:

– Riket inndeles i 19 valgdistrikter
– Det skal være 150 distriktsrepresentanter og 19 utjevningsrepresentanter.
– Det velges en utjevningsrepresentant fra hvert valgdistrikt

Utvalgets forslag til lovbestemmelse bygger på den forutsetningen at det blir vedtatt å endre Grunnloven i tråd med det som er skissert foran.

§ 27. Representantenes fordeling på valgdistriktene

1. *Samtlige 169 representantplasser fordeles på valgdistriktene.*
2. *Antall representanter fra hvert valgdistrikt fastsettes på grunnlag av en beregning av forholdet mellom hvert valgdistrikts innbyggertall og areal, og hele rikets innbyggertall og areal. Ved beregningen gir hver innbygger 1 poeng og hver kvadratkilometer 1,8 poeng. Beregningen skal foretas av departementet hvert 8. år. Resultatet av beregningen meddeles Stortinget.*
3. *Alle representantplassene – med unntak av den siste representantplassen i hvert valgdistrikt – fordeles på de valglistene som deltar i valgdistriktet, på grunnlag av listenes oppslutning ved valget i valgdistriktet.*
4. *Den siste representantplassen i hvert valgdistrikt skal være utjevningsrepresentant.*
5. *Utjevningsrepresentantene fordeles mellom de partier som på landsbasis oppnår minst 4 prosent av stemmene*

Denne paragrafen er ny i forhold til dagens valglov, og bygger på forutsetninger om at det skjer en del endringer i Grunnlovens regler om valgordningen.

I dag fastsetter Grunnloven § 57 tredje ledd det antall stortingsrepresentanter som skal velges fra hvert valgdistrikt (fylke). Grunnloven har ikke regler om hvordan det enkelte valgdistrikts representanttall skal beregnes. I de senere år er det totale antall stortingsrepresentanter blitt utvidet fra tid til annen når en har funnet at endringer i befolkningsstrukturen tilsier det, og de nye representantplassene er fordelt til fylker som har hatt en relativt stor økning i sitt innbyggertall.

I Stortinget foreligger det nå en rekke forslag om endringer i Grunnloven § 57. Disse endringene innebærer:

– Antall stortingsrepresentanter fra det enkelte valgdistrikt tas ut av Grunnloven.
– Stortingsrepresentantenes fordeling på valgdistriktene baseres på en beregning av forholdet mellom hele rikets antall innbyggere og areal, og hvert valgdistrikts innbyggertall og areal. Hver innbygger og hver kvadratkilometer gis et poengtall. Hver innbygger foreslås gitt 1 poeng. Når det gjelder arealdelen foreligger det forskjellige forslag, der poeng pr kvadratkilometer varierer fra 1,0 til 1,8
– Beregningen av representantenes fordeling på valgdistriktene foretas hvert 8. år.

Grunnloven § 59 fastsetter bl.a. at fordelingen av utjevningsrepresentantene skal foretas blant de partiene som har fått minst 4 prosent av stemmene på landsbasis (spereregrense). Det gjelder ingen sperregrense for fordeling av distriktsmandatene. Disse fordeles ene og alene på grunnlag av valglistenes oppslutning i det enkelte valgdistrikt.

I dag foreligger det i Stortinget en rekke forslag til regler om sperregrenser i § 59. Disse forslagene omhandler både distriktsmandatene og utjevn-

ingsmandatene. Forslagene om sperregrense for distriktsmandatene kan grupperes i tre hovedalternativer:

– en sperregrense basert på stemmetallet i det enkelte valgdistrikt (fra 8 til 12 prosent)
– en sperregrense basert på stemmetallet i hele landet (3 eller 4 prosent)
– en kombinasjon av a og b

Utvalgets forslag til lovtekst bygger på følgende forutsetninger når det gjelder endringer i Grunnloven:

– Valgdistriktene skal ikke navngis
– Distriktsmandatenes antall per valgdistrikt fastsettes ikke
– Det innføres en arealkomponent for fordelingen av distriktsmandatene der hver kvadratkilometer teller 1,8 poeng
– Mandatfordelingen beregnes på nytt hvert 8. år
– Det innføres ikke sperregrense på distriktsmandatene
– Sperregrensen på 4 prosent når det gjelder utjevningsmandatene opprettholdes

Utvalget foreslår at ansvaret for beregningen av mandatfordelingen legges til departementet. Det vil være opp til departementet å ta stilling til hvem som skal foreta beregningen. Resultatet av beregningen bør meddeles Stortinget.

Beregningen av mandatfordelingen vil gjelde for to stortingsperioder av gangen.

Utvalget har vurdert om fordelingen av mandatene på valgdistriktene – med benevning av distriktene – skal tas inn i loven, men er kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. En slik fordeling kan bli justert når beregningen er foretatt, og det medfører i tilfelle at lovteksten må justeres tilsvarende.

Kapittel 8. Tidspunktet for valgene. Fastsetting av valgdag

§ 28. Tidspunktet for valgene

1. *Valg av stortingsrepresentanter skal holdes i alle kommuner i landet på en og samme dag i september måned i hver stortingsperiodes siste år.*
2. *Valg av fylkesting og kommunestyre skal holdes i alle kommuner i landet på en og samme dag i september måned hvert fjerde år. Valgene holdes i hver stortingsperiodes andre år.*

Paragrafen tilsvarer § 24 første ledd i dagens valglov.

Utvalget mener at valgene fortsatt bør holdes i september måned. Videre vil utvalget foreslå at dagens ordning, der stortingsvalg avvikles separat, videreføres.

§ 29. Fastsetting av valgdag

1. *Kongen fastsetter valgdagen i god tid før valget.*
2. *Kommunestyret kan bestemme at det i vedkommende kommune skal holdes valg også dagen før den valgdagen som er fastsatt av Kongen.*

Paragrafen tilsvarer § 24 andre ledd i dagens valglov.

I forhold til dagens ordning foreslår utvalget en forandring:

Det bør ikke stå i loven at valget skal holdes på mandag. Det bør være adgang til å vurdere om en annen ukedag vil være bedre egnet som valgdag. Utvalget er ikke fremmed for tanken om at valget kan legges til søndag (og lørdag). Søndagsvalg vil kunne bidra til å skape mer høytid og verdighet rundt valget.

Utvalget mener det fortsatt bør være adgang til å holde valg over to dager for de kommuner som ønsker det. Dette er en vel innarbeidet tradisjon i mange kommuner, og utvalget ser ingen grunn til å foreslå begrensninger i så måte. Dersom mandagen opprettholdes som valgdag vil det være et behov for å kunne avholde valg på søndag, spesielt i kommuner med mange pendlere. Dersom adgangen til å avholde todagersvalg tas ut av loven, vil dette føre til økt behov for forhåndsstemmegivning, og dermed kunne bidra til å svekke stemmegivning på valgdagen som den primære måten for stemmegivning.

Kapittel 9. Kravene til listeforslagene

§ 30. Stortingsvalg

1. *Et forslag til valgliste må for å kunne godkjennes fylle følgende krav:*
   a) *Det må være innlevert senest 30. april i valgåret.*
   b) *Det må tydelig angi hvilket valg det gjelder*
   c) *Det må ha en overskrift som angir det parti eller den gruppe det går ut fra, og som ikke kan lede til forveksling med andre listeforslag i samme valgdistrikt. Blir forslaget satt fram av et registrert parti, skal partibetegnelsen i listeoverskriften være enslydende med partiets registrerte navn*
   d) *Det må være utfylt i tydelig rekkefølge med så mange forskjellige navn som det skal velges representanter til Stortinget fra valgdistriktet. Forslaget kan i tillegg inneholde høyst 6 andre forskjellige navn.*
   e) *Det må ikke ha kandidat felles med andre forslag som gjelder samme valgdistrikt.*
   f) *Kandidatene skal være betegnet med fornavn og etternavn og fødselsår. Hvis det er nødvendig for å unngå forveksling skal kandidatenes stilling og/eller bostedsadresse påføres. Blir listeforslaget satt fram av flere registrerte partier, eller fra både et registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti, kan det på listeforslaget opplyses hvilket parti eller gruppe kandidaten har tilknytning til. Dersom forslagsstillerne ønsker å tilkjennegi at en kandidat skal representere en bestemt gruppe velgere, kan dette opplyses på forslaget.*
   g) *Et listeforslag som blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling i valgdistriktet må være underskrevet av leder og minst ett styremedlem i lokalavdelingen med stemmerett i valgdistriktet. Et parti kan bare stille en liste i hvert valgdistrikt. Dersom listeforslaget ikke blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling må det være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i valgdistriktet. Det samme gjelder dersom forslaget utgår både fra registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt Underskriverne må ikke stå som forslagsstillere på noe annet listeforslag.*
   h) *Forslaget må inneholde navn på en tillitsvalgt med vararepresentant blant dem som har underskrevet forslaget, som fylkesvalgstyret kan henvende seg til ved forhandlinger om listeforslaget.*

2. *Forslaget bør inneholde fortegnelse over et tillitsutvalg blant forslagsstillerne som kan avgi erklæring om å kalle tilbake listeforslaget.*
3. *Forslaget kan ikke inneholde annen informasjon til velgerne enn det som følger av denne paragrafen*
4. *Som vedlegg til listeforslaget skal følge fortegnelse over*
   a) *Kandidatenes fødselsdato,*
   b) *Forslagsstillernes fødselsdato og bostedsadresse*

5. *Forslaget kan kalles tilbake av tillitsutvalget. Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. mai i valgåret. Bestemmelsene om innlevering av listeforslag gjelder tilsvarende ved tilbakekalling.*

Bestemmelsen bygger på § 25 i gjeldende lov.

Utvalget vil foreslå at reglene om innlevering av listeforslag og krav til forslagene deles opp i tre forskjellige paragrafer, som omhandler hhv. stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Dette fordi det er litt forskjellige detaljregler for de ulike valgene. En oppdeling av reglene kan etter utvalgets mening bidra til at en lettere holder oversikten.

Forslaget bygger i store trekk på gjeldende regler om innlevering av listeforslagene. På enkelte punkter foreslås nye regler:

– Innleveringsfristen foreslås forkjøvet en måned i forhold til dagens regler – fra 31. mars til 30. april. Dette har sammenheng med forslaget om å forskyve starttidspunktet for forhåndsstemmegivningen en måned. Fristene for innlevering og behandling av listeforslagene har nær sammenheng med forhåndsstemmeperioden. Når denne perioden forkortes med en måned bør også fristene for listene kunne forskyves tilsvarende. Denne endringen foreslås gjort gjeldende for alle tre valg
– Det bør fortsatt være et krav at listeforslaget er innlevert innen fristen. Etter utvalgets mening bør imidlertid kravene til hva som skal regnes som rettmessig innlevering kunne tas ut av lovteksten, og tas inn i forskrift. Utvalget foreslår ingen realitetsendring i reglenes innhold. Det er bare et spørsmål om hvor de bør plasseres.
– Det foreslås å innføre et krav om at kandidatenes fødselsår skal oppføres på listeforslagene. Dette kan bidra til å lette identifiseringen av vedkommende, og vil ventelig bidra til at det vil bli færre tilfelle hvor det er nødvendig å oppgi kandidatenes stilling og bostedsadresse for å kunne identifisere vedkommende.
– Det foreslås at forslagsstillerne får adgang til å gi opplysninger på listeforslaget om de enkelte kandidats tilhørighet. Dette kan ha betydning i flere relasjoner:
  – På en fellesliste mellom flere partier kan en opplyse hvilket parti kandidaten tilhører
  – På en fellesliste mellom parti(er) og andre grupper kan en opplyse om kandidaten har tilhørighet til parti eller ikke
  – Forslagsstillerne kan markere at en kandidat stiller som kandidat for en bestemt gruppe, for eksempel som ungdomskandidat

– Kravet om at sekretæren for et registrert partis fylkesorganisasjon skal skrive under på listeforslaget sammen med lederen foreslås opphevet, og

i stedet erstattet med et krav om underskrift fra et styremedlem. Dette fordi det ikke er alle partier som har sekretær i sine lokalavdelinger.

– Fristen for å kalle tilbake et listeforslag foreslås endret til 20. mai. Dette er en forskyvning av denne fristen som har sammenheng med forslaget om å endre innleveringsfristen.

Punktene gjelder tilsvarende for fylkestingsvalget og kommunestyrevalget.

§ 31. Fylkestingsvalg

1. *Et forslag til valgliste må for å kunne godkjennes fylle følgende krav:*
   a) *Det må være innlevert senest 30. april i valgåret.*
   b) *Det må tydelig angi hvilket valg det gjelder*
   c) *Det må ha en overskrift som angir det parti eller den gruppe det går ut fra, og som ikke kan lede til forveksling med annet listeforslag i samme fylke. Blir forslaget satt fram av et registrert parti, skal partibetegnelsen i listeoverskriften være enslydende med partiets registrerte navn*
   d) *Det må være utfylt i tydelig rekkefølge med minst 5 forskjellige navn, og høyst så mange navn som det skal velges representanter til fylkestinget.*
   e) *Det må ikke ha kandidat felles med andre forslag som gjelder fylkestingsvalget.*
   f) *Kandidatene skal være betegnet med fornavn og etternavn og fødselsår. Hvis det er nødvendig for å unngå forveksling skal kandidatenes stilling og/eller bostedsadresse påføres.*
   Blir listeforslaget satt fram av flere registrerte partier, eller fra både et registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti, kan det på listeforslaget opplyses hvilket parti eller gruppe kandidaten har tilknytning til. Dersom forslagsstillerne ønsker å tilkjennegi at en kandidat skal representere en bestemt gruppe velgere, kan dette opplyses på forslaget.
   g) *Et listeforslag som blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling i fylket må være underskrevet av leder og minst ett styremedlem i lokalavdelingen med stemmerett i fylket. Et parti kan bare stille en liste i hvert fylke. Dersom listeforslaget ikke blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling i fylket må det være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i fylket. Det samme gjelder dersom forslaget utgår både fra registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti. Underskriverne må ikke stå som forslagsstillere på noe annet listeforslag.*
   h) *Forslaget må inneholde navn på en tillitsvalgt med vararepresentant blant dem som har underskrevet forslaget, som fylkesvalgstyret kan henvende seg til ved forhandlinger om listeforslaget.*

2. *Forslaget bør inneholde fortegnelse over et tillitsutvalg blant forslagsstillerne som kan avgi erklæring om å kalle tilbake listeforslaget..*
3. *Dersom en kandidat ikke er folkeregisterført som bosatt i fylket 30. juni i valgåret må det ligge ved en erklæring om at så vil være tilfelle innen valgdagen.*
4. *Forslaget kan ikke inneholde annen informasjon fra forslagsstillerne til velgerne enn det som følger av denne paragrafen.*

5. *Som vedlegg til listeforslaget skal følge fortegnelse over*
   a) *Kandidatenes fødselsdato,*
   b) *Forslagsstillernes fødselsdato og bostedsadresse*

6. *Forslaget kan kalles tilbake av tillitsutvalget. Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. mai i valgåret. Bestemmelsene om innlevering av listeforslag gjelder tilsvarende ved tilbakekalling.*

Utvalget foreslår tilsvarende endringer her som for stortingsvalg. I tillegg foreslås endringer når det gjelder kravene til antall kandidater på listeforslagene.

– Minimumskravet foreslås satt til 5 navn, i stedet for fylkestingets medlemstall. Dette vil gjøre det lettere for mindre partier/grupper å stille liste, og dermed kunne bidra til å gi velgerne et bredere spekter av alternativer.
– Lovens maksimumskrav bør kunne settes lik antallet representanter i fylkestinget, mot nå dette tallet + 10, alt. 20 eller 40. På den måten kan en bidra til å hindre at listene blir unødig omfangsrike.

§ 32. Kommunestyrevalg

1. *Et forslag til valgliste må for å kunne godkjennes fylle følgende krav:*
   a) *Det må være innlevert senest 30. april i valgåret.*
   b) *Det må tydelig angi hvilket valg det gjelder*
   c) *Det må ha en overskrift som angir det parti eller den gruppe det går ut fra, og som ikke kan lede til forveksling med annet listeforslag i samme kommune. Blir forslaget satt fram av et registrert parti, skal partibetegnelsen i listeoverskriften være enslydende med partiets registrerte navn*
   d) *Det må være utfylt i tydelig rekkefølge med minst 5 forskjellige navn, og høyst så mange forskjellige navn som det skal velges representanter til kommunestyret. Forslagsstillerne kan bestemme at ett eller to navn skal gis et tillegg i sitt personstemmetall som tilsvarer 20 % av listens stemmetall. Disse navnene skal stå først på listeforslaget med uthevet skrift.*
   e) *Det må ikke ha kandidat felles med andre forslag som gjelder samme kommune.*
   f) *Kandidatene skal være betegnet med fornavn og etternavn og fødselsår. Hvis det er nødvendig for å unngå forveksling skal kandidatenes stilling og/eller bostedsadresse påføres. Blir listeforslaget satt fram av flere registrerte partier, eller fra både et registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti, kan det på listeforslaget opplyses hvilket parti eller gruppe kandidaten har tilknytning til. Dersom forslagsstillerne ønsker å tilkjennegi at en kandidat skal representere en bestemt gruppe velgere, kan dette opplyses på forslaget.*
   g) *Et listeforslag som blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling i kommunen må være underskrevet av leder og minst ett styremedlem i lokalavdelingen med stemmerett i kommunen. Et parti kan bare stille en liste i hver kommune. Dersom listeforslaget ikke blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling må det være underskrevet av minst like mange personer med stemmerett i kommunen som tilsvarer 2 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste kommunestyrevalg,*

likevel ikke færre enn antall representanter som skal velges, og ikke flere enn 300. Det samme gjelder dersom forslaget utgår både fra registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti. Underskriverne må ikke stå som forslagsstillere på noe annet forslag som gjelder samme valg

h) *Forslaget må inneholde navn på en tillitsvalgt med vararepresentant blant dem som har underskrevet forslaget, som valgstyret kan henvende seg til ved forhandlinger om listeforslaget.*

i) *Forslaget bør inneholde fortegnelse over et tillitsutvalg blant forslagsstillerne som kan avgi erklæring om å kalle tilbake listeforslaget.*

2. *Dersom en kandidat ikke er folkeregisterført som bosatt i kommunen 30. juni i valgåret må det ligge ved en erklæring om at så vil være tilfelle innen valgdagen.*
3. *Forslaget kan ikke inneholde annen informasjon fra forslagsstillerne til velgerne enn det som følger av denne paragrafen.*
4. *Som vedlegg til listeforslaget skal følge fortegnelse over*
   a) *Kandidatenes fødselsdato,*
   b) *Forslagsstillernes fødselsdato og bostedsadresse*

5. *Forslaget kan kalles tilbake av tillitsutvalget. Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. mai i valgåret. Bestemmelsene om innlevering av listeforslag gjelder tilsvarende ved tilbakekalling.*

Det foreslås tilsvarende endringer her som for stortingsvalg og fylkestingsvalg. I tillegg foreslås følgende endringer:

– Forslagsstillernes adgang til å føre opp kandidater to ganger (forhåndskumulere) foreslås opphevet. I stedet foreslås at forslagsstillerne får adgang til å bestemme at en eller to kandidater skal gis et tillegg i sitt personstemmetall, tilsvarende 20 % av det antall stemmer listen oppnår. Kandidaten(e) skal føres opp først på listeforslaget, med uthevet skrift (fete typer, kursiv eller store bokstaver
– Kravet til antall underskrivere på listeforslag som ikke utgår fra registrert politisk partis lokalorganisasjon foreslås satt til 2 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste foregående kommunestyrevalg, med følgende begrensninger
  – minimumsantallet underskrifter skal være lik antall kommunestyrerepresentanter (det skal ikke være lettere å stille liste i kommuner med svært lavt innbygger – og velgerantall enn det som følger av dagens system)
  – maksimumsantallet underskrifter skal ikke overstige 300

§ 33. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om valglistenes innhold.

Utvalget vil foreslå at departementet får hjemmel til å kunne gi utfyllende bestemmelser om valglistenes innhold i forskrift.

En slik forskrift bør inneholde regler om

– innlevering av listeforslag
– hvem som kan ta imot listeforslagene
– underskrifter
– hvordan kandidatene kan benevnes

For øvrig mener utvalget at forskriften bør inneholde en del av lovens bestemmelser.

Kapittel 10. Behandlingen av listeforslagene. Trykking av stemmesedler

§ 34. Valgmyndighetenes behandling av listeforslagene

1. *Listeforslagene skal, etter hvert som de kommer inn, ligge til ettersyn der valgmyndighetene bestemmer.*
2. *Vedkommende valgmyndighet avgjør om forslag til valglister og tilbakekallinger av listeforslag kan godkjennes.*
3. *Det forhold at et listeforslag eller tilbakekalling av et listeforslag ved innleveringen ikke oppfyller lovens krav er ikke i seg selv grunn til å forkaste forslaget. Valgmyndighetene skal gjennom forhandlinger med listeforslagets tillitsvalgte forsøke å bringe forslag eller tilbakekallinger i samsvar med loven.*
4. *Valgmyndighetene undersøker om kandidater og forslagsstillere fyller de vilkår som er fastsatt i loven. Forslagsstillerne plikter, når valgmyndighetene krever det, å dokumentere at vilkårene er oppfylt.*
5. *Valgmyndighetene skal underrette samtlige kandidater på listeforslagene.*
6. *Brudd på fristene for innlevering eller tilbakekalling av listeforslag kan ikke avhjelpes.*
7. *Innen fristen for innlevering av listeforslag løper ut kan forslagsstillerne gjøre de endringer i forslaget de måtte ønske, herunder erstatte det innleverte forslaget med et nytt. Etter at fristen er utløpt, kan forslagsstillerne bare gjøre de endringer i listeforslagene som måtte være nødvendig for å bringe forslagene i samsvar med lovens krav.*
8. *En forslagsstiller eller en kandidat som står på flere listeforslag for samme valg, skal gis pålegg om å si fra innen en bestemt frist hvilket forslag vedkommende vil stå på.*
9. *En kandidat på et listeforslag ved stortingsvalg skal ikke strykes av listeforslaget av den grunn at vedkommende er kandidat på et listeforslag i et annet fylke.*
10. *En kandidat som ikke er valgbar strykes av listeforslaget med mindre det blir dokumentert at vedkommende vil oppfylle valgbarhetsvilkårene på valgdagen, eller – dersom vedkommende innehar en stilling som gjør at han/hun er utelukket fra valg til kommunestyret/fylkestinget – når organet trer i funksjon.*
11. *En kandidat som blir fritatt strykes av listeforslaget.*
12. *Den tillitsvalgte for listeforslaget bestemmer hvilket navn som skal settes inn på en plass som er blitt ledig fordi en kandidat er blitt strøket av listen.*
13. *Når det etter at innleveringsfristen er gått ut, skal settes inn et navn i stedet for et som er strøket, må den tillitsvalgte legge fram skriftlig erklæring fra den nye kandidaten om at vedkommende er villig til å stå på listen. Det kan ikke settes inn navn som allerede er ført opp på et annet innlevert listeforslag for samme valg.*
14. *Har flere valglister for samme valg samme overskrift, eller overskrifter som*

ikke tydelig skiller seg fra hverandre, og saken ikke blir ordnet ved forhandlinger, seirer det forslaget som er innlevert først. Enerett til registrert partinavn går likevel alltid foran.

15. *Senest den 1. juni i valgåret skal valgmyndighetene ta stilling til om de innleverte listeforslagene kan godkjennes.*
16. *Fylkesvalgstyret sørger for at alle valgstyrer i fylket får tilsendt et tilstrekkelig antall av alle de godkjente listene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.*

Paragrafen bygger i store trekk på § 26 nr 1 og 2 i dagens lov. Det foreslås en forenkling ved at en del detaljer i dagens lovtekst foreslås flyttet til forskrift.

Utvalget vil foreslå at det presiseres uttrykkelig i loven hvilke muligheter forslagsstillerne har når det gjelder å gjøre forandringer på listeforslaget, hhv. før og etter innleveringsfristen er utløpt, jf. paragrafens nr 7.

Utvalget foreslår en endring i reglene om ikke-valgbare kandidater og tidspunktet for når valgbarhetsvilkårene må være oppfylt: Dersom en kandidat til kommunestyrevalg/fylkestingsvalg innehar en stilling som gjør at vedkommende er utelukket fra valg, bør det kreves dokumentasjon for at stillingen vil bli fratrådt innen organet trer i funksjon, i stedet for innen valgdagen, som er dagens ordning. På den måten bringes reglene på dette punktet i harmoni med bestemmelsene om valgbarhet, jf. §§ 14 og 15, som knytter valgbarheten til situasjonen når organet trer i funksjon.

Fristen for godkjenning av listeforslagene foreslås forskjøvet til 1. juni i valgåret. Dette har sammenheng med forskyvningen av fristene for innlevering av listeforslagene, og oppstart for forhåndsstemmegivningen.

§ 35. Trykking av stemmesedler

1. *Fylkesvalgstyret sørger for at det i god tid før 10. august i valgåret blir trykket et tilstrekkelig antall stemmesedler av alle godkjente valglister i fylket ved stortingsvalg og fylkestingsvalg..*
2. *Ved kommunestyrevalg sørger valgstyret for at det i god tid før 10. august blir trykt et tilstrekkelig antall stemmesedler av alle godkjente valglister i kommunen.*
3. *Trykte stemmesedler skal være enslydende med en offisiell valgliste når det gjelder overskrift og kandidatnavn.*

Paragrafen bygger på § 26 nr 3 første ledd i dagens lov.

Fristen for når de trykte stemmesedlene skal foreligge foreslås flyttet ca. en måned i forhold til dagens regler. Dette har sammenheng med når forhåndsstemmegivningen skal ta til. Denne foreslås flyttet en måned nærmere valgdagen, og de trykte stemmesedlene bør foreligge på dette tidspunktet.

Lovens krav til trykte stemmesedler foreslås forenklet, uten at det medfører noen realitetsendring.

§ 36. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om

1. *Behandlingen av valglistene*
2. *Trykking av stemmesedler*

Pkt. 1 er nytt i forhold til dagens lov.
- Utvalget har utarbeidet forslag til forskrift om behandling av listeforslagene. Her behandles
- Underretning til kandidatene
- forslagsstillere/kandidater på flere listeforslag ved samme
- den tillitsvalgtes oppgaver
- offentliggjøring av godkjente valglister

Innholdet i reglene er i det vesentlige i samsvar med gjeldende regler i lovens § 26.

Pkt 2 bygger på § 26 nr 3 andre og tredje ledd i dagens lov.

Utvalget har laget utkast til forskrift om stemmesedler. Utkastet bygger i det vesentlige på tidligere forskrift utarbeidet av departementet.

Kapittel 11. Tid og sted for stemmegivningen på valgdagen

§ 37. Sted for stemmegivningen

1. *Valgstyret fastsetter hvor stemmegivningen skal foregå. Valgstyret må legge vekt på at stemmegivningen foregår i lokaler som er lett tilgjengelig for velgerne.*
2. *I kommuner hvor det holdes valg to dager og hvor stemmegivningen foregår på flere steder, kan valgstyret bestemme at ett eller flere valglokaler ikke skal holdes åpne første dag.*
3. *Vedtak om endringer i stemmekretsinndelingen må være gjort senest 31. mars i valgåret.*

Forslaget bygger på § 27 i gjeldende lov.

Utvalget foreslår at det overlates til valgstyret å bestemme hvor stemmegivningen skal foregå. Henvisningen til at valgtinget skal holdes i kirken hvis det ikke finnes andre høvelige lokaler foreslås opphevet, da det må anses som en uaktuell bestemmelse i våre dager. Derimot ønsker utvalget at det presiseres at valgstyret må ta hensyn til velgere med funksjonshemninger. Valglokalene må være lett tilgjengelige for velgerne.

Ordningen med et begrenset antall åpne valglokaler første dag i kommuner som avholder todagersvalg foreslås opprettholdt.

Dersom det skal gjøres endringer i stemmekretsinndelingen i forhold til sist foregående må vedtak om dette treffes senest 31. mars i valgåret, av hensyn til den nødvendige oppfølgingen fra folkeregisterets side.

§ 38. Tid for stemmegivningen

Tiden for stemmegivningen må settes slik at velgerne får rimelig anledning til å stemme.

Paragrafen tilsvarer § 29 andre ledd i gjeldende lov.

Utvalget vil gå inn for at stemmetiden ikke reguleres i loven. Dette bør skje i forskrift. Det forutsettes at valgstyret fastsetter stemmetiden slik at velgerne får rimelig mulighet til å avgi stemme.

§ 39. Kunngjøring om stemmegivningen

Valgstyret kunngjør når og hvor stemmegivningen foregår, og når den skal være avsluttet.

Paragrafen tilsvarer § 29 første ledd i gjeldende lov.

Utvalget foreslår at loven ikke regulerer når og hvordan kunngjøringer om stemmegivningen skal skje. Dette bør være valgstyrets ansvar.

§ 40. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om tid og sted for stemmegivningen, og om kunngjøring.

Paragrafen er ny i forhold til gjeldende lov.

Utvalget mener det bør være opp til departementet å kunne gi nærmere bestemmelser om hvordan stemmegivningen på valgdagen(e) skal gjennomføres.

Utvalget har laget utkast til forskrift. Den omhandler

– Sted for stemmegivningen. Her foreslås presisert at stemmegivningen skal foregå flere steder i kommunen dersom det er ønskelig av hensyn til velgerne. Valgstyret skal legge vekt på at valglokalene må være høvelige for velgerne, og spesielt tilstrebe at valglokalene er lett tilgjengelige for funksjonshemmede velgere. Valgstyrets ansvar for å underrette folkeregisterkontoret om endringer i stemmekretsinndelingen foreslås innskjerpet.
– Tid for stemmegivningen. Dagens ordning med minst 5 timers stemmegivning foreslås videreført. Stemmegivningen skal avsluttes kl 20. Valgstyret kan likevel, dersom det vil være vanskelig å holde lokalene åpne til kl 20, vedta å avslutte stemmegivningen tidligere. Slikt vedtak skal være enstemmig og begrunnet. Som eksempel på forhold som kan begrunne å stenge lokalene før kl 20 kan nevnes at kommunikasjonsforholdene i kommunen vil gjøre det problematisk/umulig å få brakt valgmateriellet til valgstyret i løpet av kvelden valgdagen. Ønsket om å være tidlig ferdig med valgoppgjøret er ikke et forhold som betinger en tidligere avslutning av stemmegivningen.
– Kunngjøring om stemmegivningen.

Det er valgstyrets ansvar å gjøre velgerne kjent med tid og sted for stemmegivningen. Valgstyret kan selv avgjøre om kunngjøringen skal skje en eller flere ganger. Det vil være opp til valgstyret å fastsette hvordan kunngjøringen skal skje. En kan benytte avisene, lokalradio/nær-TV, kommunale informasjonsaviser, brev til velgerne. Det avgjørende må være at tid og sted blir brakt til alminnelig kunnskap hos velgerne.

Kapitel 12. Forhåndsstemmegivningen

§ 41. Hvem kan avgi forhåndsstemme

1. *En velger kan avgi stemme på forhånd etter reglene i dette kapitlet.*
2. *Velgeren må ha valgkort for å kunne forhåndsstemme innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen).*

Paragrafen tilsvarer § 30 første og andre ledd i dagens valglov.

I forhold til gjeldende regler foreslår utvalget at kravet om at velgeren «vil være forhindret fra å møte personlig på valgtinget» oppheves. Dette vilkåret har ingen betydning i praksis, fordi valgstyrene ikke skal kontrollere om vilkårene for å avgi forhåndsstemme er oppfylt, og heller ikke vrake en forhåndsstemmegivning dersom velgeren kunne ha stemt på valgdagen.

Utvalget vil presisere at denne endringen ikke er ment å skulle bety at forhåndsstemmegivningen gis en sterkere status i forhold til stemmegivning på valgdagen. Det er fortsatt meningen at den sistnevnte ordningen skal være hovedreglene for stemmegivning. Lovendringen innebærer kun en justering av regelverket for å få det i takt med det som er den reelle situasjonen.

Utvalget går inn for at valgkort fortsatt bør være obligatorisk ved forhåndsstemmegivningen innenriks.

Dersom velgeren ikke har valgkort med seg når han/hun skal avgi forhåndsstemme må stemmemottakeren skrive ut dette. Alternativt må stemmemottakeren ha blanke valgkort – uten velgerens personlige opplysninger – tilgjengelig. Dette vil stemmemottakeren da måtte fylle ut for hånd med de nødvendige opplysninger.

Regelen i § 30 tredje ledd i loven foreslås opphevet. I stedet foreslås det tatt inn en generell regel om at velgere som oppholder seg utenriks og ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker kan avgi brevstemme.

§ 42. Når kan forhåndsstemme avgis

1. *Forhåndsstemmegivningen skal ta til 10. august i valgåret innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen) og 1. juli i valgåret utenriks, på Svalbard og Jan Mayen.*
2. *Stemmegivningen må ikke foregå senere enn to dager før den valgdagen som er fastsatt av Kongen i kommuner med to dagers valg. I kommuner der valg avvikles over en dag skal det være adgang til å forhåndsstemme også dagen før valgdagen.*
3. *Velgeren må selv sørge for å avgi forhåndsstemme så tidlig at den kommer vedkommende valgstyre i hende senest kl 20 valgdagen.*
4. *Stemmemottakeren er ikke forpliktet til å sette i verk særskilte foranstaltninger for at stemmegivningen skal komme frem til valgstyret i tide.*

Paragrafene tilsvarer § 31 i dagens valglov.

I forhold til gjeldende bestemmelser foreslås følgende endringer:

– Forhåndsstemmegivningen innenriks kan ta til 10. august i valgåret, mot nå 15. juli. Erfaring viser at det er svært få som forhåndsstemmer i andre halvdel av juli og begynnelsen av august.
– Forhåndsstemmeperioden foreslås å vare fram til dagen før valgdagen (første valgdag i kommuner med todagersvalg). Dermed får flest mulig anledning til å forhåndsstemme. Erfaring viser at det antall forhåndsstemmer som avgis pr. dag øker jo nærmere valget en kommer. Å avslutte forhåndsstemmegivningen noen dager før valget vil kunne føre til at en del velgere blir fratatt muligheten til å avgi stemme.
– Fristen for når stemmen må være kommet inn til valgstyret foreslås endret fra kl 24 dagen etter valgdagen til kl 20 valgdagen. Utvalget mener at det ikke vil bety noen særlig økning i antall stemme som må forkastes som for

sent innkommet. Erfaringer viser at det er svært få stemmer som kommer inn til valgstyrene – selv i de største byene – dagen etter valget.

Velgerens ansvar for å avgi stemme til slik tid at den kan komme fram i tide foreslås opprettholdt. Det samme gjelder bestemmelsen om at stemmemottaker ikke skal være forpliktet til å iverksette særlige foranstaltninger for at stemmen kan komme fram i tide. I forhold til det sistnevnte vil utvalget understreke at forhåndsstemmer *ikke* må sendes som B-post.

§ 43. Hvem er stemmemottaker

1. *Som stemmemottaker innenriks tjenestegjør:*
   a) *Stemmemottakere oppnevnt av valgstyret.*
   b) *Sysselmannen på Svalbard. Sysselmannen kan oppnevne andre stemmemottakere, og bestemmer i så fall hvor stemmegivningen skal foregå.*
   c) *På Jan Mayen den Kongen bestemmer.*

2. *Som stemmemottaker utenfor riket tjenestegjør*
   a) *Utenrikstjenestemann ved lønnet norsk utenriksstasjon og ved ulønnede norske utenriksstasjoner som av Utenriksdepartementet er særskilt bemyndiget til det. Stasjonssjefen kan, når det finnes påkrevd, oppnevne en eller flere av stasjonens funksjonærer til å motta forhåndsstemmer på stasjonen.*
   b) *Stemmemottakere oppnevnt av Kongen andre steder enn det som fremgår av bokstav a.*

3. *Dersom en velger som oppholder seg utenfor riket ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker kan vedkommende avgi stemme ved brev uten at en stemmemottaker er til stede ev stemmegivningen.*

Paragrafen tilsvarer § 32 i gjeldende valglov.

I forhold til dagens regelverk foreslås følgende endringer:

– Ansvaret for å oppnevne det nødvendige antall stemmemottakere foreslås lagt til valgstyret. Av dette følger at kommunene skal ha ansvaret for gjennomføringen for forhåndsstemmegivningen, slik ordningen var før stortingsvalget i 1997. Som under den tidligere ordningen forutsettes at valgstyret oppnevner det nødvendige antall stemmemottakere for å sikre en forsvarlig gjennomføring av stemmemottakingen. Det er valgstyrets ansvar å oppnevne personer som har de nødvendige forutsetninger for å kunne motta stemmer. Valgstyret har ansvar for at stemmemottakerne får den nødvendige opplæring. Fortrinnsvis bør det oppnevnes kommunale funksjonærer som stemmemottakere, men valgstyret er ikke forpliktet til å holde seg til disse.
– Bestemmelsene om stemmemottaking om bord på norske skip i utenriks fart, oljeinstallasjoner utenfor territorialgrensen m.m. foreslås opphevet. Disse bestemmelsene må anses overflødige. Mannskapene om bord på skipene/installasjonene vil være i land i løpet av forhåndsstemmeperioden og kan da stemme, enten ved en utenriksstasjon, eller under opphold i Norge. Skulle det unntaksvis vise seg nødvendig med forhåndsstem-

megivning om bord, kan Kongen (departementet) oppnevne en stemmemottaker der.
– Reglene om brevvalg – som i dag er begrenset til land der stemmegivning i overvær av norsk stemmemottaker er i strid med vedkommende lands regelverk – foreslås utvidet til å gjelde i alle land utenfor rikets grenser. Vilkåret er at det ikke er mulig for velgerne å oppsøke en norsk utenriksstasjon eller en særskilt oppnevnt stemmemottaker.

Reglene om at Kongen (departementet) kan oppnevne stemmemottakere utenriks foreslås opprettholdt. Denne ordningen har sin berettigelse på steder der det oppholder seg et ikke ubetydelig antall norske borgere og det ikke finnes norsk utenriksstasjon i rimelig nærhet. Utvalget mener likevel at denne ordningen bør vurderes avskaffet, spesielt dersom brevstemmegivning blir innarbeidet blant velgerne i utlandet.

§ 44. Hvor kan forhåndsstemmegivningen foregå

1. *Velgeren må avgi stemme personlig overfor en stemmemottaker. Dette gjelder ikke velgere som er nevnt i § 43 nr 3.*
2. *Stemmegivning for stemmemottaker oppnevnt av valgstyret kan foregå enten*
   a) *ved kommunens administrasjonssenter*
   b) *på institusjoner innen helse- og omsorgsektoren og på andre høvelige steder som fastsettes av valgstyret. Valgstyret bestemmer når og hvor det skal mottas forhåndsstemmer.*
   c) *der velgeren oppholder seg, jf. nr 6*

3. *Stemmegivning for stemmemottaker på Svalbard foregår der sysselmannen har bestemt.*
4. *Stemmegivning for utenrikstjenestemann ved norsk utenriksstasjon foregår ved stasjonen. Stasjonssjefen kan bestemme at stemmer kan mottas utenfor stasjonens område.*
5. *Stemmegivning på Jan Mayen og i overvær av stemmemottaker utenfor riket oppnevnt av Kongen foregår der Kongen bestemmer.*
6. *Velgere som oppholder seg i Norge, unntatt Svalbard og Jan Mayen, kan avgi forhåndsstemme der de oppholder seg, dersom de oppfyller følgende vilkår*
   a) *de er syke eller uføre og av den grunn ikke i stand til å møte fram i et valglokale på valgdagen, og*
   b) *de oppholder seg ikke på en institusjon der det foregår stemmegivning etter nr 2 bokstav b.*

7. *Anmodning om å få avgi stemme etter nr 6 må være kommet inn til valgstyret senest kl. 15 siste tirsdag før valgdagen.*

Paragrafen tilsvarer §§ 33 og 36 i dagens valglov.

Ettersom utvalget foreslår at ansvaret for forhåndsstemmegivningen skal overføres fra Posten til kommunene bør det foretas endringer når det gjelder stedene der forhåndsstemmegivningen skal foregå. Det er ikke naturlig at dette skal være postkontorene. Stemmemottakerne bør i stedet ha kommunens administrasjonssenter (rådhuset) som sin hovedbase. I tillegg bør valgsty-

ret kunne bestemme at stemmegivningen skal foregå på andre steder innen kommunen.

Utvalget vil ikke pålegge kommunene å ha forhåndsstemmegivning på bestemte steder, bortsett fra institusjoner innen helse- og sosialsektoren, der det er lang tradisjon for forhåndsstemmegivning og der beboerne må antas å ha særlig behov for å bli oppsøkt av stemmemottakere. Utvalget forutsetter at det enkelte valgstyre bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå ut fra lokale forhold. Aktuelle steder kan være kommunale servicesentre, bibliotek, skoler, fengsler, militærforlegninger.

Reglene om at syke og uføre kan søke valgstyret om å få stemme der de oppholder (ambulerende stemmemottaking) foreslås forenklet en del i forhold til det som gjelder i dag, og tatt inn i samme paragraf som omhandler sted for stemmegivningen. Det foreslås for øvrig ingen endringer i realiteten.

§ 45. Framgangsmåten ved stemmegivningen

Stemmegivningen foregår slik:

1. *Ved stemmegivning som foregår*
   a) *på kommunens administrasjonssenter*
   b) *på Svalbard eller Jan Mayen*
   c) *for stemmemottaker utenfor rikets er det tilstrekkelig at en stemmemottaker er til stede. Ved stemmegivning som foregår på institusjon eller andre steder som nevnt § 44 nr 2 bokstav b, eller etter § 44 nr 6 der velgeren oppholder seg skal to stemmemottakere være til stede.*

2. *Stemmemottakeren skal gjøre velgeren kjent med reglene for stemmegivningen. Stemmemottakeren kan forlange at en ukjent velger legitimerer seg.*
3. *Stemmegivningen skal foregå i enerom og usett, slik at andre enn velgeren ikke får kunnskap til hvordan vedkommende stemmer, jf likevel nr 4.*
4. *Velgere som på grunn av legemlige mangler eller andre årsaker, ikke er i stand til å avgi stemme på foreskrevet måte, kan få den nødvendige hjelp av en person som de selv utpeker, og som har fylt 14 år.*
5. *Stemmemottakeren leverer forhåndsstemmen direkte til valgstyret dersom velgeren er stemmeberettiget i den kommunen der forhåndsstemmegivningen foregår. Stemmemottakeren sender forhåndsstemmen direkte til vedkommende valgstyre dersom velgeren er stemmeberettiget i en annen kommune.*
6. *Velgere som nevnt i § 43 nr 3 legger stemmeseddel/-sedler i en konvolutt og legger denne i en ny konvolutt. Utenpå denne skriver*
   a) *velgeren sitt fulle navn*
   b) *nøyaktige adresse 30. juni i valgåret*
   c) *tid og sted for stemmegivningen Så vidt mulig bør velgeren få et vitne over 18 år til å bekrefte riktigheten av det velgeren har skrevet på omslagskonvolutten. Velgeren sørger for å sende stemmegivningen direkte til vedkommende valgstyre.*

Paragrafen tilsvarer § 34 nr 1, 2 og 3, nr 4 første ledd, nr 5 andre ledd og § 34a.

Som nytt prinsipp foreslås regler om at det skal være to stemmemottakere tilstede dersom forhåndsstemmegivningen foregår på andre steder enn de som har karakter av å være offisielle valglokaler, eller der det er et særskilt

behov for å sikre at det ikke kan reises tvil om valgets hemmelighet. På denne bakgrunn mener utvalget at det bør være to stemmemottakere tilstede når stemmegivningen foregår på steder der valgstyret har bestemt at det skal mottas forhåndsstemmer, for eksempel institusjoner, og når stemmer mottas hjemme hos velgerne.

Utvalget understreker at dette forslaget ikke er uttrykk for noen mistanke om det har foregått misligheter i forbindelse med forhåndsstemmegivningen på steder som nevnt foran. Det er et ønske om å sikre seg mot at det kommer antydninger om at stemmegivningen ikke foregår i trygge former når den finner sted i slike mindre «valgoffisielle» omgivelser.

På den annen side vil det være nok med en stemmemottaker ved stemmegivning

– i kommunens administrasjonssenter
– ved stemmegivning på Svalbard eller Jan Mayen
– ved stemmegivning utenriks – enten ved en utenriksstasjon eller i overvær av en oppnevnt stemmemottaker

Reglene om brevstemmegivning foreslås videreført i store trekk. Bestemmelsen om at et vitne skal være tilstede og bekrefte de opplysninger velgeren gir på omslagskonvolutten foreslås imidlertid endret til å gjelde «så vidt mulig». Dette for å unngå at velgere som ikke har andre personer tilstede skal bli forhindret fra å stemme.

§ 46. Valgagitasjon m.m.

1. *Valgagitasjon er ikke tillatt i det rom der stemmegivningen foregår.*
2. *Stemmemottakere må ikke gi opplysninger til uvedkommende om forbruket av de forskjellige valglisters stemmesedler. Uvedkommende må heller ikke gis adgang til stemmeavlukkene for å kontrollere forbruket av stemmesedler.*

Paragrafen tilsvarer § 34 nr 5 første ledd.

I forhold til gjeldende regler foreslås forbudet mot valgagitasjon å begrenses noe. Forbudet bør bare gjelde det rommet der stemmegivningen foregår, ikke de tilstøtende rommene. Dette fordi det i praksis kan være vanskelig å foreta en slik avgrensing som gjeldende lov legger opp til. De rommene det her er tale om kan dessuten være en del av et større kompleks som ikke er underlagt valgstyrets myndighetsområde. Et forbud mot valgagitasjon i det rommet der stemmegivningen finner sted bør dessuten være et tilstrekkelig vern mot at velgerne blir utsatt for utilbørlig påvirkning under selve handlingen med å avgi stemme.

§ 47. Mottak og registrering av forhåndsstemmer

1. *Det skal føres en liste over de forhåndsstemmene som kommer inn til valgstyret, med angivelse av når de ble mottatt. Når valgstyret skal begynne å åpne og behandle forhåndsstemmene, skal listen legges frem.*
2. *Omslagskonvolutter for forhåndsstemmer kan bare åpnes dersom minst to personer er til stede.*
3. *Viser det seg at forhåndsstemmegivningen er feilsendt skal den så vidt mulig*

sendes til rette valgstyre.

Paragrafen tilsvarer § 34 nr 4 andre ledd i dagens valglov.

I forhold til gjeldende regler foreslås en språklig redigering for å markere at det ikke er nødvendig at valgstyrets leder skal føre eller sørge for å føre listen over mottatte forhåndsstemmer. Videre foreslås det en endring for å markere at valgstyrets leder ikke trenger å være med forhåndsstemmene åpnes. De to som åpner disse konvoluttene kan være medlemmer av valgstyret eller funksjonærer som valgstyret utpeker.

Dersom en forhåndsstemmegivning er feilsendt bør valgstyret sørge for at den blir sendt til rette valgstyre dersom det er mulig at den vil rekke fram innen fristens utløp. Forhåndsstemmen bør sendes uansett om de to berørte kommuner befinner seg i samme fylke. Dersom forhåndsstemmen kommer fram i tide bør valgstyret i denne kommunen ta stilling til om den skal vrakes eller ikke. Dette bør ikke være en oppgave for valgstyret i den andre kommunen, dersom det er mulig å få stemmen fram tidsnok.

§ 48. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen.

Denne bestemmelsen er ny i forhold til dagens lov.

Kapittel 13. Valgtinget. Stemmegivningen på valgtinget

§ 49. Åpning av valgtinget

1. *Departementet fastsetter hvordan valgtinget skal åpnes.*
2. *Stemmegivningen begynner til fastsatt tid.*

Paragrafen tilsvarer § 37 og § 38 første ledd i gjeldende valglov.

I forhold til dagens bestemmelser foreslås én endring: Myndigheten til å fastsette hvordan valgtinget skal åpnes foreslås lagt til departementet i stedet for Kongen. Denne myndigheten har allerede i lang tid vært tillagt departementet gjennom delegasjon fastsatt ved kongelig resolusjon. Utvalget vil forslå at denne myndigheten legges til departementet direkte i loven.

§ 50. Ordensregler

1. *På valgtinget kan det ikke reises strid om stemmerett.*
2. *I valglokalet er det ikke tillatt*
   a) *å drive valgagitasjon*
   b) *å utføre handlinger som kan forstyrre eller hindre en normal gjennomføring av valghandlingen*
   c) *for uvedkommende å føre kontroll med hvem som møter fram og avgir stemme*
   d) *å foreta velgerundersøkelser eller lignende utspørring av velgerne.*
3. *Valgstyret kan bestemme om en viss aktivitet er omfattet av forbudet i nr 2.*
4. *Stemmestyrets leder eller nestleder kan om nødvendig bortvise den som opptrer i strid med reglene i nr 2. Den som blir bortvist, kan bringe avgjørelsen inn for stemmestyret, som kan stadfeste eller oppheve avgjørelsen.*

Paragrafen tilsvarer § 38, andre, tredje, fjerde femte og sjette ledd i gjeldende valglov.

I forhold til dagens bestemmelser foreslås én endring: Forbudet mot valgagitasjon m.m. bør begrenses til kun å gjelde selve valglokalet. Etter utvalgets mening går en for langt når det settes forbud mot slik virksomhet også i andre rom i det huset der valglokalet ligger, og i området utenfor. Det må være tilstrekkelig at velgerne ikke blir søkt påvirket eller forstyrret av andre aktiviteter mens de oppholder seg i selve stemmelokalet. Det kan dessuten skape vanskeligheter når det gjelder å definere uttrykket «i umiddelbar nærhet av valglokalet».

Utvalgets forslag innebærer at utdeling av stemmesedler, innsamlingsaksjoner og lignende vil kunne foregå like utenfor stemmelokalet.

§ 51. Offentliggjøring av valgresultater m.m.

1. *Valgresultater og prognoser, som er laget på grunnlag av undersøkelser foretatt den dag (eller de dager) valget foregår, kan ikke offentliggjøres før tidligst kl. 20 på den valgdagen som er fastsatt av Kongen.*
2. *Stemmestyrets medlemmer og valgfunksjonærene kan ikke*
   a) *gi opplysninger til uvedkommende om forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.*
   b) *gi uvedkommende adgang til stemmeavlukkene eller andre steder der stemmesedlene er utlagt for å kontrollere forbruket av stemmesedler*

Paragrafen tilsvarer § 38 niende ledd og § 43 i dagens valglov.

I forhold til gjeldende bestemmelser foreslås én endring: Forbudet mot å offentliggjøre valgresultater m.m. foreslås opphevet kl. 20 valgdagen, mot nå kl 21. Dette har sammenheng med at utvalget går inn for at valglokalene skal stenge senest kl 20 – en time tidligere enn det som gjelder i dag. Når alle valglokaler er stengt, bør en kunne starte offentliggjøringen av resultatene og prognoser som er lagt på grunnlag av utspørring av velgerne.

§ 52. Trykte stemmesedler

1. *Trykte stemmesedler skal enten*
   a) *være enslydende med en offisiell valgliste når det gjelder overskrift og kandidatnavn eller*
   b) *lyde på valglistens navn, eller på navnet til parti eller gruppe av velgere som deltar i felleslisten uten å ha med kandidatnavn.*

2. *Andre trykte stemmesedler må ikke deles ut.*

Paragrafen tilsvarer § 38 sjuende ledd i dagens valglov.

Det foreslås at kravene til trykte stemmesedler tas direkte inn i loven, i stedet for å henvise til andre paragrafer. Samtidig foreslås en språklig endring for å gjøre bestemmelsen mer presis. Dette innebærer imidlertid ingen realitetsendring.

§ 53. Utlegging av stemmesedler

1. *Valgstyret eller stemmestyret sørger for at det i vedkommende valglokale til enhver tid er tilgjengelig for velgerne trykte stemmesedler for alle godkjente valglister for vedkommende valg.*
2. *Dersom beholdningen av stemmesedler for en valgliste ikke blir tilstrekkelig, må en sørge for at det i stedet er tilgjengelig blanke stemmesedler (hvite ved stortingsvalg og kommunestyrevalg, blå ved fylkestingsvalg) som velgerne i tilfelle kan fylle ut.*

Paragrafen tilsvarer § 38 åttende ledd i dagens valglov, bortsette fra tredje punktum. Denne bestemmelsen foreslås tatt inn i § 63 som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om gjennomføringen av stemmegivningen.

Det foreslås ingen endringer i valgmyndighetenes plikter til å sørge for at det er tilstrekkelig med stemmesedler (trykte eller blanke) tilgjengelig for velgerne i valglokalene

§ 54. Protokollering

1. *Valgstyrets leder sørger for at alt som behandles og avgjøres på valgtinget blir protokollert.*
2. *Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal stemmestyrets leder sørge for at alt som behandles blir protokollert.*

Paragrafen tilsvarer i store trekk § 39 i dagens valglov.

Utvalget mener det er en fordel å ha standardiserte møtebøker, bl.a. av statistikkhensyn. Derfor bør departementet enten selv utarbeide standarder, eller fastsette retningslinjer for hvordan møtebøkene skal føres. Utvalget forutsetter imidlertid at en bestreber seg på å utarbeide standardskjemaer som er så enkle og oversiktlige som mulig.

Det foreslås en forenkling i reglene. Loven bør ikke sette uttrykkelige krav til protokolleringen. Dette bør departementet kunne vurdere i forbindelse med utarbeidelse av standardformularer.

Departementets hjemmel til å fastsette formularer for valgstyrets og stemmestyrets møtebøker foreslås tatt inn i § 63.

§ 55. Stemmegivning i valglokalet

1. *Når valgtinget er åpnet, får de velgere som er innført i manntallet, adgang til å avgi stemme etter hvert som de møter fram. Også velgere som har stemt på forhånd, kan avgi stemme hvis det ikke er satt kryss i manntallet ved velgerens navn.*
2. *Stemmestyret setter kryss i manntallet ved velgerens navn. I tilfelle velgeren er ukjent for stemmestyret kan det forlange at vedkommende legitimerer seg.*
3. *Velgeren skal vises til et avlukket rom i valglokalet, der vedkommende usett av alle kan ta stemmeseddel /-sedler og brette denne/disse sammen.*
4. *Velgeren leverer seddelen/-sedlene til et medlem av stemmestyret, som stempler den/dem med et offisielt stempel. Deretter legger velgeren seddelen/ sedlene ned i en urne.*
5. *Velgere som på grunn av legemlige mangler eller andre årsaker ikke er i*

stand til å avgi stemme slik som nevnt foran, kan få den nødvendige hjelp av en person som de selv utpeker blant dem som er til stede i valglokalet, og som har fylt 14 år.

Paragrafen tilsvarer § 40 første ledd, tredje ledd, første punktum og fjerde ledd i dagens valglov.

Utvalget vil foreslå at kravet om at velgerne skal legge stemmeseddel/-sedler i konvolutt oppheves. I stedet bør det innføres en ordning der velgerne bretter sammen stemmesedlene, og gir dem til et stemmestyremedlem eller en valgfunksjonær, som stempler sedlene med et offisielt stempel. Deretter leveres seddelen/sedlene tilbake til velgeren, som legger dem i urnen.

Utvalget vil understereke at det er svært viktig at en ved utformingen av stemmesedlene, valg av papirkvalitet og den praktiske gjennomføringen sikrer at valget er hemmelig også etter at man nå forlater stemmeseddelkonvolutten.

§ 56. Stemmegivning utenfor valglokalet

Velgere som ikke er i stand til å bevege seg inn i valglokalet kan avgi stemme umiddelbart utenfor lokalet.

Paragrafen tilsvarer § 40 tredje ledd, andre, tredje og fjerde punktum i dagens valglov.

Utvalget mener valgstyrene bør bestrebe seg på å legge forholdene til rette for velgerne, slik at de er i stand til å avgi stemme inne i valglokalet. Lokalene bør være tilgjengelige for velgere med funksjonshemninger. Utvalget innser imidlertid at det neppe vil være mulig – i hvert fall ikke på kort sikt – å sikre at alle velgergrupper kan ta seg inn i et lokale. Derfor bør det fortsatt være adgang til å kunne avgi stemme utenfor lokalet. Å oppheve denne ordningen ville føre til at velgerne fikk et dårligere tilbud.

Det foreslås en forenkling av lovbestemmelsene om stemmegivningen. De praktiske detaljene bør kunne fastsettes i forskrift.

§ 57. Velgeren er manntallsført i en annen del av manntallet i kommunen

Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal også velgere som ikke står i vedkommende del av manntallet få adgang til å levere stemmeseddel/-sedler.

Paragrafen tilsvarer § 40 andre ledd i dagens valglov.

Utvalget mener at det fortsatt bør være adgang for velgerne til å kunne avgi stemme i et annet valglokale innen kommunen enn det som ligger i den stemmekretsen der de er manntallsført («fremmed stemmegivning»). Det kan være forhold – for eksempel arbeidssituasjonen – som gjør at det er lettere for velgerne å benytte et annet valglokale. Derfor bør ordningen opprettholdes som et tilbud til velgerne.

Det foreslås en forenkling i lovbestemmelsene, og at den praktiske framgangsmåten reguleres ved forskrift.

§ 58. Velgeren står ikke i manntallet eller det er krysset i manntallet for velgerens navn

Også velgere ved hvis navn det er satt kryss i manntallet, og de som er nektet stemmerett ved valgstyrets kjennelse eller av andre grunner ikke er innført i manntallet, skal få levere stemmeseddel/-sedler.

Paragrafen tilsvarer § 41 første ledd i dagens valglov.

Dersom en velger ikke er innført i manntallet – eller det er satt kryss i manntallet for avgitt stemme – vil vedkommende ikke ha rett til å avgi stemme. Utvalget mener imidlertid at ingen bør avvises i valglokalet av slike grunner. Vedkommende bør – som i dag – få levere stemmeseddel/-sedler til stemmestyret. Seddelen/-sedlene kan ikke legges i urnen, men legges tilside.

Det foreslås en forenkling i lovbestemmelsene. Den praktiske framgangsmåten kan reguleres ved forskrift.

§ 59. Stemmegivning der velgeren oppholder seg

1. *Velgere som på valgdagen er syke eller uføre, og av den grunn ikke i stand til å bevege seg til et valglokale, har rett til å avgi stemme der vedkommende oppholder seg, dersom sykdommen/uførheten har oppstått på et slikt tidspunkt at velgeren ikke kunne ha avgitt forhåndsstemme. Velgeren må rette en anmodning til valgstyret om å få avgi stemme i medhold av denne paragrafen.*
2. *Andre velgere enn de som er i en situasjon som nevnt i nr 1, kan ikke avgi stemme i medhold av denne paragrafen.*

Paragrafen er ny i forhold til dagens valglov.

Velgere som pga sykdom eller uførhet ikke er i stand til å møte opp i et valglokale på valgdagen kan avgi forhåndsstemme der de oppholder seg. Dersom de oppholder seg hjemme – eller utenfor en institusjon der det foregår forhåndsstemmegivning – må de rette en søknad til valgstyret om å få avgi stemme der de oppholder seg (ambulerende stemmemottaking). Slik stemmegivning vil måtte foregå som forhåndsstemmegivning. Det er ikke anledning – etter dagens regler til å holde ambulerende stemmemottaking på valgdagen.

I praksis har det vist seg at enkelte velgere er blitt avskåret fra å avgi stemme fordi de er blitt syke rett før valgdagen, og det av den grunn ikke har vært mulig å motta forhåndsstemme. Valgstyrene har sagt seg villige til å arrangere stemmemottaking på valgdagen, men pga regelverket har ikke dette latt seg gjennomføre.

Utvalget vil gå inn for at det åpnes en adgang til å kunne motta stemmer hos syke/uføre velgere også på valgdagen. Det må være et vilkår at sykdommen eller uførheten er oppstått på et slikt tidspunkt at det ikke var mulig å forhåndsstemme. Ordningen skal ikke være et tilbud til dem som kunne ha avgitt forhåndsstemme, men har unnlatt dette. Dette bør framgå av lovteksten.

Velgere som vil avgi stemme ved ambulerende stemmemottaking på valgdagen må ta kontakt med valgstyret. Slik kontakt kan skje skriftlig eller muntlig (det siste må anses mest praktisk, siden det her som regel vil dreie seg om knappe tidsfrister). Utvalget vil ikke sette noen tidsfrist for når en henvendelse til valgstyret må være kommet inn. Det må imidlertid være et vilkår en henv-

endelse kommer inn slik at det er mulig å motta stemmen hos velgeren innen valglokalene i kommunen stenger.

Valgstyret utpeker de som skal reise dit den/stemmeberettigede oppholder seg og motta stemmene.

Loven bør fastslå selve prinsippet, og åpne adgang til ambulerende stemmegivning på valgdagen. Selve framgangsmåten ved stemmemottakingen bør imidlertid reguleres ved forskrift. Utvalget forutsetter at en så langt som mulig følger reglene for stemmegivning umiddelbart utenfor valglokalet. Dette innebærer blant annet at det bør være to valgfunksjonærer som sammen besøker den enkelte velger.

§ 60. Avslutning av stemmegivningen. Fortsettelse av stemmegivningen annen dag i kommuner med to dagers valg

1. *Stemmegivningen avsluttes på det tidspunkt som er fastsatt. De velgere som da er til stede i valglokalet skal få avgi stemme. Deretter erklæres stemmegivningen for avsluttet.*
2. *Foregår stemmegivningen over to dager fortsetter den til fastsatt tid neste dag.*

Paragrafen svarer til § 42 første ledd første og andre punktum i dagens valglov.

Det foreslås ingen endringer i de gjeldende bestemmelser.

§ 61. Oppbevaring av valgmateriell mellom valgdagene ved to dagers valg

1. *Urnene med stemmesedler og det øvrige valgmateriellet skal oppbevares på sikkert sted under betryggende forsegling fra stemmegivningen er slutt første dag og inntil den tar til neste dag.*
2. *Valgstyret bestemmer hvor og hvordan de forseglede urnene med stemmesedler og annet valgmateriell skal oppbevares inntil stemmegivningen tar til neste dag, eller opptellingen begynner.*

Paragrafen tilsvarer § 42 første ledd tredje, fjerde og femte punktum i dagens valglov.

Utvalget foreslår at bestemmelsene om forsegling og oppbevaring av valgmateriellet gjøres noe mindre detaljerte enn hva tilfellet er i dag. Det bør være valgstyrets ansvar, ut fra lokale forhold, å avgjøre hva som er betryggende oppbevaring av materiellet, men dette bør ikke detaljreguleres i lovteksten.

§ 62. Behandling av stemmegivninger m.m. etter stemmegivningens slutt

Når stemmegivningen er avsluttet andre dag i kommuner hvor stemmegivningen foregår på flere steder, skal de avgitte stemmer, sammen med den del av manntallet som er brukt og stemmestyrets møtebok, snarest mulig bringes til valgstyret for videre behandling, dersom det ikke skal holdes foreløpig opptelling på stemmestedet

Paragrafen tilsvarer § 42 tredje ledd i dagens valglov.

Det foreslås ingen endringer i dagens regler når det gjelder behandlingen av stemmegivninger og annet materiell etter at stemmegivningen.

Behandlingen av materiellet blir noe forskjellig, etter hvorvidt det skal foreløpig opptelling på stemmestedet eller ikke. Det er opp til valgstyret å bestemme om det skal være opptelling lokalt eller sentralt hos valgstyret.

§ 63. Forskrifter

1. *Departementet kan gi nærmere bestemmelser om*
   a) *valgstyrenes og stemmestyrenes protokollering*
   b) *gjennomføringen av stemmegivningen*
   c) *forsegling og oppbevaring av valgmateriell mellom de to valgdagene*

Bestemmelsen er delvis ny. Delvis bygger den på dagens valglov som gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om

- utlegging av stemmesedler i valglokalet på valgdagen (§ 38 sjuende ledd tredje punktum)
- bruk av valgurner og oppbevaring av mottatte stemmer i forbindelse med stemmegivningen på valgdagen (§ 40 femte ledd)
- forsegling og oppbevaring av valgmateriell i kommuner med to dagers valg (§ 42 andre ledd)

§ 39 bestemmer dessuten at departementet skal fastsette formularer for valgstyrets og stemmestyrets møtebøker, jf paragrafens første ledd andre punktum og andre ledd første punktum.

Utvalget vil gå inn for at departementet får en videre adgang til å gi forskrifter om avviklingen av stemmegivningen enn det som gjelder i dag. Departementet bør kunne regulere alle sider av det som skjer på valgdagen innen valglokalene stenger.

Utvalget har utarbeidet utkast til forskrift om stemmegivning på valgdagen. Her omhandles

- åpning av valgtinget
- ordensregler
- protokollering
- krav til trykte stemmesedler og utleggingen av stemmesedler i valglokalene
- framgangsmåten ved stemmegivningen i valglokalet når
  - velgeren er innført i manntallet i vedkommende krets
  - velgeren er innført i en annen del av manntallet
  - velgeren er ikke manntallsført, eller det er krysset av for velgeren i manntallet
- framgangsmåten ved stemmegivningen umiddelbart utenfor valglokalet
- framgangsmåten ved stemmegivning der velgeren oppholder seg
- behandling og oppbevaring av valgmateriell
  - i løpet av valgdagen
  - mellom valgdagene
  - etter at stemmegivningen er slutt

– offentliggjøring av valgresultater
– opplysninger om forbruket av stemmesedler. Kontroll av forbruket

Utkastet bygger i store trekk på
– tidligere forskrifter fastsatt av departementet
– utvalgets forslag til ny lovtekst
– gjeldende lovtekst, som i store trekk foreslås overført til forskrift, særlig når det gjelder framgangsmåten ved stemmegivningen

Kapittel 14. Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene

§ 64. Endringer på stemmeseddelen ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

1. *Velgeren kan gi kandidater en tilleggsstemme. Dette gjøres ved å sette et kryss ved kandidatens navn.*
2. *Andre endringer på stemmeseddelen enn de som følger av nr. 1 er ikke tillatt. En stemmeseddel skal likevel ikke vrakes dersom velgeren har forsøkt å endre seddelen på andre måter.*

Paragrafen tilsvarer § 44 nr 4 første ledd, og nr 5, første ledd, første punktum, og andre ledd i dagens valglov.

Utvalget går inn for at velgerne skal få mulighet til å øve innflytelse på personvalget ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, ved at de kan gi tilleggsstemme til (kumulere) enkelte kandidater. Utvalget mener at velgernes endringer bør ha positiv effekt for kandidatene ved kandidatoppgjøret, i den betydning at bare tilleggsstemmer skal telle med.

Utvalget vil foreslå å oppheve bestemmelser som i praksis ikke har noen effekt.

I forhold til gjeldende regler foreslår utvalget følgende endringer:
– Velgerne kan gi kandidater en tilleggsstemme. Dette gjøres ved å sette kryss ved navnet til vedkommende kandidat. Det settes ingen begrensinger når det gjelder antall som kan kumuleres. Om velgeren setter flere kryss ved kandidat gir det bare en tilleggsstemme til kandidaten.
– Velgernes adgang til å endre rekkefølgen på kandidatene og å stryke kandidatnavn bør oppheves. Slike endringer fra velgernes side har i praksis ingen betydning for kandidatkåringen. Stryking av kandidatnavn og å gi kandidater lavere nummer enn det de har på den offisielle valglisten er dessuten ikke i tråd med utvalgets syn om at velgernes endringer bør ha positiv effekt.

Utvalget foreslår at det settes et uttrykkelig forbud mot å endre stemmesedlene på andre måter enn det som framgår av loven. Om velgerne stryker kandidatnavn, endrer rekkefølgen eller lignende, bør likevel ikke dette føre til vraking av stemmeseddelen. Ved valgoppgjøret skal en se bort fra slike endringer, noe som er i tråd med dagens regler. For ordens skyld foreslås en bestemmelse om dette tatt inn i lovteksten.

§ 65. Endringer på stemmeseddelen ved kommunestyrevalg.

1. *Velgeren kan gi kandidater en tilleggsstemme. Dette gjøres ved å sette et kryss ved kandidatens navn.*

2. *Andre endringer på stemmeseddelen enn de som følger av nr. 1 er ikke tillatt. En stemmeseddel skal likevel ikke vrakes dersom velgeren har forsøkt å endre seddelen på andre måter.*

Paragrafen tilsvarer § 44 nr 4 andre ledd, og nr 5, første ledd, andre, tredje og fjerde punktum, i dagens valglov.

Utvalget foreslår at velgerne ved kommunestyrevalg bare skal ha adgang til å endre stemmesedlene ved å gi tilleggsstemme til kandidatene (kumulere). Dette skal gjøres ved å sette et kryss ved kandidatenes navn.

Utvalgets forslag innebærer at det ikke lenger vil være adgang til å:
- Kumulere kandidater ved å skrive «kum» ved navnet eller føre opp navnet en gang til
- Stryke kandidatnavn
- Føre opp kandidater fra andre lister (slengere).

Det foreslås ingen begrensning i antall kandidater velgeren kan kumulere.

Utvalget foreslår at det settes et uttrykkelig forbud mot å endre stemmesedlene på andre måter enn det som framgår av loven. Om velgerne stryker kandidatnavn, fører opp slengere eller kumulerer på andre måter enn ved kryss, bør likevel ikke dette føre til vraking av stemmeseddelen. Ved valgoppgjøret skal en se bort fra slike endringer, noe som er i tråd med dagens regler. For ordens skyld foreslås en bestemmelse om dette tatt inn i lovteksten.

Kapittel 15. Prøving av stemmegivninger og stemmesedler

§ 66. Prøving av forhåndsstemmegivninger

1. *Valgstyret skal så langt det er mulig, før valgtinget åpner, prøve om mottatte forhåndsstemmegivninger er avgitt på lovlig måte.*
2. *Hvis stemmegivningen godkjennes, settes et kryss ved velgerens navn i manntallet. Stemmeseddelkonvolutten/stemmeseddelen legges deretter uåpnet/ulest ned i en urne.*
3. *En velger hvis navn er lovlig krysset av i manntallet, kan ikke senere avgi ny gyldig stemme, verken på forhånd eller på valgdagen.*

Paragrafen tilsvarer § 47, andre til ellevte ledd i dagens valglov.

Utvalget mener loven bør begrenses til å inneholde de overordnede prinsipper når det gjelder behandlingen av forhåndsstemmer:
- Forhåndsstemmen er endelig
- Forhåndsstemmene behandles av valgstyret, og det krysses av i manntallet for godkjent forhåndsstemme, før valgdagen
- Når det er krysset av i manntallet for godkjent forhåndsstemme, kan ikke velgeren avgi ny gyldig stemme, verken forhåndsstemme eller valgtingsstemme. Ordet «gyldig» stemme foreslås tatt inn i lovteksten for å markere en forskjell i forhold til det at velgeren møter opp hos en stemmemottaker eller i valglokalet og leverer stemmesddel/-sedler.

Detaljene vedr. behandlingen av forhåndsstemmene bør reguleres i forskrift.

§ 67. Prøving av stemmegivninger avgitt utenfor velgerens stemmekrets («fremmede stemmer»).

1. *Valgstyret undersøker om de velgerne som har avgitt stemme utenfor den kretsen der vedkommende er manntallsført, har adgang til å stemme.*
2. *Har velgeren ikke stemt i den kretsen hvor vedkommende er manntallsført, settes et kryss ved navnet i manntallet. Stemmeseddelen/-sedlene tas ut av omslagskonvolutten og legges ned i en valgurne.*
3. *Har velgeren avgitt flere stemmer utenfor den kretsen der vedkommende er manntallsført skal alle vrakes.*

Paragrafen tilsvarer § 47 første ledd i dagens lov.

Det foreslås ingen endringer i realiteten når det gjelder behandling og godkjenning av stemmer som avgis utenfor den stemmekretsen der velgeren er manntallsført («fremmede stemmer»). Dette betyr:

En fremmed stemme skal ikke godkjennes dersom velgeren har stemt i «sin» krets.

Dersom velgeren har levert inn flere «fremmede stemmer» skal alle vrakes.

§ 68. Prøving av stemmeseddelkonvolutter

1. *Stemmeseddelkonvoluttene skal være ugjennomsiktige. Ved stemmegivning innenfor rikets grenser skal konvoluttene dessuten ha offentlig stempel og ha samme størrelse, form og farge.*
2. *En stemmegivning skal likevel ikke vrakes dersom stemmeseddelkonvolutten ikke oppfyller kravene i nr. 1.*

Paragrafen tilsvarer § 44 nr 1 og § 45 første ledd første punktum i dagens valglov.

Ettersom utvalget foreslår å oppheve bestemmelsene om bruk av stemmeseddelkonvolutt på valgdagen vil denne paragrafen nå bare ha betydning for forhåndsstemmegivningen.

Etter dagens regler skal en stemmegivning vrakes dersom stemmeseddelkonvolutten enten

– er merket slik at det framgår hvem velgeren er, eller
– er påført ord eller tegn som må antas å skulle gi uttrykk for en mening om personer, organisasjoner eller samfunnsspørsmål

Dette følger av henvisningen i § 44 nr 1 til § 44 nr 2 tredje ledd første og andre punktum, som omhandler særmerking av stemmesedler, men som gjelder tilsvarende for konvoluttene.

Utvalget vil gå inn for at reglene om vraking pga identifisering av velgerne og særmerking oppheves. Dette bør gjelde både for stemmesedlenes og konvoluttenes vedkommende. Utvalget mener at disse reglene har lite for seg.

Ved stemmegivning innenriks skal det nyttes offisielle stemmeseddelkonvoutter som departementet lar trykke. Etter dagens regler er det ikke tillatt å bruke andre konvolutter ved forhåndsstemmegivningen innenfor landets grenser. Blir en slik konvolutt benyttet skal stemmegivningen vrakes.

Utvalget vil holde fast ved at det ved forhåndsstemmegivningen bør brukes offisielle konvolutter til å legge stemmesedlene i. Det kan imidlertid tenkes at en stemmemottaker slipper opp for disse konvoluttene, og at det ikke er mulig å få tak i flere konvolutter før vedkommende skal ta imot flere forhåndsstemmer. Det bør da være anledning til å benytte andre konvolutter inntil en har fått supplert opplaget av de offisielle.

Utvalget mener at dersom formalitetene rundt forhåndsstemmegivningen ellers er fulgt bør ikke det forhold at det ikke er brukt offisiell stemmeseddelkonvolutt føre til vraking. Det må anses dokumentert at stemmegivningen er skjedd i overvær av en offisiell stemmemottaker. I tillegg oppnår en likebehandling av stemmer avgitt innenriks og utenriks.

§ 69. Prøving av stemmesedler.

1. *Stemmesedlene for stortingsvalg skal være av hvitt papir. Stemmesedlene for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal være enten av blått eller av hvitt papir*
2. *Stemmeseddelen skal ha en overskrift som viser hvilken valgliste den gjelder.*
3. *Gyldige stemmesedler uten kandidatnavn anses å inneholde de navn som er oppført i den offisielle valglisten for fylket (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) eller kommunen (ved kommunestyrevalg) i samme rekkefølge som angitt på vedkommende liste.*
4. *Trykt stemmeseddel må enten*
   a) *være enslydende med en offisiell valgliste eller*
   b) *lyde på valglistens navn uten å ha med kandidatnavn eller*
   c) *lyde på navnet til parti eller gruppe av velgere som deltar i en fellesliste, uten å ha med kandidatnavn.*

5. *Har velgeren avgitt forhåndsstemme ved å sette kryss ved navnet til et registrert parti i oversikten over partier – eller ført opp navnet på en gruppe som ikke representerer noe registrert parti – anses stemmeseddelen å være enslydende med partiets/gruppens liste i fylket/kommunen, eller med en fellesliste partiet eller gruppen er med i.*
6. *Andre trykte stemmesedler enn de som er nevnt nr 4 må ikke brukes. Likestilt med trykking er fremstilling på annen mekanisk måte, herunder maskinskriving, kopiering og lignende.*
7. *En stemmeseddel avgitt på valgdagen skal vrakes dersom den ikke har offisielt stempel.*
8. *Har velgeren avgitt forhåndsstemme ved å bruke en liste med oversikt over de registrerte partier skal stemmeseddelen vrakes dersom*
   a) *Velgeren har ikke merket av for noe parti*
   b) *Velgeren har merket av for flere partier, og disse er ikke med i en fellesliste*

Paragrafen tilsvarer § 44 nr 2, 3 og 6 i dagens valglov.

Reglene om stemmesedlenes farge foreslås opprettholdt. Det samme gjelder reglene om trykte stemmesedler og reglene om hvordan en skal bedømme stemmesedler som ikke inneholder kandidatnavn

Utvalget forslår at forhåndsstemmegivningen – i tilfelle velgeren ikke har trykt stemmeseddel for hånden – kan foregå ved at velgeren får utlevert en liste over registrerte partier, og at han/hun setter et kryss ved navnet på det partiet som vedkommende ønsker å avgi stemme til, eventuelt fører opp navnet på en liste som ikke er med i oversikten. Stemmeseddelen skal i slike tilfelle anes å være enslydende med vedkommende offisielle valgliste. Dette innebærer at stemmeseddelen bedømmes på samme måte som i dag gjelder for stemmesedler uten kandidatnavn, enten de er trykt eller håndskrevet.

Dersom velgeren har krysset av for et parti som ikke stiller liste i fylket/kommunen må stemmeseddelen vrakes. Dette er det samme som følger av dagens regler når det ligger en stemmeseddel i konvolutten og denne gjelder et parti som ikke stiller liste.

Har velgeren ikke krysset av for noe parti, må stemmeseddelen vrakes, fordi det ikke er mulig å henføre den til noen liste. Den må likestilles med en blank stemmeseddel.

Dersom velgeren krysser av for flere partier som ikke er med i en fellesliste, må stemmeseddelen vrakes, fordi det ikke er mulig å avgjøre hvilken liste velgeren ville stemme på.

Utvalget vil gå inn for at reglene om vraking av stemmesedler pga. særmerking, eller fordi velgerne kan identifiseres, oppheves.

Disse bestemmelsene synes lite i samsvar med det øvrige regelverket, og kan føre til vanskelige grensedragninger i praksis. I § 44 nr 2 tredje punktum slås det fast at forandring eller forsøk på forandring i stemmesedlenes innhold, eller framheving av innholdet, ikke fører til vraking. Dessuten kan velgeren stemme på seg selv, uansett om vedkommende er kandidat eller ikke. Dette gjør at et håndskrevet navn på stemmeseddelen i noen tilfelle kan oppfattes som identifisering av velgeren (som fører til vraking) eller som endring i stemmeseddelens innhold (som ikke skal medføre vraking).

Det følger av dagens regler at positive ytringer om personer, organisasjoner eller samfunnsspørsmål skal føre til vraking av stemmeseddelen pga. særmerking. Utvalget kan ikke se at det er behov for en regel som medfører slike konsekvenser. Det er lettere å forstå en regel som medfører at en stemmeseddel skal vrakes fordi den inneholder negative ytringer om personer eller en organisasjon. Likevel mener utvalget at det ikke er grunn til å gi slike ytringer en annen behandling i sammenheng med valg enn ellers. Dersom noen føler seg krenket av det som er skrevet på en stemmeseddel bør dette vurderes i forhold til straffelovens regler.

Utvalget går som nevnt foran inn for at stemmeseddelkonvolutten sløyfes ved stemmegivning på valgdagen, og erstattes med at seddelen skal stemples. Slikt stempel må være et krav for at stemmeseddelen skal være gyldig. Manglende stempel må føre til at stemmeseddelen vrakes. Dermed unngår man problemer dersom fordi stemmesedlene henger sammen, og dette ikke blir oppdaget, verken av velgere eller den som stempler sedlene. Antall avgitte stemmegivninger vil stemme overens med antall godkjente stemmesedler.

§ 70. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om prøving av stemmegivninger og stemmesedler.

Denne paragrafen er ny i forhold til gjeldende valglov. Utvalget har utarbeidet utkast til forskrift om
– prøving av stemmegivninger
– prøving av stemmesedler

I utkast til forskrift om prøving av stemmegivninger foreslås regler om
– prøving av forhåndsstemmegivninger
– prøving av «fremmede stemmer»
– prøving av stemmeseddelkonvolutter

Reglene om prøving av forhåndsstemmer bygger på § 47 andre og følgende ledd i dagens valglov. Det legges opp til at forhåndsstemmegivningene skal prøves etter hvert som de kommer inn til valgstyret. Så langt det er mulig skal valgstyret krysse av i manntallet for godkjente forhåndsstemmegivninger før valgtinget åpner. Dersom velgeren har avgitt godkjent forhåndsstemme, og også vil avgi stemme på valgdagen, skal sistnevnte stemmegivning legges til side og vrakes. Dersom velgeren har avgitt forhåndsstemme uten at det er krysset av i manntallet før valgtinget, og også avgir stemme på valgdagen, skal forhåndsstemmen vrakes.

Bestemmelsene om prøving av fremmede stemmer bygger på det som i dag er lovfestet i valgloven § 47 første ledd.

I bestemmelsene om prøving av stemmeseddelkonvolutter (i forhåndsstemmene) foreslås at en stemmegivning ikke skal vrakes selv om konvolutten ikke er i samsvar med reglene.

Forskriften om prøving av stemmesedler inneholder regler om
– stemmesedlenes farge
– overskrift på stemmesedlene
– stemmesedler som er avgitt for et parti eller en gruppe som deltar i en fellesliste
– krav til trykte stemmesedler
– vraking av stemmesedler avgitt på valgdagen og som ikke har offisielt stempel
– velgerens avmerking for parti dersom han/hun ved forhåndsstemmegivningen har brukt en liste med oversikt over de registrerte partier
– flere stemmesedler i samme konvolutt ved forhåndsstemmegivningen

Bestemmelsene er i det vesentlige i samsvar med det som følger av § 45 i dagens valglov.

Nytt er:
– reglene om vraking pga manglende stempel på stemmesedlene i valgtingsstemmene
– reglene om kryssing på oversikten over de registrerte partiene i forhåndsstemmene

Kapittel 16. Opptelling av stemmesedler

§ 71. Prinsipper for opptellingen

1. *Stemmesedlene skal telles opp i to runder.*
2. *Det foretas først en foreløpig opptelling, hvor stemmegivninger det er tvil om kan godkjennes, legges til side og holdes utenfor opptellingen..*

3. *Deretter foretas en endelig opptelling, hvor de godkjente stemmene blant dem som ble lagt til side ved den foreløpige opptellingen også telles med.*

Denne paragrafen er ny i forhold til dagens valglov, i den forstand at den uttrykkelig slår fast at stemmesedlene skal telles opp i to omganger: En foreløpig opptelling (grovtellingen) og en endelig opptelling (fintellingen). Dette er ikke et nytt prinsipp, men det er nytt at dette foreslås tatt inn i en egen paragraf.

§ 72. Foreløpig opptelling av stemmesedlene avgitt på valgdagen

1. *Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, kan valgstyret bestemme at det skal foretas en foreløpig opptelling av stemmesedlene på stemmestedet umiddelbart etter at stemmegivningen er slutt. Valgstyret kan bestemme at foreløpig opptelling skal foretas under ett for flere stemmesteder på ett av disse stemmestedene. Slik opptelling på stemmestedene kan bare foretas dersom*
   a) *den delen eller de delene av manntallet opptellingen gjelder inneholder minst 100 navn, og*
   b) *de deler av manntallet som omfatter de øvrige stemmesteder, til sammen inneholder minst 100 navn.*

2. *Er det grunn til å anta at en avgitt stemmeseddel må vrakes legges den til side. Det samme gjelder dersom det er tvil om hvilket valg stemmeseddelen gjelder.*
3. *Valgstyret foretar selv, eller oppnevner andre til å foreta, en foreløpig opptelling av de stemmesedler som er avgitt på de stemmesteder der det ikke foretas foreløpig opptelling etter nr 1. Opptellingen foretas så snart stemmesedlene er kommet inn til valgstyret. Særskilt opptelling av stemmer avgitt på en del av disse stemmestedene kan bare foretas dersom vedkommende deler av manntallet til sammen inneholder minst 100 navn.*
4. *Valgstyret skal, dersom det ikke holdes foreløpig opptelling på stemmestedene, foreta foreløpig opptelling av stemmene fra samtlige stemmesteder i kommunen, snarest mulig etter at stemmene er kommet frem.*
5. *Stemmer avgitt ved andre stemmesteder enn der velgeren er manntallsført bør behandles av valgstyret og blandes sammen med de andre stemmene før den foreløpige opptellingen tar til, forutsatt at dette kan skje uten særlig forsinkelse for den foreløpige opptellingen.*
6. *Valgstyret kan, dersom stemmegivningen er avsluttet ved samtlige stemmelokaler i kommunen og vilkårene for øvrig er oppfylt, begynne den foreløpige opptellingen før alle avgitte stemmer er kommet valgstyret i hende.*

Paragrafen tilsvarer § 46, første – sjette ledd i dagens valglov.

Etter dagens bestemmelser er det et vilkår for å kunne foreta foreløpig opptelling på stemmestedene at vedkommende del av manntallet inneholder minst 500 navn, og at det er minst 500 navn i øvrige del(er) av manntallet. Det foreslås at disse vilkårene senkes til 100 navn – både for den aktuelle manntallskretsen og for resten av manntallet. Utvalget viser til at dette vil innebære en økt adgang for valgstyrene til å kunne foreta foreløpig opptelling, og dermed

kunne oppnå et tidligere foreløpig valgresultat. Prinsippet om hemmelig valg må anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom kravet om 100 navn i kretsen.

§ 73. Foreløpig opptelling av stemmesedlene avgitt på forhånd

1. *Valgstyret kan foreta foreløpig opptelling av de godkjente forhåndsstemmene på valgdagen. Denne opptellingen skal begynne senest fire timer før stemmegivningen er avsluttet ved samtlige stemmelokaler i kommunen.*
2. *Før den foreløpige opptellingen begynner, skal valgstyret legge en del forhåndsstemmer, til side i en særskilt urne.*

Paragrafen tilsvarer § 46 sjuende og åttende ledd i dagens valglov. Bortsett fra en viss forenkling av lovteksten foreslås ingen endringer i realiteten.

§ 74. Endelig opptelling

1. *Opptellingen av stemmesedlene foretas særskilt for stemmer avgitt på valgtinget og stemmer avgitt på forhånd. Særskilt opptelling av stemmer vedkommende en del – eller deler – av manntallet kan bare foretas dersom vedkommende del – eller deler til sammen – inneholder minst 100 navn.*
2. *Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg telles stemmesedlene for de to valg opp hver for seg. Stemmesedlene for begge valg kan telles opp samtidig, forutsatt at dette ikke fører til forsinkelse av valgoppgjøret for fylkestingsvalget. Opptellingen av forhåndsstemmene kan foregå samtidig med opptellingen av stemmesedlene avgitt på valgdagen.*
3. *Opptellingen foretas av de personer og på den måten valgstyret har bestemt, og under valgstyrets tilsyn. Valgstyret fastsetter rutinene for opptellingen.*
4. *Opptellingen tar til umiddelbart etter at den foreløpige opptellingen er avsluttet og alle stemmene som er avgitt på valgdagen er kommet inn til valgstyret.*
5. *En finner hver listes stemmetall ved å telle hvor mange stemmesedler som kommer listen til gode.*
6. *Har velgeren satt et kryss ved ett eller flere kandidatnavn gir dette en personlig stemme til kandidaten(e).*

Paragrafen tilsvarer § 48 i dagens valglov og omhandler den endelige opptellingen (fintellingen).

I forhold til gjeldende bestemmelser foreslås følgende endringer:

– Vilkåret for å holde separat opptelling for de enkelte manntallskretser foreslås senket 500 til navn (i kretsen og i øvrige del(er) av manntallet)
– Ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg åpnes det adgang til samtidig opptelling av stemmesedlene for begge valgene
– Bestemmelsene om at departementet skal godkjenne bruk av edb-tekniske systemer for opptelling og registrering av stemmegivninger oppheves. I stedet overlates det til valgstyret å fastsette rutinene for opptellingen. I dette ligger at det er opp til valgstyret selv å beslutte om det skal gjøres bruk av edb-tekniske hjelpemidler ved opptellingen.
– Reglene om at en finner hver listes stemmetall ved å telle de stemmesedler som kommer valglisten til gode skal også gjelde ved kommunestyrevalg. Registreringen av listestemmer og «slengerstemmer» foreslås opphevet,

fordi utvalget går inn for å oppheve adgangen til å føre opp kandidatnavn fra andre lister.

– Dersom velgeren har satt kryss ved ett eller flere kandidatnavn skal dette registreres som en personstemme til kandidaten(e). Dette gjelder ved alle tre valgene.

§ 75. Protokollering

1. *Når opptellingen av stemmesedlene til stortingsvalget og fylkestingsvalget er avsluttet skal valgstyrets leder sørge for at følgende blir protokollert i valgboken:*
   a) *antall stemmer avgitt på valgdagen for hver valgliste*
   b) *antall forhåndsstemmer avgitt på for hver valgliste*
   c) *samlet stemmetall for hver liste*

Paragrafen tilsvarer § 49 første og sjette ledd i dagens valglov. Bortsett fra en mindre redaksjonell endring er paragrafen i samsvar med gjeldende regler om protokolleringen av stemmegivningene.

Valgloven § 49 sjuende ledd bestemmer i dag at registrerte partier som stiller liste i fylket ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal få et gratis eksemplar av valgboken dersom de har satt fram om dette før valgdagen. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen oppheves, da den ikke er i tråd med offentlighetslovens bestemmelser. Valgboken er et offentlig dokument, og alle vil da kunne gjøre seg kjent med dens innhold. Valgstyret kan heller ikke nekte noen en kopi av boken med den begrunnelsen at de ikke har søkt om dette.

§ 76. Valgstyrets oversending av materiell ved stortingsvalg

1. *Valgstyret skal – hvis det ikke også er fylkesvalgstyre – omgående sende følgende til fylkesvalgstyret*
   a) *bekreftet avskrift av det som er bokført på valgtinget og på stemmestedene.*
   b) *alle valgkort fra forhåndsstemmene*
   c) *alle innkomne omslagskonvolutter for forhåndsstemmegivninger utenriks og på Svalbard og Jan Mayen*
   d) *kopi av innkomne klager*
   e) *de stemmegivninger og stemmesedler valgstyret har vraket*
   f) *alle godkjente stemmesedler, de som er avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg, og de urettede og de rettede hver for seg*
   g) *oversikt over personlige stemmer for hver kandidat*

2. *Hvis valgstyret også er fylkesvalgstyre, skal valgstyret, så snart valgoppgjøret er avsluttet, sende det materiellet som er omtalt i nr 1 til fylkesmannen.*
3. *Etter hvert som de mottas, skal valgstyret sende alle innkomne klager til departementet*

Paragrafen tilsvarer § 49 andre, tredje og femte ledd i dagens valglov.

Det foreslås at valgstyrene skal pålegges å sende til fylkesvalgstyret en oversikt over det antall personlige stemmer hver enkelt kandidat har fått. Bort-

sette fra dette, og en redaksjonell endring for å gjøre reglene mer oversiktlige, foreslås det ingen endring i valgstyrets plikter mht oversending av materiell til fylkesvalgstyret ved stortingsvalg.

§ 77. Valgstyrets oversending av materiell ved fylkestingsvalg

1. *Når opptellingen av stemmene til fylkestingsvalget er avsluttet skal valgstyret omgående sende følgende til fylkesvalgstyret*
   a) *Bekreftet avskrift av det som er innført i valgboken vedrørende fylkestingsvalget*
   b) *Alle stemmesedler for dette valget, de som er godkjent og de som er vraket hver for seg og de som er avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg.*
   c) *oversikt over personlige stemmer for hver kandidat*

Paragrafen tilsvarer § 49 sjette ledd andre punktum i dagens valglov.

Det foreslås at valgstyrene skal pålegges å sende til fylkesvalgstyret en oversikt over det antall personlige stemmer hver enkelt kandidat har fått. Bortsette fra dette, og en redaksjonell endring for å gjøre reglene mer oversiktlige, foreslås det ingen endring i valgstyrets plikter mht oversending av materiell til fylkesvalgstyret ved fylkestingsvalg.

§ 78. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om

a) *opptellingen av stemmesedler*
b) *protokolleringen*
c) *oversending av valgmateriell til fylkesvalgstyrene og fylkesmannen, herunder om emballasje for materiellet.*

Punktene a og b er nye. Punkt c tilsvarer § 49 fjerde ledd i gjeldende valglov.

Utvalget har utarbeidet utkast til forskrift om opptellingen, protokolleringen og forsendelsen av materiellet.

§ 3 i forskriften åpner adgang for felles opptelling av stemmesedlene fra flere kommuner, enten hos ett av valgstyrene eller hos fylkesvalgstyret. Det siste må i tilfelle avtales med fylkesvalgstyret. Slik felles opptelling kan være aktuell for eksempel i tilfelle hvor en større kommune – eller fylkeskommunen – har utstyr for edb-basert opptelling. Det kan være en god ordning å la valgstyrene i tilstøtende kommuner foreta sine opptellinger ved hjelp av dette utstyret. Det må være et vilkår for slik opptelling at sikkerheten under transport av stemmesedler og under opptelling er like god som ved opptelling på lokalt nivå. Det er det enkelte valgstyres ansvar å sørge for dette.

Forslaget til bestemmelser om emballasje ved forsending av valgmateriell bygger på departementets tidligere bestemmelser om dette.

Kapittel 17. Valgoppgjøret. Mandatfordelingen

§ 79. Stortingsvalg

1. *Fylkesvalgstyret skal kontrollere valgstyrenes forberedelse og gjennomføring av stortingsvalg på grunnlag av møtebøkene og det øvrige valgmateriellet som er sendt til fylkesvalgstyret. Kontrollen skjer fortløpende etter hvert som*

materiellet kommer inn. Finner fylkesvalgstyret feil i valgstyrenes avgjørelser om godkjenning eller forkasting av stemmegivninger og stemmesedler, skal det rette feilene.

2. *Dersom valgstyret også er fylkesvalgstyre, skal fylkesmannen foreta den kontrollen som er nevnt i nr 1 og herunder kontrollere*
   a) *valgstyrets avgjørelser om godkjenning eller forkasting av stemmegivninger og stemmesedler*
   b) *valgstyrets opptelling av stemmesedler.*

Fylkesmannen skal straks meddele Stortingets kontor resultatet av kontrollen.

1. *Fylkesvalgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for fylket på grunnlag av møtebøkene og det øvrige materiellet.*
2. *Fylkesvalgstyret legger sammen valglistenes stemmetall i alle kommunene. Finner fylkesvalgstyret feil i valgstyrenes opptelling av stemmesedlene, skal det rette feilene.*
3. *Deretter fordeles fylkets distriktsmandater – som er det antallet mandater fylket skal ha minus utjevningsrepresentanten – på valglistene. Fylkesvalgstyret går fram slik: Hver listes stemmetall divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Hvert stemmetall må divideres så mange ganger at en er sikker på å finne det antall representanter listen vil få. Den første representantplassen tilfaller den listen som har den største kvotienten. Den andre representantplassen tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv., inntil alle distriktsmandatene er fordelt.*
4. *Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall avgjøres det ved loddtrekning, hvilken liste representantplassen skal tilfalle.*

Paragrafen tilsvarer delvis §§ 50 og 51 i gjeldende valglov.

Reglene om mandatfordelingen er i dag tatt i Grunnloven § 59. Valgloven § 51 henviser til denne bestemmelsen. Utvalget vil foreslå at oppgjørsmetoden (St. Laguës modifiserte metode) tas inn i loven, som en del av dens regler. Det foreslås presisert at det antall representanter fylkesvalgstyret skal fordele er fylkets distriktsmandater, som er fylkets antall mandater – 1 (utjevningsrepresentanten, som skal fordeles på valglistene av Riksvalgstyret).

Bestemmelsen om at departementet godkjenner bruk av edb-tekniske valgoppgjørssystemer og fastsetter krav til systemene foreslås tatt ut av loven. Det bør være opp til det enkelte fylkesvalgstyre selv å avgjøre dette.

§ 80. Fylkestingsvalg

1. *Fylkesvalgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for fylket på grunnlag av møtebøkene og det øvrige materiellet. Finner fylkesvalgstyret feil i valgstyrenes avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger og stemmesedler, eller feil i opptellingen, skal det rette disse.*
2. *Fylkesvalgstyret legger sammen valglistenes stemmetall i alle kommunene.*
3. *Deretter fordeles representantplassene på valglistene. Fylkesvalgstyret går fram slik: Hver listes stemmetall skal divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Hvert stemmetall må divideres så mange ganger at en er sikker på å finne det antall representanter listen vil få. Den første representantplassen til-*

faller den listen som har den største kvotienten. Den andre representantplassen tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv., inntil alle representantplasser er fordelt. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den listen som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall avgjøres det ved loddtrekning, hvilken liste representantplassen skal tilfalle.

Paragrafen tilsvarer §§ 58 og 59 i dagens valglov.

I forhold til gjeldende regler om valgoppgjør ved fylkestingsvalget foreslås en viktig endring:

Bestemmelsene om at inntil 1/6 av fylkestingets representanter skal fordeles som utjevningsrepresentanter, med sikte på så vidt mulig å sikre alle kommuner i fylket plass i fylkestinget, foreslås opphevet. Dette innebærer at samtlige representantplasser er fordelt med endelig virkning når valglistenes stemmetall er dividert med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 osv. og representantplassene er fordelt etter kvotientenes størrelse.

§ 81. Kommunestyrevalg

1. *Valgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for kommunestyrevalget. Representantplassene i kommunestyret fordeles på følgende måte:*
2. *Hver listes stemmetall skal divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Hvert stemmetall må divideres så mange ganger at en er sikker på å finne det antall representanter listen vil få. Den første representantplassen tilfaller den listen som har den største kvotienten. Den andre representantplassen tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv., inntil alle representantplasser er fordelt. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den listen som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall avgjøres det ved loddtrekning, hvilken liste representantplassen skal tilfalle.*

Paragrafen tilsvarer § 64 i dagens valglov.

Utvalget foreslår at adgangen til å føre opp på stemmeseddelen kandidater fra andre valglister («slengere») oppheves. Det er dermed ikke nødvendig å registrere antall listestemmer og hvordan disse skal fordeles på valglistene. En kan legge til grunn det antall stemmesedler som den enkelte valgliste har fått, og dividere dette antallet med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. på samme måte som for stortingsvalg og fylkestingsvalg.

Kapittel 18. Valgoppgjøret. Kandidatkåringen

§ 82. Stortingsvalg

1. *Når det er avgjort hvor mange distriktsmandater en valgliste skal ha fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:*
2. *En finner først valglistens fordelingstall, som er 5 prosent av listens stemmetall i valgdistriktet.*
3. *Deretter undersøkes hvor mange personlige stemmer den enkelte kandidat har fått i forhold til fordelingstallet. Har en kandidat oppnådd et stemmetall som er like stort eller større enn fordelingstallet er vedkommende valgt. Dersom flere kandidater har oppnådd fordelingstallet er antallet personlige stemmer avgjørende. Dersom flere kandidater har oppnådd like mange personlige*

stemmer er rekkefølgen på den offisielle valglisten avgjørende.

4. *Blir ikke alle mandater som tilfaller en liste fordelt etter reglene i nr 3, skal de øvrige mandater fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen*
5. *Har ingen av kandidatene oppnådd fordelingstallet, skal de mandater som tilfaller listen fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen.*
6. *Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 3, 4 og 5.*
7. *Når valgoppgjøret er avsluttet skal fylkesvalgstyrets leder sørge for at resultatet av oppgjøret blir protokollert.*
8. *Alle medlemmer av fylkesvalgstyret underskriver boken.*
9. *Fylkesvalgstyret skal omgående sende bekreftet avskrift av møteboken til Stortingets kontor og til riksvalgstyret.*

Paragrafen tilsvarer §§ 52 og 53 i gjeldende valglov, men har også nye regler.

Utvalget går inn for at velgerne får større muligheter til å påvirke personvalget ved stortingsvalg. Mens det etter dagens ordning er nødvendig at minst halvpartene av dem som stemmer på en liste har gjort endringer for en kandidat – i form av strykninger eller endringer i kandidatenes nummerrekkefølge – for at det skal ha betydning for personvalget, foreslår utvalget en ordning der velgerne kan gi tileggsstemme ved å sette kryss ved ett eller flere kandidatnavn. Det foreslås en sperregrense på 5 prosent av listens stemmetall. Dersom forslagsstillernes rangering skal endres må minst 5 prosent av velgerne ha satt kryss ved en kandidat for at vedkommende skal ha en mulighet til å rykke forbi foranstående kandidater.

Når distriktsmandatene skal fordeles må fylkesvalgstyret først finne fordelingstallet som er 5 prosent av listens stemmetall.

Deretter undersøker en hvor mange personlige stemmer den enkelte kandidat har fått. Har én kandidat fått flere personlige stemmer enn det som tilsvarer fordelingstallet er vedkommende valgt som første representant for vedkommende liste, uansett plassering på listen. Har mer enn en kandidat passert fordelingstallet – eller fått et antall stemmer som tilsvarer fordelingstallet – er antall personlige stemmer avgjørende.

Har ingen kandidat nådd opp til fordelingstallet, skal en se bort fra kandidatenes personlige stemmer og la rekkefølgen på listen være avgjørende. Rekkefølgen – ikke antall personlige stemmer – er avgjørende for de kandidater som ikke når opp til fordelingstallet 5 prosent. En kandidat med et personlig stemmetall som tilsvarer 0,5 prosent av listens stemmetall vil for eksempel gå foran en kandidat med 4,8 prosent personstemmer dersom sistnevnte er den som er lavest rangert på listen.

Når representantplassene er besatt fordeles listenes vararepresentanter etter de samme prinsipper som representantene. Som etter dagens ordning foreslås at listene gis et antall vararepresentanter som tilsvarer antall representanter + 3.

Eksempler

Eksempel 1:

Listen får 10000 stemmer og 1 mandat. Fordelingstallet er 500.

De 5 øverste kandidatene er de som har fått flest stemmer. De har fått følgende antall personstemmer:

A: 292
B: 406
C: 391
D: 427
E: 612

Her er E valgt, som den eneste som har passert fordelingstallet. Rekkefølgen på vararepresentantene blir A – B – C – D, fordi ingen av disse når opp til fordelingstallet, og kan dermed ikke avansere i rekkefølgen.

Eksempel 2:

Listen får 20000 stemmer og 2 mandater. Fordelingstallet er 1000.

De 8 øverste kandidatene er de som har fått flest stemmer. De har fått følgende antall personstemmer:

A: 584
B: 812
C: 782
D: 854
E: 1224
F: 1066
G: 1290
H: 1188

Her blir G valgt som 1. representant og E som 2. representant, etter antall personlige stemmer, og begge har nådd over fordelingstallet. H er den 3. kandidaten over fordelingstallet, og blir dermed 1. vararepresentant, mens F – som den siste som kom over fordelingstallet – blir 2. vararepresentant. A, B, C og D blir 3. – 6. vararepresentant, da de ikke har nådd fordelingstallet, og dermed blir rangert etter sin opprinnelige plass på lista

§ 83. Fylkestingsvalg

1. *Når det er avgjort hvor mange representantplasser en valgliste skal ha fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:*
2. *En finner først listens fordelingstall, som er 5 prosent av valglistens stemmetall i fylket.*
3. *Deretter undersøkes hvor mange personlige stemmer den enkelte kandidat har fått i forhold til fordelingstallet. Har en kandidat fått et antall stemmer som er like stort eller større enn fordelingstallet er vedkommende valgt. Dersom flere kandidater har oppnådd fordelingstallet er personlige stemmer avgjørende. Dersom flere kandidater har fått like mange personlige stemmer, er rekkefølgen på den offisielle valglisten avgjørende.*
4. *Blir ikke alle mandater som tilfaller en liste fordelt etter reglene i nr 3, skal de øvrige mandater fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen.*

5. *Har ingen av kandidatene oppnådd fordelingstallet, skal de mandater som tilfaller listen fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen.*
6. *Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 3, 4 og 5.*
7. *Viser det seg ved fordelingen av representantplasser og vararepresentantplasser at en kandidat ikke er valgbar settes vedkommende ut av betraktning og de etterfølgende navn på listen rykker opp.*
8. *Når valgoppgjøret er avsluttet skal fylkesvalgstyrets leder sørge for at resultatet blir protokollert.*
9. *Alle medlemmer av fylkesvalgstyret underskriver boken.*
10. *Fylkesvalgstyret skal straks underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valget.*

Paragrafen tilsvarer delvis §§ 60, 61 og 62 i dagens valglov, delvis er den ny.

Mandatfordelingen foreslås gjennomført etter samme prinsipper som for stortingsvalgets vedkommende, og utvalget viser derfor til merknadene til § 82 når det gjelder det nærmere innholdet i reglene.

§ 84. Kommunestyrevalg

1. *Når det er avgjort hvor mange representantplasser en valgliste skal ha fordeler valgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:*
2. *En undersøker hvor mange stemmer hver kandidat har fått. Kandidater som er ført opp med uthevet skrift på valglisten gis et antall personstemmer som tilsvarer 120 prosent av listens stemmetall. Navn på personer som ikke er valgbare settes ut av betraktning. Deretter besettes hver listes plasser med de kandidater på vedkommende liste som har fått flest stemmer, i rekkefølge etter stemmetall. Har flere kandidater fått like mange stemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.*
3. *Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 2.*
4. *Når valgoppgjøret er avsluttet skal valgstyrets leder sørge for at utfallet blir protokollert:*
5. *Alle medlemmer av valgstyret underskriver boken.*
6. *Valgstyret skal snarest mulig etter at valgoppgjøret er avsluttet forelegge dette for kommunestyret. Kommunestyret tar stilling til om valgoppgjøret skal godkjennes.*
7. *Valgstyret skal underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valget.*

Paragrafen er delvis ny, og delvis tilsvarende §§ 65, 66 og 67 i dagens valglov.

Siden utvalget går inn for å oppheve adgangen til å stryke kandidatnavn på stemmeseddelen og å føre opp kandidater fra andre lister skal valgoppgjøret foregå på den måten at det er velgernes tilleggsstemmer som i realiteten avgjør kandidatenes rekkefølge og hvem som blir valgt inn i kommunestyret.

Forslagsstillerne kan bestemme en eller to kandidater skal gis en sterkere posisjon enn de øvrige kandidatene, med tanke på at disse bør gis en større mulighet til å bli valgt inn i kommunestyret. Disse kandidatene skal ikke forhåndskumuleres ved at navnene føres opp to ganger, men navnene skal føres opp først på lista og på de trykte stemmesedlene med uthevet skrift. De gis ikke dobbelt antall stemmer, og velgerne kan bare gi dem én tilleggsstemme.

Det foreslås at de kandidatene som er søkt sikret gis et tillegg i sitt stemmetall som tilsvarer 20 prosent av listas stemmetall. Dette får de automatisk ved valgoppgjøret. Dermed må de øvrige kandidatene ha et personstemmetall som overstiger 20 prosent av listens stemmetall for å kunne konkurrere om topplassene for listen.

Det foreslås ikke noe fordelingstall ved kommunestyrevalg. Kandidatenes rangering skal bestemmes av antall personlige stemmer de får fra velgerne. I tilfelle stemmelikhet avgjør rekkefølgen på listen hvordan kandidatens skal rangeres.

Som tidligere foreslås at antall vararepresentanter så vidt mulig skal være antall representanter + 3.

Eksempler

Eksempel 1

Listen har fått 1000 stemmer og 2 representanter i kommunestyret. Kandidatene A og B er ført opp med uthevet skrift på stemmesedlene, og skal dermed ha 200 tilleggsstemmer.

Velgernes endringer på stemmesedler har gitt følgende resultater:

A: 4 tilleggstemmer
B: 68 tilleggsstemmer
C: 95 tilleggstemmer
D: 114 tilleggstemmer
E: 72 tilleggstemmer
F: 92 tilleggstemmer
G: 37 tilleggstemmer
H: 62 tilleggstemmer

A og B blir valgt inn i kommunestyret fordi de har i utgangspunktet 200 tilleggstemmer, som gjør at de går foran de andre kandidatene som får flere stemmer fra velgerne. B får 268 personlige stemmer og blir valgt som 1. representant, men A får 204 stemmer og blir 2. representant. Rekkefølgen på vararepresentantene blir: D – C – F – E – H – G.

Eksempel 2

Listen har fått 1000 stemmer og 1 representant i kommunestyret. Kandidat A er ført opp med uthevet skrift på stemmesedlene, og skal dermed 200 tilleggsstemmer.

Velgernes endringer på stemmesedler har gitt følgende resultater for de 5 øverste kandidatene, som har fått flest stemmer:

A: 4 tilleggstemmer
B: 68 tilleggsstemmer
C: 95 tilleggstemmer
D: 214 tilleggstemmer

E: 72 tilleggstemmer

D blir valgt som kommunestyremedlem. Med 214 tilleggsstemmer går hun forbi A som får 4 + 200 = 204.

Rekkefølgen på vararepresentantene blir: A – C – E – B.

Etter gjeldende bestemmelser skal valgstyrets møtebok sendes fylkesmannen til kontroll. Fylkesmannen skal gå gjennom møteboka. Dersom han finner at noe er blitt valgt til representant eller vararepresentant ved uriktig valgoppgjør skal han påby nytt valgoppgjør. Andre feil i forbindelse med forberedelsene og gjennomføringen av valget – som fylkesmannen blir kjent med – skal innberettes til departementet. Fylkesmannen har en frist på 30 dager etter valget til denne gjennomgangen.

Utvalget vil foreslå at fylkesmannens obligatoriske kontroll av valgbøkene oppheves og erstattes med en form for «egengodkjenning» av valgoppgjøret i kommunene. Når valgoppgjøret er ferdig skal valgstyret – så snart som mulig – legge det fram for (det nyvalgte) kommunestyret. Kommunestyret tar stilling til om valgoppgjøret skal godkjennes.

At det er det nyvalgte kommunestyret – og ikke det sittende – som tar stilling til valgoppgjøret er en parallell til situasjonen ved stortingsvalg, der det er det nyvalgte Storting som avgjør om fullmaktene skal godkjennes, og om valget er gyldig.

§ 85. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om kandidatoppgjør og protokollering.

Utvalget har utarbeidet utkast til forskrift om kandidatoppgjør og protokollering av valgoppgjøret. I tillegg til å omfatte disse emnene foreslås også regler om hvordan fylkestings- og kommunestyrerepresentanter skal gi tilbakemelding om hvorvidt valget mottas, og i hvilke tilfelle eventuelle fritaksgrunner antas å være i behold.

Kapittel 19. Riksvalgstyrets valgoppgjør ved stortingsvalg

§ 86. Grunnlaget for Riksvalgstyrets oppgjør

Riksvalgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for fordeling av utjevningsrepresentantene på grunnlag av de utskrifter som er tilsendt riksvalgstyret fra fylkesvalgstyrene.

Paragrafen tilsvarer § 55 første ledd første punktum i dagens valglov.

Grunnlaget for Riksvalgstyrets fordeling av utjevningsmandatene er fylkesvalgstyrenes møtebøker. Fylkesvalgstyrene skal, så snart de er ferdige med oppgjøret for fylket, sende kopi av møteboka til riksvalgstyret.

§ 87. Fordeling av utjevningsmandatene på partiene

Riksvalgstyret går fram slik som beskrevet i Grunnloven § 59.

Paragrafen tilsvarer § 55 første ledd andre punktum i dagens valglov

Grunnloven § 59 fastsetter hvordan utjevningsmandatene skal fordeles på partiene.

Det er bare registrerte partier som kan få utjevningsmandater. Grupper som ikke representere noe parti settes ut av betraktning. De beholder imid-

lertid eventuelle distriktsmandater de oppnår ut fra sin oppslutning i de enkelte fylker.

Partiene må passere en sperregrense på 4 prosent av de avgitte stemmene på landsbasis for å kunne få utjevningsmandater. Partier med lavere oppslutning beholder imidlertid eventuelle distriktsmandater de måtte oppnå ved fylkesvalgstyrenes oppgjør.

Grunnlaget for fordelingen av utjevningsmandatene er et tenkt valgoppgjør der hele landet behandles som om det var en valgkrets. Partienes samlede stemmetall på landsbasis divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 osv. Det totale antall stortingsrepresentanter – med fratrekk for eventuelle mandater vunnet av lokale lister, og partier med mindre enn 4 prosent oppslutning på landsbasis – fordeles som om landet utgjorde en valgkrets. Dersom det skulle vise seg at noe parti har fått flere distriktsmandater enn det skulle hatt på grunnlag av et landsomfattende oppgjør, skal det foretas et nytt valgoppgjør der en trekker ifra det partiets antall mandater, og fordeler resten til de partiene som er berettiget. Parti(er) som er blitt overrepresentert gjennom de fylkesvise oppgjørene beholder sine distriktsmandater.

Et parti skal ha det antall utjevningsmandater som differansen mellom ett landsomfattende oppgjør og de fylkesvise oppgjørene tilsier.

§ 88. Fordeling av utjevningsmandatene på fylkene

Riksvalgstyret fordeler partienes utjevningsmandater på fylkene på følgende måte:

1. *For hvert fylke og for hvert parti som har vunnet minst ett utjevningsmandat tar man utgangspunkt i partiets stemmetall i fylket. Har partiet ikke vunnet distriktsmandat i fylket skal partiets stemmetall i fylket legges til grunn. Har partiet vunnet distriktsmandat i fylket skal partiets stemmetall divideres med et tall som er en mer enn det dobbelte av antall distriktsmandater partiet har vunnet i fylket*
2. *Partiets stemmetall eller de framkomne kvotienter (jf nr 1 tredje punktum) divideres med det gjennomsnittlige antall avgitte stemmer per distriktsmandat i vedkommende fylke. De framkomne kvotientene for samtlige fylker og for samtlige partier som har vunnet minst ett utjevningsmandat ordnes etter størrelse.*
3. *Utjevningsmandat nr 1 tildeles det partiet og det fylket som etter beregningen i nr 2 har den største kvotienten. Utjevningsmandat nr 2 tildeles det partiet og det fylket som etter beregningen i nr 2 har den nest største kvotienten. Slik fortsetter en inntil alle utjevningsmandatene er fordelt på partiene og fylkene.*
4. *Når et fylke har fått et utjevningsmandat kommer det ikke i betraktning ved de videre beregningene. Når et parti har fått det antall utjevningsmandater det skal ha i henhold til Grunnloven § 59 kommer det ikke i betraktning ved de videre beregningene. Fordelingen fortsetter for de øvrige fylkene og de øvrige partiene inntil samtlige utjevningsmandater er fordelt.*

Paragrafen tilsvarer delvis § 55 første ledd andre punktum. Delvis er bestemmelsen ny, idet den innfører et nytt prinsipp for beregningen av utjevningsmandatene.

Siden antall utjevningsmandater skal være 19 – i stedet for 8 som tidligere – og hvert fylke skal ha ett utjevningsmandat må man nytte en beregningsmåte som gjør at intet fylke får flere utjevningsmandater. Samtidig må man sikre seg at fordelingen partiene og fylkene imellom ikke fører til uheldige utslag.

Utvalget er kommet fram til følgende beregningsmåte: Man tar utgangspunkt i partienes stemmetall i hvert enkelt fylke. Dersom partiet ikke har fått noe distriktsmandat legger man partiets stemmetall til grunn. Har partiet fått fylkesmandat skal stemmetallet divideres med en divisor som er lik (antall mandater x 2) + 1. Har for eksempel partiet fått 2 distriktsmandater skal stemmetallet divideres med 5.

Stemmetallene eller de kvotienter en finner ved de divisjoner som er omtalt i foregående avsnitt skal divideres med det gjennomsnittlige antall stemmer bak hvert mandat i vedkommende fylke. Dersom et parti har fått 10 000 stemmer og 2 distriktsmandater får det en kvotient på 2 000 (10 000: 5). Er det avgitt 40 000 stemmer og 8 mandater står det i gjennomsnitt 5 000 stemmer bak hvert mandat. Partiets kvotient i fylket blir dermed 2 000: 5 000 = 0,4. Dette vil være den kvotienten partiet har med seg for å konkurrere om utjevningsmandatet i vedkommende fylke.

De kvotienter man får ved disse siste divisjonene skal ordnes etter størrelse for hvert parti og for hvert fylke. Utjevningsmandat nr 1 tilfaller det partiet og det fylket som har den største kvotienten. Utjevningsmandat nr 2 tilfaller det partiet og det fylket som har den nest største kvotienten. Når et fylke har fått et utjevningsmandat ser en bort fra det ved den videre fordelingen. Når et parti har fått det antall utjevningsmandater det skal ha ser en bort fra det ved den videre fordelingen. Slik fortsetter en til alle utjevningsmandatene er fordelt.

§ 89. Kandidatkåringen

Når det er avgjort hvilke partilister som får utjevningsrepresentanter, utpeker riksvalgstyret listenes utjevningsrepresentanter og samtlige vararepresentanter. Ved dette oppgjøret ser en bort fra de kandidater som allerede er valgt som distriktsrepresentanter.

Paragrafen tilsvarer § 55 andre ledd i dagens valglov.

Som etter gjeldende ordning foreslås at utpekingen av de representanter som skal ha utjevningsmandatplassene foretas av Riksvalgstyret. Dersom partiet har fått ett eller flere distriktsmandater tilfaller utjevningsmandatet den kandidaten som er blitt første vararepresentant ved fylkesvalgstyrets valgoppgjør. Har partiet ikke fått distriktsmandat tilfaller utjevningsmandatet den første kandidaten på lista, eventuelt den som har fått flest personstemmer, dersom disse får betydning for personvalget.

§ 90. Fullmakter til de valgte. Protokollering

1. *Riksvalgstyret utferdiger fullmakt for samtlige valgte representanter og vararepresentanter. Representantene nevnes i den rekkefølge de er valgt. For vararepresentantene angis hvilken eller hvilke representanter de i tilfelle skal erstatte, samtidig som det angis i hvilken rekkefølge de er valgt.*

2. *Fullmakten underskrives av alle medlemmer av riksvalgstyret og sendes til Stortinget.*
3. *Riksvalgstyret skal protokollere resultatet av valgoppgjøret når dette er ferdig.*

Paragrafen tilsvarer § 55 tredje ledd i dagens valglov.

Oppgjøret og fordelingen av utjevningsmandatene gjør at utferdigelse av fullmaktene til de valgte må foretas av Riksvalgstyret. Fylkesvalgstyrene har ikke oversikt over dette når de er ferdige med sine valgoppgjør.

§ 91. Innberetning til Stortinget. Underretning til de valgte

1. *Riksvalgstyret skal omgående sende til Stortingets kontor bekreftet avskrift av det som er bokført. Samtidig underrettes samtlige fylkesvalgstyrer om utfallet av riksvalgstyrets valgoppgjør.*
2. *Fylkesvalgstyrene skal snarest mulig etter å ha fått melding fra riksvalgstyret underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valgutfallet.*

Paragrafen tilsvarer § 55 fjerde og sjette ledd i dagens valglov.

Riksvalgstyret sørger for at Stortinget og fylkesvalgstyrene blir underrettet om resultatet av dets valgoppgjør.

Fylkesvalgstyrene skal i sin tur underrette de som er blitt valgt om resultatet.

§ 92. Representantenes bekreftelse av om de mottar valget

1. *En valgt representant eller vararepresentant kan nekte å motta valget dersom*
   a) *vedkommende er stemmeberettiget i et annet valgdistrikt*
   b) *vedkommende har møtt som representant på alle storting siden forrige valg*
   c) *vedkommende er medlem av et registrert parti og er valgt for en valgliste som ikke utgår fra dette partiet*

2. *Den som er valgt til representant eller vararepresentant for to eller flere fylker, skal underrette fylkesvalgstyrene om hvilket valg som mottas.*

Paragrafen svarer til §§ 56 og 57 i dagens valglov.

Det foreslås at de grunner som gir rett til å nekte å motta et valg tas inn i loven, i stedet for at en nøyer seg med en henvisning til Grunnlovens fritaksregler. Dette innebærer ingen realitetsendring (bortsett fra at det forutsettes at Grunnlovens regel om fritak pga alder blir opphevet), men bidrar til en klargjøring av den rettslige situasjonen.

Bestemmelsene om underretning fra en som er valgt fra to eller flere fylker foreslås forenklet.

§ 93. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om

a) *Riksvalgstyrets valgoppgjør og protokollering*
b) *Fullmakt for de valgte*

c) *Hvordan de valgte skal avgi erklæring om valget mottas, herunder om hvordan de skal forholde seg dersom de er valgt som representant eller vararepresentant fra to eller flere fylker.*

Bestemmelsen tilsvarer dels § 55 femte ledd i dagens valglov. Dels er den ny.

Utvalget har laget utkast til forskrift som gir nærmere regler om

– Riksvalgstyrets valgoppgjør
– At det lages en fullmakt til de valgte
– og hvordan en som er valgt fra to eller flere fylker skal forholde seg ved tilbakemelding til fylkesvalgstyrene om hvilket valg som mottas.

Kapittel 20. Flertallsvalg ved kommunestyrevalg

§ 94. Vilkårene for flertallsvalg

1. *Kommunestyrevalget holdes som flertallsvalg, dersom det i en kommune enten*
   a) *ikke blir innlevert noe listeforslag, eller*
   b) *ikke blir godkjent noe listeforslag, eller*
   c) *bare blir innlevert ett listeforslag, eller*
   d) *bare blir godkjent ett listeforslag.*

2. *Valgstyret kunngjør snarest mulig at valget holdes som flertallsvalg. Kunngjøringen skal gjøre rede for de regler som gjelder for valget.*

Paragrafen tilsvarer § 69 innledningen og nr 1 i dagens valglov.

Det foreslås ingen endringer i bestemmelsene som fastsetter vilkårene for flertallsvalg ved kommunestyrevalg, og valgstyrets plikt til å kunngjøre at valget holdes som flertallsvalg.

§ 95. Framgangsmåten

1. *Velgerne stemmer ved samme stemmeseddel på representanter og vararepresentanter.*
2. *Stemmesedlene kan inneholde høyst så mange navn som det skal velges representanter i kommunestyret, og like mange vararepresentanter.*

Paragrafen tilsvarer § 69 nr 2 første ledd første og andre punktum i dagens valglov.

Det foreslås ingen endringer i bestemmelsene om hvordan velgerne skal gå fram ved flertallsvalget, og heller ikke i kravene til stemmesedlenes innhold.

§ 96. Valgoppgjøret

1. *Ved valgoppgjøret teller en først de stemmer som er avgitt på representanter Er det på stemmeseddelen ikke skilt mellom representanter og vararepresentanter, anses de først oppførte som representanter i det tillatte antall, og de følgende som vararepresentanter i det tillatte antall. Inneholder stemmeseddelen flere navn som representanter eller vararepresentanter enn tillatt, settes de overskytende navnene som står sist i rekkefølgen ut av betraktning.*

2. *Et navn kan bare føres opp en gang på hver stemmeseddel. Er det ført opp flere ganger, gjelder det bare på den første plass i rekkefølgen og strykes på de følgende.*
3. *De som har fått flest stemmer, er valgt.*
4. *De som deretter har fått flest stemmer, når representantstemmer og vararepresentantstemmer telles under ett, er valgt til vararepresentanter i den rekkefølgen stemmetallet viser og i et antall som svarer til representantenes.*
5. *Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, avgjøres utfallet ved loddtrekning.*
6. *Navn på personer som ikke er valgbare, settes ut av betraktning.*

Paragrafen tilsvarer § 69 nr 2 første ledd, tredje og fjerde punktum, og andre og tredje ledd, og nr 3 i dagens valglov.

Det foreslås ingen endringer i bestemmelsene om valgoppgjøret ved flertallsvalg.

Kapittel 21. Oppbevaring av valgmateriell. Tilgang til materiellet

§ 97. Oppbevaring av valgmateriell

Alt valgmateriell skal oppbevares i samsvar med bestemmelser i arkivloven (lov av 4 desember 1992 nr 126) og forskrifter gitt i medhold av denne.

Paragrafen er ny i forhold til dagens valglov.

Valgloven fastsetter i dag følgende regler om oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell:

– Avkryssingsmanntallet skal oppbevares i to valgperioder. Deretter skal det brennes eller tilintetgjøres på annen betryggende måte (§ 49 siste ledd)
– Stemmegivninger som er avgitt etter loven § 41 og som er vraket skal ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg «forvares» inntil valgresultatet er endelig (§ 41 siste ledd)
– Det valgmateriellet fylkesvalgstyrene og fylkesmannen mottar ved stortingsvalg skal oppbevares «på et sikkert sted under betryggende forsegling» inntil valgperioden er slutt. Deretter skal det brennes eller tilintetgjøres på annen betryggende måte (§ 54 andre ledd).
– Stemmesedlene ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg skal oppbevares «på et sikkert sted under betryggende forsegling» inntil valgperioden er slutt. Deretter skal de brennes eller tilintetgjøres på annen betryggende måte (§§ 63 og 68).

Loven har ingen bestemmelser om det øvrige valgmateriellet (protokoller, ubrukte konvolutter og stemmesedler m.m.). Det er antatt at dette kan kasseres når valget er endelig.

Lov av 4. desember 1992 nr 126 om arkiv inneholder regler om offentlige arkiv. Loven § 9 inneholder bl.a. bestemmelser om kassasjon av arkivmateriell. Ifølge denne paragrafen kan ikke arkivmateriell tilintetgjøres uten at det skjer i samsvar med forskrifter gitt med hjemmel i arkivloven § 12, eller etter særskilt samtykke gitt av Riksarkivaren. Det slås uttrykkelig fast at disse reglene går foran bestemmelser om kassasjon i eller i medhold av andre lover.

Fra arkivfaglig hold er det reist kritikk mot valglovens bestemmelser om oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell. Det anføres at disse bestemmelsene ikke er i samsvar med arkivloven og –forskriftene.

Utvalget mener at valgmateriellet bør reguleres av de vanlige bestemmelsene om behandling av arkivmateriell. Hvordan dette materiellet skal håndteres etter at valgene er avsluttet bør bedømmes ut fra arkivfaglige hensyn. Utvalget foreslår derfor at dagens bestemmelse om oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell oppheves, og erstattes med en generell henvisning til arkivlovens bestemmelser om oppbevaring av arkivmateriell, og forskrifter gitt i medhold av denne loven.

Utvalget viser for øvrig til forslaget til § 99 når det gjelder avhending og tilintetgjøring av valgmateriell.

§ 98. Tilgang til manntallet og det øvrige materiellet

1. *Med mindre noe annet følger av bestemmelser i denne lov, kan tilgang til eller avskrift av manntallseksemplarer – herunder det manntallet eller den del av manntallet som er brukt til avkryssing – bare gis til*
   a) *offentlig ansatte når det er påkrevd av hensyn til tjenesten*
   b) *forskere, herunder til bruk for statistisk bearbeidelse, når det foreligger samtykke fra Sentralkontoret for folkeregistrering*
   c) *andre når det foreligger samtykke fra folkeregisterets kontor.*

2. *Tilgang til det øvrige valgmateriellet kan bare gis til forskere i vitenskapelig øyemed når det foreligger samtykke fra vedkommende myndighet*

Paragrafen tilsvarer delvis § 89 i dagens valglov. Delvis er den ny.

Reglene om tilgang til manntallet er i samsvar med dagens regler. Utvalget mener det ikke er grunn til å foreslå noen endringer i de gjeldende bestemmelsene.

Forslaget om å lovfeste forskeres tilgang til annet valgmateriell har sin bakgrunn i at det etter dagens regler synes uklart om forskere kan gis tilgang til dette materiellet, for eksempel de stemmesedlene som er brukt. Opplysninger gitt til departementet og utvalget viser at valgstyrene følger forskjellig praksis. Noen har gitt forskere anledning til å studere stemmesedlene, mens andre har nektet dette. Dette skyldes lovens bestemmelser om at stemmesedlene skal oppbevares under betryggende forsegling, og at disse bestemmelsene er blitt ulikt tolket.

Utvalget mener det bør være adgang for forskere til å kunne gå inn i valgmateriellet, for eksempel i forbindelse med studier i tilknytning til valgforskningen. Det bør ikke være fullstendig fritt fram for slikt innsyn. Det bør derfor settes som krav at den myndigheten som har ansvaret for oppbevaring av materiellet gir sitt samtykke. Utvalget forutsetter imidlertid at man følger en liberal praksis her, og i størst mulig grad gir rett til innsyn.

§ 99. Avhendelse og tilintetgjørelse av valgmateriell

1. *Valgmateriell skal avhendes til Arkivverket dersom dette følger av bestemmelser i arkivloven og forskrifter gitt i medhold av denne.*

2. *Valgmateriell kan bare tilintetgjøres dersom det skjer i samsvar med bestemmelser i arkivloven og forskrifter gitt i medhold av denne.*

Paragrafen er ny i forhold til dagens valglov.

Utvalget mener at spørsmålene om avhending av valgmateriell til Arkivverket, og tilintetgjøring av valgmateriell, er arkivfaglige spørsmål, som bør reguleres av det regelverket som gjelder slike spørsmål. Utvalget foreslår derfor at det henvises til arkivloven og –forskriftene når det gjelder avhending/tilintetgjøring av materiell, i stedet for å regulere dette i valgloven.

Kapittel 22. Prøving av valgets gyldighet. Klage. Stortingsvalg

§ 100. Stortingets kompetanse til å prøve valgets gyldighet

1. *Stortinget avgjør om valget er gyldig og kan i denne forbindelse prøve*
   a) *avgjørelser om stemmerett*
   b) *valgstyrets avgjørelser når det gjelder forberedelsene og gjennomføringen av valget i kommunen*
   c) *fylkesvalgstyrets avgjørelser når det gjelder forberedelsene og gjennomføringen av valget i fylket*
   d) *gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen*
   e) *fylkesvalgstyrets valgoppgjør*
   f) *Riksvalgstyrets valgoppgjør.*

2. *Stortingets kompetanse er til å prøve valgets gyldighet er ikke avhengig av at det er innlevert klage.*

Paragrafen tilsvarer §§ 72 og 74 i gjeldende valglov.

Stortingets kompetanse til å prøve alle sider ved forberedelsene og gjennomføringen av stortingsvalget foreslås videreført. Denne prøvingen vil skje i forbindelse med kontrollen av representantenes fullmakter. Stortingets kompetanse skal – som nå – ikke være avhengig av at det er innlevert klage.

I dag har loven en kasuistisk oppregning på til sammen 8 punkter som kan være gjenstand for klage i forbindelse med valget. Utvalget har søkt å omgruppere dette til 6 hovedgrupper som forutsettes å dekke de samme forhold.

§ 101. Klage ved stortingsvalg

1. *Ved stortingsvalg kan klage innleveres når det gjelder*
   a) *avgjørelser om retten til å avgi stemme og om innføring i manntall*
   b) *avgjørelser i forbindelse ved forberedelsene og gjennomføringen av valget*

2. *Klagerett har enhver som er stemmeberettiget i vedkommende valgdistrikt. Ved avgjørelser om stemmerett har også den avgjørelsen går imot klagerett.*
3. *Skriftlig klage må være kommet inn til enten*
   a) *valgstyret eller*
   b) *fylkesvalgstyret eller*
   c) *fylkesmannen eller*
   d) *departementet eller*
   e) *Stortingets kontor innen kl 15 7 dager etter valgdagen.*

4. *Klagene oversendes departementet, dersom de ikke er satt fram overfor depar-*

tementet. Departementet avgir skriftlig uttalelse til Stortinget.
5. *Stortinget avgjør om klagene skal tas til følge.*

Paragrafen tilsvarer §§ 70 og 71, begges første og andre ledd, i dagens valglov. Det foreslås ingen endringer i dagens regler når det gjelder
– hva som kan være gjenstand for klage
– hvem som er klageberettiget
– hvilke organer som kan motta klagen

Når det gjelder klagefrist mener utvalget at den er for kort i dag. Fristen løper ut kl 15 første onsdag etter valget, dvs. to dager etter valgdagen. Innen dette klokkeslettet må klagen være kommet inn til en av de instanser som kan motta den. Utvalget mener denne fristen er urimelig kort. Rett nok tilsier hensynet til Stortingets behandling av fullmaktene at man må ha knappe frister, men todagersfristen virker for snau. Utvalget finner at fristen bør kunne utvides til en uke etter valget. Stortingsvalget avholdes gjerne rundt 15. september eller like før. Dette betyr at med en klagefrist på en uke vil klagen være kommet inn ca. 22. september. Det bør dermed være nok tid til å forberede klagen slik at den kan behandles av Stortinget når dette foretar sin endelige prøving av fullmaktene i begynnelsen av oktober.

Kapittel 23. Prøving av valgets gyldighet. Klage. Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

§ 102. Klage ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

1. *Ett eller flere medlemmer av kommunestyret kan kreve at valgoppgjøret for kommunestyrevalget bringes inn for fylkesmannen til lovlighetskontroll. Krav om lovlighetskontroll må settes fram senest 7 dager etter at kommunestyret har truffet sin avgjørelse om valgoppgjøret.*
2. *Avgjørelser i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av kommunestyrevalg og fylkestingsvalg kan påklages til fylkesmannen*
3. *Klagerett etter nr 2 har enhver som er innført i manntallet i kommunen/en av kommunene i fylket. Når det gjelder avgjørelser om stemmerett og om innføring i manntall har den som avgjørelsen går imot klagerett.*
4. *Et registrert partis hovedorganisasjon eller fylkesorganisasjon har klagerett ved kommunestyrevalg dersom partiet ikke har lokalorganisasjon i kommunen, og klagen gjelder godkjenning av overskrift på et listeforslag*
5. *Et registrert partis hovedorganisasjon har klagerett ved fylkestingsvalg dersom partiet ikke har lokalorganisasjon i fylket, og klagen gjelder godkjenning av overskrift på et listeforslag*
6. *Klager i forbindelse med godkjenning/vraking av listeforslag må være satt fram senest 7 dager etter at avgjørelsen er truffet. Andre klager må være satt fram senest 7 dager etter at valgoppgjøret er avsluttet.*
7. *Klager i forbindelse med kommunestyrevalget settes fram for valgstyret. Klager i forbindelse med fylkestingsvalget settes fram for fylkesvalgstyret. Gjelder klagen forhold som har betydning for begge valg anses den å gjelde å gjelde begge valg, og er lovlig framsatt dersom den er framsatt i samsvar med første eller andre punktum. Er klagen satt fram bare overfor enten valgstyret eller fylkesvalgstyret sender dette kopi av klagen til den andre instansen.*
8. *For øvrig gjelder forvaltningslovens regler om klage tilsvarende.*

Paragrafen er delvis ny, delvis tilsvarende § 71 i gjeldende valglov.

I forhold til gjeldende regler foreslås følgende endringer.

– Fylkesmannens automatiske kontroll av valgoppgjøret ved kommunestyrevalg oppheves. I stedet foreslås at det åpnes adgang for et mindretall i kommunestyret til å bringe valgoppgjøret inn for fylkesmannen til lovlighetskontroll. I motsetning til hva som gjelder for lovlighetskontroll etter kommuneloven – der minst tre medlemmer av kommunestyret må kreve lovlighetskontroll – foreslås her at det skal være nok at ett medlem setter fram slikt krav. Utvalget mener at alle grupper i kommunestyret – også de aller minste – bør ha rett til få prøvd om valget er foregått på riktig måte
– Fylkesmannen overtar departementets funksjon som klageinstans når det gjelder valgklager
– Registrerte partiers hovedorganisasjon eller fylkesorganisasjon kan påklage et vedtak om å godkjenne overskriften på et listeforslag ved kommunestyrevalg, dersom partiet mener dets rettigheter etter valgloven er krenket, og det ikke har lokalorganisasjon i kommunen
– Registrerte partiers hovedorganisasjon kan påklage et vedtak om å godkjenne overskriften på et listeforslag ved fylkestingsvalg, dersom partiet mener dets rettigheter etter valgloven er krenket, og det ikke har lokalorganisasjon i fylkeskommunen
– Klagefristen skal være sju dager etter at avgjørelsen er truffet (når det gjelder godkjenning/vraking av listeforslag) og for øvrig sju dager etter at valgoppgjøret er avsluttet.
– Forvaltningslovens klageregler gis tilsvarende anvendelse så langt de passer. Dette innebærer at den instansen hvis avgjørelse påklages selv kan ta klagen til følge, eller avvise den dersom vilkårene for klage ikke er tilstede. I motsatt fall oversendes klagen til fylkesmannen. Valgstyret/fylkesvalgstyret avgir uttalelse til klagen.

§ 103. Fylkesmannens kompetanse ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

1. *Fylkesmannen avgjør om lovlighetsklager og andre klager over valget skal tas til følge.*
2. *Fylkesmannen kan – uten hensyn til om det er innlevert klage – vurdere valgets gyldighet dersom*
   a) *en avgjørelse om stemmerett er omgjort med endelig virkning*
   b) *noen er valgt til representant eller vararepresentant ved uriktig valgoppgjør*
   c) *noen har prøvd å skaffe seg innflytelse på valget på en straffbar måte*

Paragrafen tilsvarer §§ 75 og 76 i dagens valglov.

Forslaget innebærer at fylkesmannen overtar departementets kompetanse til å avgjøre valgklager i tradisjonell forstand. Fylkesmannen skal også avgjøre lovlighetsklager som blir satt fram av kommunestyrerepresentanter i forbindelse med valgoppgjøret.

Departementet har i dag hjemmel til å kjenne et valg ugyldig i visse tilfelle – uavhengig av om det er klaget eller ikke. Det dreier seg om

– en kjennelse om stemmerett er omgjort med endelig virkning
– noen er valgt til representant eller vararepresentant ved uriktig valgop-

pgjør
– noen har forsøkt å skaffe seg innflytelse over valget på en straffbar måte

Departementet kan i slike tilfelle gripe inn selv om klagefristen er oversittet. Teoretisk har departementet mulighet til å ta affære gjennom hele valgperioden.

Utvalget vil foreslå at fylkesmannen får kompetanse til å vurdere valgets gyldighet dersom det avdekkes slike forhold som nevnt i avsnittet foran. Uttrykket «vurdere valgets gyldighet» i denne paragrafen er valgt fordi fylkesmannens reaksjonsmuligheter omhandles i det etterfølgende kapitelet i loven.

Kapittel 24. Feil i forbindelse med valg. Ugyldig valg

§ 104. Virkningene av feil. Omfanget av feilen

1. *Feil i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av valg får ikke betydning dersom det ikke er grunn til å regne med at de har hatt innflytelse på valgutfallet.*
2. *Valget skal bare kjennes ugyldig dersom begåtte feil ikke kan rettes på andre måter enn ved omvalg.*

Paragrafen tilsvarer § 77 i dagens valglov.

Utvalget foreslår ingen endring i realitetene når det gjelder vilkårene for å legge vekt på feil som er begått i forbindelse med valgforberedelsene og –avviklingen.

Utvalget foreslår imidlertid at dagens formulering i lovteksten «dersom det finnes antakelig at de har hatt innflytelse på utfallet av valget» endres til «får ikke betydning dersom det ikke er grunn til å regne med at de har hatt innflytelse på valgutfallet.» Dermed får valgloven samme ordlyd som forvaltningsloven § 41 som omhandler feil som er begått i forbindelse med enkeltvedtak i forvaltningen.

Utvalget går inn for at valg bare skal erklæres ugyldig i de tilfelle der det er tale om å annullere hele valget og å påby omvalg. Dersom en feil har hatt begrenset virkning, for eksempel i form av uriktig valgoppgjør, vil de deler av valgavviklingen som ikke berøres av feilen bestå. Det virker da kunstig å si at valget er ugyldig. Utvalget mener at det er mer naturlig at feilen rettes på den måten som er mest hensiktsmessig, jf. § 105, uten at valget erklæres ugyldig.

Omvalg kan være aktuelt i tilfelle der
– en valgliste er feilaktig godkjent eller underkjent
– det konstateres betydelige avvik mellom antall kryss i manntallet og antall godkjente stemmesedler

§ 105. Retting av feil

1. *Dersom det er mulig skal feil rettes ved nytt valgoppgjør, enten ved*
   a) *opptelling eller summering av stemmesedler*
   b) *ny fastsetting av valgresultatet eller*
   c) *loddtrekning*

2. *Feilen kan rettes av Stortinget eller av fylkesmannen selv, eller ved at det påbys nytt valgoppgjør. Dersom valgstyret eller fylkesvalgstyret finner at en klage må tas til følge, kan det selv foreta nytt valgoppgjør.*

3. *Dersom noen er valgt til representant eller vararepresentant uten å være valgbar skal dette rettes ved nytt valgoppgjør.*

Paragrafen tilsvarer § 78 i dagens valglov.

Prinsippet om at feil skal rettes på den mest hensiktsmessige måte foreslås opprettholdt. Utvalget foreslår at valgstyret/fylkesvalgstyret får hjemmel til selv å foreta nytt valgoppgjør dersom vilkårene for å ta en klage til følge, jf. § 102, foreligger.

§ 106. Omvalg

1. *Ved stortingsvalg skal Stortinget – når valget i et valgdistrikt er kjent helt eller delvis ugyldig – påby omvalg i hele valgdistriktet eller i en eller flere kommuner. Dersom særlige forhold tilsier det, kan Stortinget påby omvalg i hele valgdistriktet – selv om feilen bare gjelder noen kommuner.*
2. *Fylkesmannen skal påby omvalg i en kommune/fylkeskommune dersom kommunestyrevalget/fylkestingsvalget kjennes ugyldig.*
3. *Ved omvalget benyttes manntallet fra det opprinnelige valget. Før omvalget skal manntallet oppdateres og feil rettes.*
4. *Ved omvalget kan det settes kortere frister for oppdatering av manntallet og forberedelse av valget.*
5. *For øvrig gjelder de vanlig regler ved omvalget.*

Paragrafen tilsvarer §§ 79 – 81 i dagens valglov.

Kompetansen til å påby omvalg ved lokalvalg foreslås overført fra departementet til fylkesmannen. Dette er en følge av forslaget om at fylkesmannen skal være klage-/kontrollinstans.

Det foreslås ingen endringer i Stortingets kompetanse til å påby omvalg – i en eller flere kommuner, eller i hele valgdistriktet – dersom stortingsvalget i distriktet erklæres helt eller delvis ugyldig.

Dagens regler om forberedelse og gjennomføring av omvalget foreslås videreført, men lovteksten foreslås noe forenklet.

Kapittel 25. Nytt valgoppgjør i valgperioden

§ 107. Stortingsvalg

1. *Stortinget skal påby nytt valgoppgjør hvis en representantplass i Stortinget, etter at vararepresentanten eller vararepresentantene i tilfelle er rykket opp, blir ubesatt eller uten vararepresentant som kan møte. Dette gjelder både når det er valgt noen som har unnslått seg for å motta valg, og når ledighet oppstår på grunn av omstendigheter som inntreffer etter valget.*
2. *Fylkesvalgstyret utferdiger fullmakt for dem som er valgt til representant eller vararepresentant etter nr 1. I fullmakten angis hvilket nummer i rekkefølgen den valgte representanten skal ha. For vararepresentanter angis hvilken eller hvilke representanter de skal erstatte, og hvilket nummer de skal ha i vararepresentantrekken.*
3. *Fylkesvalgstyret utferdiger fullmakt for dem som er valgt som representant eller vararepresentant etter denne paragrafen, og sender fullmakten til Stortinget. Samtidig skal fylkesvalgstyret underrette de som er valgt som representant eller vararepresentant.*

Paragrafen tilsvarer § 83 i dagens valglov.

Det foreslås ingen endringer i reglene når det gjelder supplering til Stortinget i løpet av valgperioden.

§ 108. Fylkestingsvalg.

1. *Blir en representantplass i fylkestinget stående ubesatt etter at vararepresentantene i tilfelle er rykket opp, enten fordi det er valgt noen som har unnslått seg for å motta valg, eller på grunn av omstendigheter som inntreffer etter valget, skal fylkesordføreren sørge for at fylkesvalgstyret uten opphold foretar nytt valgoppgjør.*
2. *Fylkesvalgstyret skal også foreta nytt valgoppgjør når en vararepresentantplass er blitt ledig av en grunn som nevnt i nr l, og fylkesordføreren finner dette påkrevd.*
3. *Er antallet av vararepresentanter eller av en gruppes vararepresentanter i fylkestinget blitt utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør etter nr l, kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen. Gruppen underretter deretter fylkesvalgstyret, som velger vedkommende som vararepresentant dersom vilkårene for dette er til stede.*

Paragrafen tilsvarer § 84 i dagens valglov.

Det foreslås ingen endringer i reglene når det gjelder supplering til fylkestinget i løpet av valgperioden.

Utvalget er klar over at de reduserte krav til antall kandidater på valglistene kan føre til en økt bruk av bestemmelsen i nr 3 om at gruppene i fylkestinget selv skal peke ut kandidaten til en ledig vararepresentantplass. Utvalget finner imidlertid at dette ikke kan være en avgjørende innvending mot et prinsipp som sikrer en hensiktsmessig prosedyre for utfylling av ledige plasser

§ 109. Kommunestyrevalg.

1. *Blir en representantplass i kommunestyret ubesatt etter at vararepresentantene i tilfelle er rykket opp, enten fordi det er valgt noen som har unnslått seg for å motta valg, eller på grunn av omstendigheter som inntreffer etter valget, skal ordføreren sørge for at valgstyret uten opphold foretar nytt valgoppgjør.*
2. *Valgstyret skal også foreta nytt valgoppgjør når en vararepresentantplass er blitt ledig av en grunn som nevnt i nr l, og ordføreren finner dette påkrevd.*
3. *Er antallet av vararepresentanter eller av en gruppes vararepresentanter i kommunestyret blitt utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør etter nr 2, kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen. Gruppen underretter deretter valgstyret, som velger vedkommende som vararepresentant dersom vilkårene for dette er til stede.*
4. *Er kommunestyrevalget holdt som flertallsvalg, utpekes kandidaten til den ledige plassen av kommunestyret. Nr 3 andre punktum gjelder tilsvarende.*

Paragrafen tilsvarer § 85 i dagens valglov.

Det foreslås ingen endringer i reglene når det gjelder supplering til kommunestyret i løpet av valgperioden.

Utvalget viser for øvrig til det som er sagt i kommentarene til § 108 når det gjelder anvendelsen av disse reglene.

Kapittel 26. Landsomfattende folkeavstemninger

(Her forutsettes det at bestemmelser om folkeavstemninger tas inn i Grunnloven. Den endelige utforming av lovteksten avhenger av hvilket av de foreslåtte alternativer til Grunnloven § 82 som blir vedtatt. Utvalget tar ikke stilling til de forslagene som er lagt fram. Det fremmes derfor ikke konkrete forslag til lovbestemmelser på dette området. Paragrafoverskriftene i dette kapitlet markerer kun de temaer utvalget tenker seg lovregulert i forbindelse med nasjonale folkeavstemninger. De konkrete bestemmelsene må utformes når forslagene til bestemmelser i Grunnloven er behandlet i Stortinget.)

§ 110. Grunnlaget for folkeavstemning

§ 111. Stemmerett

§ 112. Virkningene av folkeavstemningen

§ 113. Forberedelse og gjennomføring av folkeavstemningen.

§ 114. Utgiftene ved folkeavstemningen.

Kapittel 27. Lokale folkeavstemninger

§ 115. Grunnlaget for folkeavstemning

1. *Kommunestyret/fylkestinget kan selv vedta at en sak som behandles av kommunestyret/fylkestinget, skal legges fram for de stemmeberettigede i en folkeavstemning.*
2. *Kommunestyret/fylkestinget fastsetter selv tema for folkeavstemningen*

Paragrafen er ny i forhold til gjeldende valglov.

Utvalget mener at det er naturlig at valgloven inneholder noen bestemmelser om lokale folkeavstemninger.

Utvalget vil ikke foreslå bestemmelser som i detalj regulerer hvilke tema som skal være gjenstand for folkeavstemning på kommunalt/fylkeskommunalt nivå. Heller ikke vil utvalget foreslå regler som utløser folkeavstemning når visse vilkår er oppfylt, for eksempel at en viss andel av innbyggerne skal kunne forlange en sak lagt ut til folkeavstemning. Det enkelte kommunestyre/fylkesting bør selv avgjøre om folkemeningen tilsier at det er politisk nødvendig å forelegge en sak for befolkningen.

Kommunestyret/fylkestinget bør selv definere temaet for folkeavstemningen.

§ 116. Stemmerett

1. *Stemmerett ved folkeavstemningen har de som har stemmerett ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.*
2. *Stemmerettsalderen må være oppnådd innen utgangen av det året folkeavstemningen avholdes*

Paragrafen er ny i forhold til gjeldende valglov.

Reglene om stemmerett ved lokale folkeavstemninger bør være de samme som ved lokalvalg. De samme hensyn som taler for eksempel for at innvandrere skal ha stemmerett ved lokalvalg tilsier at de også har mulighet til å øve innflytelse når et spørsmål forelegges befolkningen gjennom en folkeavstemning.

For ordens skyld foreslås presisert at stemmerettsalderen må være oppnådd i løpet av det året folkeavstemningen avholdes. Det kreves ikke at de stemmeberettigede har oppnådd stemmerettsalder ved sist avholdte kommunestyre- og fylkestingsvalg.

§ 117. Virkningene av folkeavstemningen

1. *Kommunestyret/fylkestinget avgjør selv om resultatet av folkeavstemningen skal være bindende for kommunestyret/fylkestinget, dersom a. folkeavstemningen gjelder en sak som det tilligger kommunen/fylkeskommunen å avgjøre, og b. minst 50 % av de stemmeberettigede deltar ved folkeavstemningen*
2. *Vedtak om at resultatet av folkeavstemningen skal være bindende for kommunestyret/fylkestinget må treffes med minst to tredels flertall.*

Paragrafen er ny i forhold til gjeldende valglov.

Utvalget mener det bør være opp til kommunestyret/fylkestinget selv å avgjøre om det skal være bundet av folkeavstemningen. Dette er et utpreget politisk spørsmål som politikerne må ta stilling til. Her må en ta hensyn til valgdeltakelse, resultatet av avstemningen og hvor stort flertall som ligger bak resultatet.

I saker der avgjørelsesmyndigheten er lagt til kommunestyret/fylkestinget vil det ikke være formell adgang for disse organene til å fraskrive seg rett og plikt til å ta en avgjørelse. Selv om den formelle avgjørelsen til syvende og sist må treffes av kommunestyret/fylkestinget selv, må det kunne legge avgjørende politisk vekt på resultatet av folkeavstemningen.

Dersom et kommunestyre/fylkesting skal være bundet av folkeavstemningens resultat må etter utvalgets syn følgende forutsetninger være oppfylt:

a) det må gjelde en sak kommunen/fylkeskommunen selv skal avgjøre
b) minst 50 % av de stemmeberettigede må delta i folkeavstemningen
c) kommunestyret/fylkestinget må treffe vedtak med kvalifisert flertall. Utvalget går inn for at kravet skal være 2/3 flertall

Utvalget vil ikke lovregulere spørsmålet om når kommunestyret/fylkestinget skal ta stilling til om de vil anse seg bundet av folkeavstemningsresultatet. Heller ikke bør det lovreguleres om kommunestyret/fylkestinget skal tilkjennegi sitt syn før folkeavstemningen, i form av en tilrådning til velgerne.

§ 118. Forberedelse og gjennomføring av folkeavstemningen

1. *Bestemmelsene i denne loven om forberedelse og gjennomføring av kommunestyrevalg og fylkestingsvalg gjelder tilsvarende så langt de passer.*

2. *Kommunestyret/fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av folkeavstemningen.*

Paragrafen er ny i forhold til gjeldende valglov.

Det synes rimelig at folkeavstemningen avvikles så vidt mulig i samsvar med reglene om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, med de nødvendige tilpasninger.

Nærmere detaljer i forbindelse med avviklingen av folkeavstemningen bør kunne fastsettes av kommunestyret/fylkestinget selv.

§ 119. Utgiftene ved folkeavstemningen

1. *Kommunen/fylkeskommunen dekker selv de utgiftene som er nødvendige for avviklingen av folkeavstemningen.*

Paragrafen er ny i forhold til gjeldende valglov.

Lokale folkeavstemninger vil være initiert av lokale myndigheter, og ikke være en følge av pålegg fra sentrale statlige organer. Dermed bør utgiftene i forbindelse med avstemningen dekkes fullt ut av kommunen/fylkeskommunen.

Kapittel 28. Dekning av utgifter i forbindelse med valg

§ 120. Utgifter som dekkes av statskassen

Statskassen dekker de utgifter som følger av denne lov til:

1. *stemmeseddelkonvolutter og omslagskonvolutter for forhåndsstemmer,*
2. *trykking av stemmesedler med kandidatnavn til bruk for velgerne ved forhåndsstemmegivningen og i stemmelokalene ved stortingsvalg,*
3. *kommunenes mottak av forhåndstemmer. Statskassen gir kommunene refusjon for deres utgifter etter satser som fastsettes av departementet.*
4. *produksjon og utsending av valgkort,*
5. *fylkesvalgstyrenes og riksvalgstyrets virksomhet ved stortingsvalg.*
6. *valgstyrenes virksomhet ved stortingsvalg, unntatt de utgifter som er omhandlet i nr 3. Statskassen gir kommunene refusjon for deres utgifter etter satser som fastsettes av departementet.*

Paragrafen tilsvarer § 91 første ledd og andre ledd nr 2 tredje punktum i dagens valglov.

Utvalget går inn for at staten skal dekke de samme typer utgifter i forbindelse med valg som følger av gjeldende bestemmelser.

Staten dekker i dag Postens utgifter i forbindelse med mottak av forhåndsstemmer. Utvalget foreslår at kommunene overtar Postens oppgaver, og mener det er en rimelig konsekvens av denne omleggingen at kommunene får dekket sine utgifter i forbindelse med denne nye oppgaven som de pålegges. Utvalget mener at kommunene vil kunne organisere forhåndsstemmegivningen på en slik måte at det fører til mindre utgifter, bl.a. i forbindelse med forsendelse av stemmene. Stemmer mottatt i kommunen der velgeren er manntallsført leveres direkte til valgstyret, og dermed sparer en utgifter til porto.

For å unngå en altfor tids- og ressurskrevende ordning med kontroll av faktiske utgifter i forbindelse med forhåndsstemmegivningen vil utvalget

foreslå at en innfører en ordning som langt på vei tilsvarer den som gjelder for statens refusjon av kommunenes utgifter i forbindelse med stortingsvalget. Departementet bør fastsette satser for refusjonen. Refusjonen bør fastsettes på grunnlag av et kronebeløp pr. mottatt forhåndsstemme. Her bør en legge til grunn én sats for stemmer avgitt av velgere med stemmerett i kommunen, og en annen høyere sats for stemmer som må sendes til andre kommuner. Det må være en forutsetning at disse satsene settes slik at kommunene får en reell dekning av utgiftene ved forhåndsstemmegivningen, selv om en ikke oppnår en dekning krone for krone.

Når det gjelder kommunenes utgifter i forbindelse med stortingsvalg, går utvalget inn for at staten gir refusjon til kommunene etter samme prinsipper som i dag, men at refusjonssatsene justeres opp betydelig, for å sikre at kommunene får en dekning som står i bedre samsvar med de reelle utgifter enn det som følger av dagens satser.

§ 121. Utgifter som dekkes av fylkeskommunene.

Fylkeskommunene dekker de utgifter som følger av denne lov til fylkesvalgstyrenes virksomhet ved fylkestingsvalg.

Paragrafen tilsvarer § 91 andre ledd nr 1 og nr 2 første punktum.

Fylkeskommunene dekker i dag fylkesvalgstyrenes utgifter i forbindelse med

- behandling av listeforslag
- trykking av stemmesedler, både til forhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgdagen
- opptelling av stemmesedler og valgoppgjør

Det foreslås ingen endringer når det gjelder de utgifter fylkeskommunene skal dekke.

§ 122. Utgifter som dekkes av kommunene

Kommunene dekker de utgifter som følger av denne lov til valgstyrenes virksomhet ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, med unntak av de utgifter som er nevnt i § 120 nr 3.

Paragrafen tilsvarer § 91 andre ledd nr 2 andre punktum.

I forhold til gjeldende bestemmelser skal kommunene dekke de samme utgifter som nå ved lokalvalgene. Kommunene oppnår en økonomisk lettelse i forhold til ordningen som gjaldt før poststemmegivningen ble innført, ved at de nå slipper å dekke utgiftene i forbindelse med forhåndsstemmegivningen.

Kapittel 29. Forsøk

§ 123. Hjemmel for forsøk

Kongen kan etter søknad gi samtykke til

1. *forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av lovens bestemmelser*
2. *forsøk med direkte valg av andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i denne lov*

Paragrafen tilsvarer delvis § 94a første punktum. Delvis er det en ny paragraf.

Utvalget går inn for at det tas inn en generell forsøkshjemmel i valgloven. Etter utvalgets mening er det behov for en slik hjemmel som omhandler valg særskilt.

Den bestemmelsen som foreslås her vil rekke videre enn den gjeldende forsøkshjemmelen, som bare hjemler forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet. Det åpnes for forsøk på to områder

- en generell adgang til å fravike lovens regler når det gjelder avvikling av stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalg. Det kan være tale om forsøk med
  - elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen
  - direkte avkryssing i et landsomfattende manntall, ved forhåndsstemmegivningen eller stemmegivningen på valgdagen
  - maskinell stemmegivning, for eksempel via Internett
  - maskinell opptelling av stemmer og valgoppgjør

- adgang til å velge andre folkevalgte organer enn Stortinget, kommunestyrene og fylkestingene ved direkte valg. Det kan være tale om
  - ordfører
  - lokalutvalg (kommunedelsutvalg, bydelsutvalg), og andre kommunale utvalg
  - interkommunale organer

Det er en forutsetning at de kommuner som ønsker å sette i gang forsøk søker Kongen (departementet) om samtykke.

§ 124. Ramme for forsøk

Kongen fastsetter nærmere vilkår for forsøk etter foregående paragraf, og bestemmer herunder hvilke lovbestemmelser det kan gjøres avvik fra.

I forbindelse med forsøk etter valgloven kan Kongen fastsette nærmere vilkår for forsøket. Det nevnes spesielt at Kongen skal fastsette hvilke lovregler en kan gjøre unntak fra ved forsøket.

Kapittel 30. Forskjellige bestemmelser

§ 125. Beregning av frister

1. *Er en frist etter denne lov fastsatt til et bestemt antall dager eller år før valgdagen, skal en ikke regne med valgdagen som er fastsatt av Kongen og dagen foran.*
2. *Faller en dato, som etter denne lov er utgangspunktet for en frist, på en helligdag, begynner fristen å løpe fra nærmest påfølgende hverdag.*
3. *Faller en dato, som etter denne lov er avslutningen av en frist, på en helligdag, anses fristen å løpe ut den nærmest påfølgende hverdag.*
4. *Bestemmelsene i nr 2 og 3 gjelder tilsvarende i de tilfelle hvor en dato, som er det tidligste eller seneste tidspunkt for noen handling etter denne lov, faller på en helligdag.*
5. *Blir en frist etter denne lov oversittet kan det ikke avhjelpes, med mindre fristoversittingen skyldes forhold den som plikter å overholde fristen ikke har herredømme over, og heller ikke kunne forutse.*

Paragrafen tilsvarer § 86 i dagens valglov.

Bestemmelsen er i det vesentlige i samsvar med gjeldende regler.

Den absolutte regelen om at fristoversittelser ikke kan avhjelpes foreslås noe myket opp. Dette er i tråd med den praksis som er utviklet, særlig i forbindelse med innlevering av listeforslag, der en i visse tilfelle har akseptert oversittelse når dette skyldes forhold forslagsstillerne ikke kunne ha herredømme over, for eksempel feilaktig eller mangelfull informasjon det offentliges side, force-majeure-lignende forhold (uvær eller lignende).

§ 126. Opplysningsplikt

Alle offentlig tilsatte plikter, så langt deres stilling setter dem i stand til det og hensynet til andre lovbestemte gjøremål ikke blir tilsidesatt, å gi valgmyndighetene de opplysninger de måtte kreve til bruk ved forberedelsene og gjennomføringen av valget.

Paragrafen tilsvarer § 87 i dagens valglov, og er i samsvar med denne.

§ 127. Oppgaver til valgstatistikk

1. *Fylkesvalgstyrene og valgstyrene plikter å gi de oppgaver angående valget som finnes nødvendige for å utarbeide offisiell valgstatistikk.*
2. *Departementet kan gi nærmere bestemmelser om oppgaver etter nr 1*

Paragrafen tilsvarer § 88 i dagens valglov, og er i samsvar med denne.

§ 128. Taushetsplikt

Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder tilsvarende ved valg.

Paragrafen tilsvarer § 90 i dagens valglov.

I dag pålegger valgloven taushetsplikt i følgende tilfelle

– den som får tilgang til avkryssingsmanntallet har taushetplikt mht. hvem som har stemt eller unnlatt å stemme
– den som får kjennskap til hvordan noen har stemt – for eksempel i kraft av å være velgerens hjelper under stemmegivningen – har taushetsplikt mht. dette

Utvalget foreslår at valglovens regler om taushetsplikt oppheves og erstattes med en henvisning til forvaltningslovens regler. Dette innebærer etter utvalgets mening ingen realitetsendring. Det å avgi stemme – eller å unnlate å stemme – må anses som et personlig forhold som omfattes av forvaltningslovens § 13. Dermed vil det fortsatt gjelde taushetsplikt i de tilfelle som i dag omhandles i valgloven § 90, selv om de uttrykkelige reglene erstattes med en henvisning til forvaltningsloven.

Den lovendringen som foreslås her har dessuten den fordelen at en kan oppheve en særlovbestemmelse om taushetsplikt.

§ 129. Lovens anvendelse i kommuner som utgjør et eget fylke

– *Bestemmelsene om fylkestingsvalg i denne loven gjelder ikke i de tilfelle hvor en kommune utgjør et eget fylke.*
– *Det skal også i kommuner som omfattes av nr. 1 være adgang til å avgi*

forhåndsstemme til fylkestingsvalg når vedkommende velger har stemmerett i en kommune som utgjør en del av et fylke.

Paragrafen tilsvarer § 94 i dagens valglov, og er i samsvar med denne.

Med dagens administrative inndeling i Norge har paragrafen betydning bare for Oslo.

§ 130. Ikrafttreden

1. *Denne loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.*
2. *Fra samme tid oppheves lov av 1. mars 1985 nr 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven).*

Denne bestemmelsen om ikrafttreden tilsvarer den som ble foreslått av Valglovutvalget av 1980 i sin innstilling, NOU 1982: 6.

Den någjeldende valgloven kan oppheves når denne loven som foreslås her trer i kraft.

Kapittel 13
Utkast til lov om valg og folkeavstemninger

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

§ 1. Lovens formål

Formålet med denne loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne

a) ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre og
b) gi uttrykk for sine meninger gjennom frie, direkte og hemmelige avstemninger.

§ 2. Lovens virkeområde

1. Denne loven gjelder ved
   a) valg av representanter til Stortinget
   b) valg av representanter til fylkesting
   c) valg av representanter til kommunestyrer
   d) nasjonale folkeavstemninger
   e) lokale folkeavstemninger.

2. Det framgår av det enkelte kapitel eller den enkelte bestemmelse hvilket virkeområde reglene har.

Kapittel 2. Stemmerett

§ 3. Stortingsvalg

Stemmerett har

1. Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt i riket, som senest i det året valget holdes vil ha fylt 18 år og som ikke har mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53
2. Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt utenfor riket dersom de noen gang har vært registrert i norsk folkeregister som bosatt i riket, og ellers fyller vilkårene i nr 1
3. Tilsatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand, uten hensyn til bestemmelsen i nr 2, dersom de ellers fyller vilkårene i nr l

§ 4. Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

Stemmerett har

1. Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt i riket, som senest i det året valget holdes vil ha fylt 18 år og som ikke har mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53
2. Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt utenfor riket dersom de noen gang i løpet av de siste 10 år før valgdagen har vært registrert i norsk folkeregister som bosatt i riket og ellers fyller vilkårene i nr l
3. Tilsatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand, uten hensyn til bestemmelsen i nr 2, dersom de ellers fyller vilkårene i nr l
4. Personer som er statsborgere i andre nordiske land, dersom de den 30. juni i valgåret står innført i norsk folkeregister som bosatt i riket og

ellers fyller de vilkår som gjelder for norske statsborgere.
5. Personer som ikke er norske statsborgere eller statsborgere i andre nordiske land, dersom de har stått innført i norsk folkeregister som bosatt i riket de siste tre år før valgdagen og ellers fyller de vilkår som gjelder for norske statsborgere.

Kapittel 3. Manntallet

§ 5. Manntallets betydning for stemmeretten. Hvem skal føre manntallet

1. Alle som har stemmerett etter §§ 3 og 4, må være innført i manntall på valgdagen for å kunne avgi stemme.
2. Valgstyret har ansvaret for manntallsføringen.

§ 6. Grunnlaget for manntallet

1. Manntallet utarbeides i de år det skal være valg. Til grunn legges folkeregisteret den 30. juni i valgåret. Departementet har ansvaret for at valgstyret får et manntallsutkast som er i samsvar med folkeregisteret.
2. Personer som er under utdanning, og som ifølge folkeregisterforskriftene er registrert som bosatt i en annen kommune, kan begjære seg innført i manntallet i den kommunen der utdanningsinstitusjonen ligger.
3. Det føres felles manntall for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg
4. Stemmeberettigede på Svalbard eller Jan Mayen, skal manntallsføres i den kommunen hvor de sist var innført i folkeregisteret som bosatt.

§ 7. Manntallsføring av utenlandsboende

1. Norske statsborgere som på valgdagen er bosatt utenfor riket skal uten søknad føres inn i manntallet i den kommunen der de sist var registrert som bosatt i riket. Det samme gjelder stemmeberettigede som flytter inn i riket etter 30. juni, når de noen gang i løpet av de siste ti år før valgdagen har vært folkeregisterført som bosatt i riket. Personer som nevnt i § 3 nr 2, og som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i riket noen gang i løpet av de siste ti år før valgdagen, skal føres inn i manntallet dersom søknad om slik innføring er kommet inn til valgstyret innen valgdagen.
2. De som flytter til riket etter 30. juni skal – når de ikke har vært folkeregisterført som bosatt i riket noen gang i løpet av de siste ti år før valgdagen – manntallsføres i den kommunen de flytter til dersom valgstyret får melding fra folkeregisteret om flyttingen innen valgdagen.
3. Tilsatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand, skal manntallsføres uten søknad i den kommunen der de sist var innført i folkeregisteret som bosatt. Personer som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i riket noen gang skal manntallsføres i Oslo kommune.

§ 8. Manntallsutkast

1. Valgstyret sørger for at det blir satt opp et manntall
2. Valgstyret sørger for at personer som en ikke har funnet å kunne føre inn i manntallet straks blir gitt melding. Meldingen skal inneholde opplysninger om

a) hvorfor vedkommende ikke er ført inn i manntallet
b) framgangsmåten ved klage

§ 9. Utlegging av manntallsutkast

1. Valgstyret sørger for at manntallet blir lagt ut til alminnelig ettersyn. Manntallet skal ligge ute fram til valgdagen.
2. Valgstyret skal på forhånd kunngjøre tid og sted for utleggingen.

§ 10. Klager

1. Klager over manntallet fremmes til valgstyret.
2. Klagene skal være skriftlige og begrunnet.

§ 11. Behandling og oppdatering av manntallet

1. Manntallet skal oppdateres i tiden fra 30. juni og fram til valgdagen.
2. Dersom det settes fram klage over manntallet avgjør valgstyret om klagen skal tas til følge.
3. Innføring i manntallet skal skje
   a) på grunn av klage som gis medhold, eller oppdaget feil
   b) når vedkommende har fått stemmerett eller vil få stemmerett senest på valgdagen
   c) når valgstyret får melding om at en stemmeberettiget som har vært bosatt i utlandet i mer enn 10 år, er flyttet til riket etter 30. juni
   d) når en person er flyttet til kommunen før 30. juni, og flyttingen ikke er blitt registrert i manntallet
   e) etter begjæring fra person som nevnt i § 6 nr 2

4. Er det grunn til å tro at den som blir innført også står i manntallet i en annen kommune, skal underretning om innføringen straks sendes til valgstyret der.
5. Strykning skal skje
   a) etter klage som gis medhold, eller oppdaget feil
   b) når vedkommende er avgått ved døden, eller har mistet stemmeretten
   c) etter melding fra valgstyret i en annen kommune om at vedkommende er innført i manntallet der
   d) når en person er flyttet fra kommunen før 30. juni, og flyttingen ikke er blitt registrert i manntallet
   e) etter søknad som nevnt i § 7 nr 1 tredje punktum

6. Dersom en velger som følge av oppdatering av manntallet blir manntallsført i en annen kommune, eller i en annen krets innen kommunen, skal valgstyret straks sende underretning til vedkommende.

§ 12. Nærmere bestemmelser om manntallet og manntallsføringen

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om
1. manntallsføringen og behandlingen av manntallet
2. bruk og tilbakelevering av manntallseksemplarer

3. produksjon og utsending av valgkort

Kapittel 4. Valgbarhet og plikt til å motta valg

§ 13. Stortingsvalg

1. Valgbar til Stortinget og pliktig til å ta mot valget er enhver som har stemmerett ved valget og som ikke er utelukket eller fritatt.
2. Utelukket fra valg til Stortinget er:
   a) de tilsatte i departementene som er utnevnt i sine stillinger av Kongen i statsråd, med unntak av statsråder og statssekretærer
   b) dommere i Høyesterett
   c) tilsatte i diplomatiet og konsulatvesenet.

3. Hvorvidt en person skal utelukkes fra valg til Stortinget avhenger av hvorvidt vedkommende innehar stillingen på valgdagen.
4. Rett til å kreve seg fritatt for å stå på en liste har
   a) den som er stemmeberettiget i et annet valgdistrikt
   b) den som har møtt som representant på alle Storting etter forrige valg
   c) den som er medlem av et registrert parti, når vedkommende er ført opp som kandidat på et listeforslag som ikke er satt fram av dette partiet.

§ 14. Kommunestyrevalg

1. Valgbar til kommunestyret og pliktig til å ta mot valget er enhver som har stemmerett ved valget, og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen og som ikke er utelukket eller fritatt.
2. Utelukket fra valg til kommunestyret er
   a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann
   b) den som i vedkommende kommune er
      – administrasjonssjef eller dennes stedfortreder
      – sekretær for kommunestyret
      – ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et om-råde av kommunens forvaltning
      – ansvarlig for regnskapsfunksjonen
      – ansvarlig for revisjonen

3. Hvorvidt noen er utelukket fra valg avhenger av om vedkommende innehar stillingen når kommunestyret trer i funksjon.
4. Rett til å kreve seg fritatt for valg til kommunestyre har
   a) den som ved valgårets utløp har gjort tjeneste som medlem av kommunestyret de siste fire år
   b) den som har rett til fritak etter andre lover
   c) den som er medlem av et registrert parti, når vedkommende er ført opp som kandidat på et listeforslag som ikke er satt fram av dette partiet.
   d) den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet vil kunne skjøtte

sine plikter i vervet

§ 15. Fylkestingsvalg

1. Valgbar til fylkestinget og pliktig til å ta mot valget er enhver som har stemmerett ved valget, og som står innført i folkeregisteret som bosatt i en av kommunene i fylket på valgdagen og som ikke er utelukket eller fritatt.
2. Utelukket fra valg til fylkestinget er
   a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann
   b) den som i vedkommende fylkeskommune er
      – administrasjonssjef eller dennes stedfortreder
      – sekretær for fylkestinget
      – ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et om-råde av fylkeskommunens forvaltning
      – ansvarlig for regnskapsfunksjonen
      – ansvarlig for revisjonen
3. Hvorvidt noen er utelukket fra valg til fylkesting avhenger av om vedkommende innehar stillingen når fylkestinget trer i funksjon.
4. Rett til å kreve seg fritatt for valg til fylkesting har
   a) den som ved valgårets utløp har gjort tjeneste som medlem av fylkestinget de siste fire år
   b) den som har rett til fritak etter andre lover
   c) den som er medlem av et registrert parti, når vedkommende er ført opp som kandidat på et listeforslag som ikke er satt fram av dette partiet
   d) den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet vil kunne skjøtte sine plikter i vervet

Kapittel 5. Valgorganene

§ 16. Valgstyret

1. I hver kommune skal det være et valgstyre.
2. Valgstyret oppnevner selv de nødvendige hjelpere.

§ 17. Stemmestyrene

Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal et stemmestyre *valgt av kommunestyret selv eller, etter delegasjon, valgstyret,* administrere stemmegivningen på hvert sted.

§ 18. Fylkesvalgstyret

1. I hvert fylke skal det ved stortingsvalg og fylkestingsvalg være et fylkesvalgstyre.
2. Fylkesvalgstyret oppnevner selv de nødvendige hjelpere.

§ 19. Riksvalgstyret

1. Kongen oppnevner et riksvalgstyre i de år det holdes stortingsvalg.
2. Riksvalgstyret skal ha minst fem medlemmer med varemedlemmer.

3. Kongen oppnevner leder og nestleder, og gir nærmere bestemmelser om hvem som skal fungere som arbeidshjelp for riksvalgstyret.
4. Riksvalgstyrets leder kan bestemme at saker skal avgjøres ved fjernmøte eller skriftlig saksbehandling. Dette kan likevel bare gjøres når det er påkrevd å få saken avgjort før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette må anses nødvendig.
5. Alle møter holdes for åpne dører med mindre lukkede dører er påkrevd på grunn av lovbestemt taushetsplikt eller av hensyn til personvern.

Kapittel 6. Registrering av politiske partier

§ 20. Søknad om registrering

1. Et politisk parti kan søke notarius publicus i Oslo om å bli registrert med et bestemt partinavn.
2. Som vedlegg til søknaden må følge
   a) egenhendig underskrevet erklæring fra minst 5000 personer som har stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partiet registrert. Stemmerettsalderen må være nådd innen utgangen av det kalenderåret søknaden settes fram. Hver underskrift må være datert, og dateringen må ikke være mer en ett år eldre enn søknaden
   b) en oversikt over postadresse og fødselsdato for samtlige underskrivere.

3. Det skal legges til grunn at underskriverne selv har skrevet under på erklæring som nevnt, og at erklæringene og opplysningene er riktige, med mindre særlige forhold tilsier noe annet.
4. Søknad om registrering må være kommet inn til notarius publicus senest 1. februar i valgåret for at registreringen skal ha virkning ved valget.

§ 21. Vilkår for registrering

1. Et parti kan ikke bli registrert dersom partinavnet enten
   a) er utsatt for å bli forvekslet med partinavn som allerede er registrert, eller
   b) er utsatt for å bli forvekslet med navn på parti som tidligere er søkt registrert, så lenge sistnevnte søknad ikke er endelig avslått, eller
   c) kan føre til at partiet av andre grunner blir forvekslet med andre partier

2. Et partinavn kan heller ikke bli registrert dersom det er utsatt for forveksling med et partinavn som er registrert i medhold av regler om valg av sameting § 17.
3. Om saksbehandlingen gjelder reglene i forvaltningsloven med unntak av § 4.
4. Rettsvirkningene av en registrering faller bort dersom partiet ikke har stilt valgliste i noe valgdistrikt ved et stortingsvalg.
5. Et registrert partinavn kan bli fritt fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn. Navnet kan også bli fritt når partiet ikke har stilt valgliste i noe valgdistrikt ved to påfølgende stortingsvalg.

§ 22. Endring av partinavn. Sammenslåing av registrerte partier

1. Et parti som allerede er registrert kan søke notarius publicus om å få endre det registrerte navnet. Bestemmelsene i § 20 nr 4 og § 21 nr 1, 2 og 3 gjelder tilsvarende.
2. Bestemmelsene §§ 20 og 21 om registrering av et nytt partinavn gjelder tilsvarende dersom to eller flere registrerte partier går sammen i et parti under et nytt navn.

§ 23. Kunngjøring om registrering

Vedtak av notarius publicus i saker om registrering av partier skal kunngjøres i Norsk lysingsblad.

§ 24. Klage i registreringssaker

1. Vedtak som treffes av notarius publicus i registreringssaker kan påklages til en nemnd oppnevnt av departementet.
2. Klagerett har den som har søkt om registrering av partinavn, og alle registrerte partier.
3. Om saksbehandlingen gjelder reglene i forvaltningsloven med unntak av § 4.
4. Nemndas vedtak i klagesaker skal kunngjøres i Norsk lysingsblad.

Kapittel 7. Antall stortingsrepresentanter. Fordeling av representantplassene på valgdistriktene

§ 25. Antall stortingsrepresentanter

Det velges 169 stortingsrepresentanter.

§ 26. Antall distriktsrepresentanter og utjamningsrepresentanter

1. 150 stortingsrepresentanter velges som distriktsrepresentanter
2. 19 stortingsrepresentanter velges som utjevningsrepresentanter

§ 27. Representantenes fordeling på valgdistriktene

1. Samtlige 169 representantplasser fordeles på valgdistriktene.
2. Antall representanter fra hvert valgdistrikt fastsettes på grunnlag av en beregning av forholdet mellom hvert valgdistrikts innbyggertall og areal, og hele rikets innbyggertall og areal. Ved beregningen gir hver innbygger 1 poeng og hver kvadratkilometer 1,8 poeng. Beregningen skal foretas av departementet hvert 8. år. Resultatet av beregningen meddeles Stortinget.
3. Alle representantplassene – med unntak av den siste representantplassen i hvert valgdistrikt – fordeles på de valglistene som deltar i valgdistriktet, på grunnlag av listenes oppslutning ved valget i valgdistriktet.
4. Den siste representantplassen i hvert valgdistrikt skal være utjevningsrepresentant.
5. Utjevningsrepresentantene fordeles mellom de partier som på landsbasis oppnår minst 4 prosent av stemmene

Kapittel 8. Tidspunktet for valgene. Fastsetting av valgdag

§ 28. Tidspunktet for valgene

1. Valg av stortingsrepresentanter skal holdes i alle kommuner i landet på en og samme dag i september måned i hver stortingsperiodes siste år.
2. Valg av fylkesting og kommunestyre skal holdes i alle kommuner i landet på en og samme dag i september måned hvert fjerde år. Valgene holdes i hver stortingsperiodes andre år.

§ 29. Fastsetting av valgdag

1. Kongen fastsetter valgdagen i god tid før valget.
2. Kommunestyret kan bestemme at det i vedkommende kommune skal holdes valg også dagen før den valgdagen som er fastsatt av Kongen.

Kapittel 9. Kravene til listeforslagene

§ 30. Stortingsvalg

1. Et forslag til valgliste må for å kunne godkjennes fylle følgende krav:
   a) Det må være innlevert senest 30. april i valgåret.
   b) Det må tydelig angi hvilket valg det gjelder
   c) Det må ha en overskrift som angir det parti eller den gruppe det går ut fra, og som ikke kan lede til forveksling med andre listeforslag i samme valgdistrikt. Blir forslaget satt fram av et registrert parti, skal partibetegnelsen i listeoverskriften være enslydende med partiets registrerte navn
   d) Det må være utfylt i tydelig rekkefølge med så mange forskjellige navn som det skal velges representanter til Stortinget fra valgdistriktet. Forslaget kan i tillegg inneholde høyst 6 andre forskjellige navn.
   e) Det må ikke ha kandidat felles med andre forslag som gjelder samme valgdistrikt.
   f) Kandidatene skal være betegnet med fornavn og etternavn og fødselsår. Hvis det er nødvendig for å unngå forveksling skal kandidatenes stilling og/eller bostedsadresse påføres. Blir listeforslaget satt fram av flere registrerte partier, eller fra både et registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti, kan det på listeforslaget opplyses hvilket parti eller gruppe kandidaten har tilknytning til. Dersom forslagsstillerne ønsker å tilkjennegi at en kandidat skal representere en bestemt gruppe velgere, kan dette opplyses på forslaget.
   g) Et listeforslag som blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling i valgdistriktet må være underskrevet av leder og minst ett styremedlem i lokalavdelingen med stemmerett i valgdistriktet. Et parti kan bare stille en liste i hvert valgdistrikt. Dersom listeforslaget ikke blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling må det være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i valgdistriktet. Det samme gjelder dersom forslaget utgår både fra registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt Underskriverne må ikke stå som forslagsstillere på noe annet listeforslag.
   h) Forslaget må inneholde navn på en tillitsvalgt med vararepresentant

blant dem som har underskrevet forslaget, som fylkesvalgstyret kan henvende seg til ved forhandlinger om listeforslaget.

2. Forslaget bør inneholde fortegnelse over et tillitsutvalg blant forslagsstillerne som kan avgi erklæring om å kalle tilbake listeforslaget.
3. Forslaget kan ikke inneholde annen informasjon til velgerne enn det som følger av denne paragrafen
4. Som vedlegg til listeforslaget skal følge fortegnelse over
   a) Kandidatenes fødselsdato,
   b) Forslagsstillernes fødselsdato og bostedsadresse

5. Forslaget kan kalles tilbake av tillitsutvalget. Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. mai i valgåret. *Bestemmelsene* om innlevering av listeforslag gjelder tilsvarende ved tilbakekalling.

§ 31. Fylkestingsvalg

1. Et forslag til valgliste må for å kunne godkjennes fylle følgende krav:
   a) Det må være innlevert senest 30. april i valgåret.
   b) Det må tydelig angi hvilket valg det gjelder
   c) Det må ha en overskrift som angir det parti eller den gruppe det går ut fra, og som ikke kan lede til forveksling med annet listeforslag i samme fylke. Blir forslaget satt fram av et registrert parti, skal partibetegnelsen i listeoverskriften være enslydende med partiets registrerte navn
   d) Det må være utfylt i tydelig rekkefølge med minst 5 forskjellige navn, og høyst så mange navn som det skal velges representanter til fylkestinget.
   e) Det må ikke ha kandidat felles med andre forslag som gjelder fylkestingsvalget.
   f) Kandidatene skal være betegnet med fornavn og etternavn og fødselsår. Hvis det er nødvendig for å unngå forveksling skal kandidatenes stilling og/eller bostedsadresse påføres. Blir listeforslaget satt fram av flere registrerte partier, eller fra både et registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti, kan det på listeforslaget opplyses hvilket parti eller gruppe kandidaten har tilknytning til. Dersom forslagsstillerne ønsker å tilkjennegi at en kandidat skal representere en bestemt gruppe velgere, kan dette opplyses på forslaget.
   g) Et listeforslag som blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling i fylket må være underskrevet av leder og minst ett styremedlem i lokalavdelingen med stemmerett i fylket. Et parti kan bare stille en liste i hvert fylke. Dersom listeforslaget ikke blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling i fylket må det være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i fylket. Det samme gjelder dersom forslaget utgår både fra registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti. Underskriverne må ikke stå som forslagsstillere på noe annet listeforslag.
   h) Forslaget må inneholde navn på en tillitsvalgt med vararepresentant

blant dem som har underskrevet forslaget, som fylkesvalgstyret kan henvende seg til ved forhandlinger om listeforslaget.

2. Forslaget bør inneholde fortegnelse over et tillitsutvalg blant forslagsstillerne som kan avgi erklæring om å kalle tilbake listeforslaget..
3. Dersom en kandidat ikke er folkeregisterført som bosatt i fylket 30. juni i valgåret må det ligge ved en erklæring om at så vil være tilfelle innen valgdagen.
4. Forslaget kan ikke inneholde annen informasjon fra forslagsstillerne til velgerne enn det som følger av denne paragrafen.
5. Som vedlegg til listeforslaget skal følge fortegnelse over
   a) Kandidatenes fødselsdato,
   b) Forslagsstillernes fødselsdato og bostedsadresse

6. Forslaget kan kalles tilbake av tillitsutvalget. Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. mai i valgåret. Bestemmelsene om innlevering av listeforslag gjelder tilsvarende ved tilbakekalling.

§ 32. Kommunestyrevalg

1. Et forslag til valgliste må for å kunne godkjennes fylle følgende krav:
   a) Det må være innlevert senest 30. april i valgåret.
   b) Det må tydelig angi hvilket valg det gjelder
   c) Det må ha en overskrift som angir det parti eller den gruppe det går ut fra, og som ikke kan lede til forveksling med annet listeforslag i samme kommune. Blir forslaget satt fram av et registrert parti, skal partibetegnelsen i listeoverskriften være enslydende med partiets registrerte navn
   d) Det må være utfylt i tydelig rekkefølge med minst 5 forskjellige navn, og høyst så mange forskjellige navn som det skal velges representanter til kommunestyret. Forslagsstillerne kan bestemme at ett eller to navn skal gis et tillegg i sitt personstemmetall som tilsvarer 20 % av listens stemmetall. Disse navnene skal stå først på listeforslaget med uthevet skrift.
   e) Det må ikke ha kandidat felles med andre forslag som gjelder samme kommune.
   f) Kandidatene skal være betegnet med fornavn og etternavn og fødselsår. Hvis det er nødvendig for å unngå forveksling skal kandidatenes stilling og/eller bostedsadresse påføres. Blir listeforslaget satt fram av flere registrerte partier, eller fra både et registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti, kan det på listeforslaget opplyses hvilket parti eller gruppe kandidaten har tilknytning til. Dersom forslagsstillerne ønsker å tilkjennegi at en kandidat skal representere en bestemt gruppe velgere, kan dette opplyses på forslaget.
   g) Et listeforslag som blir satt fram av et registrert partis lokalavdeling i fylket må være underskrevet av leder og minst ett styremedlem i lokalavdelingen med stemmerett i kommunen. Et parti kan bare stille en liste i hver kommune. Dersom listeforslaget ikke blir satt fram av et

registrert partis lokalavdeling i kommunen må det være underskrevet av minst like mange personer med stemmerett i kommunen som tilsvarer 2 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste kommunestyrevalg, likevel ikke færre enn antall representanter som skal velges, og ikke flere enn 300. Det samme gjelder dersom forslaget utgår både fra registrert parti og fra velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe slikt parti. Underskriverne må ikke stå som forslagsstillere på noe annet forslag som gjelder samme valg

h) Forslaget må inneholde navn på en tillitsvalgt med vararepresentant blant dem som har underskrevet forslaget, som valgstyret kan henvende seg til ved forhandlinger om listeforslaget.
i) Forslaget bør inneholde fortegnelse over et tillitsutvalg blant forslagsstillerne som kan avgi erklæring om å kalle tilbake listeforslaget.

2. Dersom en kandidat ikke er folkeregisterført som bosatt i kommunen 30. juni i valgåret må det ligge ved en erklæring om at så vil være tilfelle innen valgdagen.
3. Forslaget kan ikke inneholde annen informasjon fra forslagsstillerne til velgerne enn det som følger av denne paragrafen.
4. Som vedlegg til listeforslaget skal følge fortegnelse over
   a) Kandidatenes fødselsdato,
   b) Forslagsstillernes fødselsdato og bostedsadresse

5. Forslaget kan kalles tilbake av tillitsutvalget. Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. mai i valgåret. Bestemmelsene om innlevering av listeforslag gjelder tilsvarende ved tilbakekalling.

§ 33. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om valglistenes innhold.

Kapittel 10. Behandlingen av listeforslagene. Trykking av stemmesedler

§ 34. Valgmyndighetenes behandling av listeforslagene

1. Listeforslagene skal, etter hvert som de kommer inn, ligge til ettersyn der valgmyndighetene bestemmer.
2. Vedkommende valgmyndighet avgjør om forslag til valglister og tilbakekallinger av listeforslag kan godkjennes.
3. Det forhold at et listeforslag eller tilbakekalling av et listeforslag ved innleveringen ikke oppfyller lovens krav er ikke i seg selv grunn til å forkaste forslaget. Valgmyndighetene skal gjennom forhandlinger med listeforslagets tillitsvalgte forsøke å bringe forslag eller tilbakekallinger i samsvar med loven.
4. Valgmyndighetene undersøker om kandidater og forslagsstillere fyller de vilkår som er fastsatt i loven. Forslagsstillerne plikter, når valgmyndighetene krever det, å dokumentere at vilkårene er oppfylt.
5. Valgmyndighetene skal underrette samtlige kandidater på listeforslagene.
6. Brudd på fristene for innlevering eller tilbakekalling av listeforslag kan ikke avhjelpes.

7. Innen fristen for innlevering av listeforslag løper ut kan forslagsstillerne gjøre de endringer i forslaget de måtte ønske, herunder erstatte det innleverte forslaget med et nytt. Etter at fristen er utløpt, kan forslagsstillerne bare gjøre de endringer i listeforslagene som måtte være nødvendig for å bringe forslagene i samsvar med lovens krav.
8. En forslagsstiller eller en kandidat som står på flere listeforslag for samme valg, skal gis pålegg om å si fra innen en bestemt frist hvilket forslag vedkommende vil stå på.
9. En kandidat på et listeforslag ved stortingsvalg skal ikke strykes av listeforslaget av den grunn at vedkommende er kandidat på et listeforslag i et annet fylke.
10. En kandidat som ikke er valgbar strykes av listeforslaget med mindre det blir dokumentert at vedkommende vil oppfylle valgbarhetsvilkårene på valgdagen, eller – dersom vedkommende innehar en stilling som gjør at han/hun er utelukket fra valg til kommunestyret/fylkestinget – når organet trer i funksjon.
11. En kandidat som blir fritatt strykes av listeforslaget.
12. Den tillitsvalgte for listeforslaget bestemmer hvilket navn som skal settes inn på en plass som er blitt ledig fordi en kandidat er blitt strøket av listen.
13. Når det etter at innleveringsfristen er gått ut, skal settes inn et navn i stedet for et som er strøket, må den tillitsvalgte legge fram skriftlig erklæring fra den nye kandidaten om at vedkommende er villig til å stå på listen. Det kan ikke settes inn navn som allerede er ført opp på et annet innlevert listeforslag for samme valg.
14. Har flere valglister for samme valg samme overskrift, eller overskrifter som ikke tydelig skiller seg fra hverandre, og saken ikke blir ordnet ved forhandlinger, seirer det forslaget som er innlevert først. Enerett til registrert partinavn går likevel alltid foran.
15. Senest den 1. juni i valgåret skal valgmyndighetene ta stilling til om de innleverte listeforslagene kan godkjennes.
16. Fylkesvalgstyret sørger for at alle valgstyrer i fylket får tilsendt et tilstrekkelig antall av alle de godkjente listene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

§ 35. Trykking av stemmesedler

1. Fylkesvalgstyret sørger for at det i god tid før 10. august i valgåret blir trykket et tilstrekkelig antall stemmesedler av alle godkjente valglister i fylket ved stortingsvalg og fylkestingsvalg..
2. Ved kommunestyrevalg sørger valgstyret for at det i god tid før 10. august blir trykt et tilstrekkelig antall stemmesedler av alle godkjente valglister i kommunen.
3. Trykte stemmesedler skal være enslydende med en offisiell valgliste når det gjelder overskrift og kandidatnavn.

§ 36. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om
1. Behandlingen av valglistene

2. Trykking av stemmesedler

Kapittel 11. Tid og sted for stemmegivningen på valgdagen

§ 37. Sted for stemmegivningen

1. Valgstyret fastsetter hvor stemmegivningen skal foregå. Valgstyret må legge vekt på at stemmegivningen foregår i lokaler som er lett tilgjengelig for velgerne.
2. I kommuner hvor det holdes valg to dager og hvor stemmegivningen foregår på flere steder, kan valgstyret bestemme at ett eller flere valglokaler ikke skal holdes åpne første dag.
3. Vedtak om endringer i stemmekretsinndelingen må være gjort senest 31. mars i valgåret.

§ 38. Tid for stemmegivningen

Tiden for stemmegivningen må settes slik at velgerne får rimelig anledning til å stemme.

§ 39. Kunngjøring om stemmegivningen

Valgstyret kunngjør når og hvor stemmegivningen foregår, og når den skal være avsluttet.

§ 40. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om tid og sted for stemmegivningen, og om kunngjøring.

Kapitel 12. Forhåndsstemmegivningen

§ 41. Hvem kan avgi forhåndsstemme

1. En velger kan avgi stemme på forhånd etter reglene i dette kapitlet.
2. Velgeren må ha valgkort for å kunne forhåndsstemme innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen).

§ 42. Når kan forhåndsstemme avgis

1. Forhåndsstemmegivningen skal ta til 10. august i valgåret innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen) og 1. juli i valgåret utenriks, på Svalbard og Jan Mayen.
2. Stemmegivningen må ikke foregå senere enn to dager før den valgdagen som er fastsatt av Kongen i kommuner med to dagers valg. I kommuner der valg avvikles over en dag skal det være adgang til å forhåndsstemme også dagen før valgdagen.
3. Velgeren må selv sørge for å avgi forhåndsstemme så tidlig at den kommer vedkommende valgstyre i hende senest kl 20 valgdagen.
4. Stemmemottakeren er ikke forpliktet til å sette i verk særskilte foranstaltninger for at stemmegivningen skal komme frem til valgstyret i tide.

§ 43. Hvem er stemmemottaker

1. Som stemmemottaker innenriks tjenestegjør:
   a) Stemmemottakere oppnevnt av valgstyret.
   b) Sysselmannen på Svalbard. Sysselmannen kan oppnevne andre stemmemottakere, og bestemmer i så fall hvor stemmegivningen skal foregå.
   c) På Jan Mayen den Kongen bestemmer.

2. Som stemmemottaker utenfor riket tjenestegjør
   a) Utenrikstjenestemann ved lønnet norsk utenriksstasjon og ved ulønnede norske utenriksstasjoner som av Utenriksdepartementet er særskilt bemyndiget til det. Stasjonssjefen kan, når det finnes påkrevd, oppnevne en eller flere av stasjonens funksjonærer til å motta forhåndsstemmer på stasjonen.
   b) Stemmemottakere oppnevnt av Kongen andre steder enn det som fremgår av bokstav a.

3. Dersom en velger som oppholder seg utenfor riket ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker kan vedkommende avgi stemme ved brev uten at en stemmemottaker er til stede ev stemmegivningen.

§ 44. Hvor kan forhåndsstemmegivningen foregå

1. Velgeren må avgi stemme personlig overfor en stemmemottaker. Dette gjelder ikke velgere som er nevnt i § 43 nr 3.
2. Stemmegivning for stemmemottaker oppnevnt av valgstyret kan foregå enten
   a) ved kommunens administrasjonssenter
   b) på institusjoner innen helse- og omsorgsektoren og på andre høvelige steder som fastsettes av valgstyret. Valgstyret bestemmer når og hvor det skal mottas forhåndsstemmer.
   c) der velgeren oppholder seg, jf. nr 6

3. Stemmegivning for stemmemottaker på Svalbard foregår der sysselmannen har bestemt.
4. Stemmegivning for utenrikstjenestemann ved norsk utenriksstasjon foregår ved stasjonen. Stasjonssjefen kan bestemme at stemmer kan mottas utenfor stasjonens område.
5. Stemmegivning på Jan Mayen og i overvær av stemmemottaker utenfor riket oppnevnt av Kongen foregår der Kongen bestemmer.
6. Velgere som oppholder seg i Norge, unntatt Svalbard og Jan Mayen, kan avgi forhåndsstemme der de oppholder seg, dersom de oppfyller følgende vilkår
   a) de er syke eller uføre og av den grunn ikke i stand til å møte fram i et valglokale på valgdagen, og
   b) de oppholder seg ikke på en institusjon der det foregår stemmegivning etter nr 2 bokstav b.

7. Anmodning om å få avgi stemme etter nr 6 må være kommet inn til valg-

styret senest kl. 15 siste tirsdag før valgdagen.

§ 45. Framgangsmåten ved stemmegivningen

Stemmegivningen foregår slik:

1. Ved stemmegivning som foregår
   a) på kommunens administrasjonssenter
   b) på Svalbard eller Jan Mayen
   c) for stemmemottaker utenfor rikets er det tilstrekkelig at en stemmemottaker er til stede. Ved stemmegivning som foregår på institusjon eller andre steder som nevnt § 44 nr 2 bokstav b, eller etter § 44 nr 6 der velgeren oppholder seg skal to stemmemottakere være til stede.
2. Stemmemottakeren skal gjøre velgeren kjent med reglene for stemmegivningen. Stemmemottakeren kan forlange at en ukjent velger legitimerer seg.
3. Stemmegivningen skal foregå i enerom og usett, slik at andre enn velgeren ikke får kunnskap til hvordan vedkommende stemmer, jf likevel nr 4.
4. Velgere som på grunn av legemlige mangler eller andre årsaker, ikke er i stand til å avgi stemme på foreskrevet måte, kan få den nødvendige hjelp av en person som de selv utpeker, og som har fylt 14 år.
5. Stemmemottakeren leverer forhåndsstemmen direkte til valgstyret dersom velgeren er stemmeberettiget i den kommunen der forhåndsstemmegivningen foregår. Stemmemottakeren sender forhåndsstemmen direkte til vedkommende valgstyre dersom velgeren er stemmeberettiget i en annen kommune.
6. Velgere som nevnt i § 43 nr 3 legger stemmeseddel/-sedler i en konvolutt og legger denne i en ny konvolutt. Utenpå denne skriver
   a) velgeren sitt fulle navn
   b) nøyaktige adresse 30. juni i valgåret
   c) tid og sted for stemmegivningen

Så vidt mulig bør velgeren få et vitne over 18 år til å bekrefte riktigheten av det velgeren har skrevet på omslagskonvolutten.

Velgeren sørger for å sende stemmegivningen direkte til vedkommende valgstyre.

§ 46. Valgagitasjon m.m.

1. Valgagitasjon er ikke tillatt i det rom der stemmegivningen foregår.
2. Stemmemottakere må ikke gi opplysninger til uvedkommende om forbruket av de forskjellige valglisters stemmesedler. Uvedkommende må heller ikke gis adgang til stemmeavlukkene for å kontrollere forbruket av stemmesedler.

§ 47. Mottak og registrering av forhåndsstemmer

1. Det skal føres en liste over de forhåndsstemmene som kommer inn til valgstyret, med angivelse av når de ble mottatt. Når valgstyret skal beg-

ynne å åpne og behandle forhåndsstemmene, skal listen legges frem.
2. Omslagskonvolutter for forhåndsstemmer kan bare åpnes dersom minst to personer er til stede.
3. Viser det seg at forhåndsstemmegivningen er feilsendt skal den så vidt mulig sendes til rette valgstyre.

§ 48. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen.

Kapittel 13. Valgtinget. Stemmegivningen på valgtinget

§ 49. Åpning av valgtinget

1. Departementet fastsetter hvordan valgtinget skal åpnes.
2. Stemmegivningen begynner til fastsatt tid.

§ 50. Ordensregler

1. På valgtinget kan det ikke reises strid om stemmerett.
2. I valglokalet er det ikke tillatt
   a) å drive valgagitasjon
   b) å utføre handlinger som kan forstyrre eller hindre en normal gjennomføring av valghandlingen
   c) for uvedkommende å føre kontroll med hvem som møter fram og avgir stemme
   d) å foreta velgerundersøkelser eller lignende utspørring av velgerne.
3. Valgstyret kan bestemme om en viss aktivitet er omfattet av forbudet i nr 2.
4. Stemmestyrets leder eller nestleder kan om nødvendig bortvise den som opptrer i strid med reglene i nr 2. Den som blir bortvist, kan bringe avgjørelsen inn for stemmestyret, som kan stadfeste eller oppheve avgjørelsen.

§ 51. Offentliggjøring av valgresultater m.m.

1. Valgresultater og prognoser, som er laget på grunnlag av undersøkelser foretatt den dag (eller de dager) valget foregår, kan ikke offentliggjøres før tidligst kl. 20 på den valgdagen som er fastsatt av Kongen.
2. Stemmestyrets medlemmer og valgfunksjonærene kan ikke
   a) gi opplysninger til uvedkommende om forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.
   b) gi uvedkommende adgang til stemmeavlukkene eller andre steder der stemmesedlene er utlagt for å kontrollere forbruket av stemmesedler

§ 52. Trykte stemmesedler

1. Trykte stemmesedler skal enten
   a) være enslydende med en offisiell valgliste når det gjelder overskrift og kandidatnavn eller

b) lyde på valglistens navn, eller på navnet til parti eller gruppe av velgere som deltar i felleslisten uten å ha med kandidatnavn.

2. Andre trykte stemmesedler må ikke deles ut.

§ 53. Utlegging av stemmesedler

1. Valgstyret eller stemmestyret sørger for at det i vedkommende valglokale til enhver tid er tilgjengelig for velgerne trykte stemmesedler for alle godkjente valglister for vedkommende valg.
2. Dersom beholdningen av stemmesedler for en valgliste ikke blir tilstrekkelig, må en sørge for at det i stedet er tilgjengelig blanke stemmesedler (hvite ved stortingsvalg og kommunestyrevalg, blå ved fylkestingsvalg) som velgerne i tilfelle kan fylle ut.

§ 54. Protokollering

1. Valgstyrets leder sørger for at alt som behandles og avgjøres på valgtinget blir protokollert.
2. Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal stemmestyrets leder sørge for at alt som behandles blir protokollert.

§ 55. Stemmegivning i valglokalet

1. Når valgtinget er åpnet, får de velgere som er innført i manntallet, adgang til å avgi stemme etter hvert som de møter fram. Også velgere som har stemt på forhånd, kan avgi stemme hvis det ikke er satt kryss i manntallet ved velgerens navn.
2. Stemmestyret setter kryss i manntallet ved velgerens navn. I tilfelle velgeren er ukjent for stemmestyret kan det forlange at vedkommende legitimerer seg.
3. Velgeren skal vises til et avlukket rom i valglokalet, der vedkommende usett av alle kan ta stemmeseddel /-sedler og brette denne/disse sammen.
4. Velgeren leverer seddelen/-sedlene til et medlem av stemmestyret, som stempler den/dem med et offisielt stempel. Deretter legger velgeren seddelen/sedlene ned i en urne.
5. Velgere som på grunn av legemlige mangler eller andre årsaker ikke er i stand til å avgi stemme slik som nevnt foran, kan få den nødvendige hjelp av en person som de selv utpeker blant dem som er til stede i valglokalet, og som har fylt 14 år.

§ 56. Stemmegivning utenfor valglokalet

Velgere som ikke er i stand til å bevege seg inn i valglokalet kan avgi stemme umiddelbart utenfor lokalet.

§ 57. Velgeren er manntallsført i en annen del av manntallet i kommunen

Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal også velgere som ikke står i vedkommende del av manntallet få adgang til å levere stemmeseddel/-sedler.

§ 58. Velgeren står ikke i manntallet eller det er krysset i manntallet for velgerens navn

Også velgere ved hvis navn det er satt kryss i manntallet, og de som er nektet stemmerett ved valgstyrets kjennelse eller av andre grunner ikke er innført i manntallet, skal få levere stemmeseddel/-sedler.

§ 59. Stemmegivning der velgeren oppholder seg

1. Velgere som på valgdagen er syke eller uføre, og av den grunn ikke i stand til å bevege seg til et valglokale, har rett til å avgi stemme der vedkommende oppholder seg, dersom sykdommen/uførheten har oppstått på et slikt tidspunkt at velgeren ikke kunne ha avgitt forhåndsstemme. Velgeren må rette en anmodning til valgstyret om å få avgi stemme i medhold av denne paragrafen.
2. Andre velgere enn de som er i en situasjon som nevnt i nr 1, kan ikke avgi stemme i medhold av denne paragrafen.

§ 60. Avslutning av stemmegivningen. Fortsettelse av stemmegivningen annen dag i kommuner med to dagers valg

1. Stemmegivningen avsluttes på det tidspunkt som er fastsatt. De velgere som da er til stede i valglokalet skal få avgi stemme. Deretter erklæres stemmegivningen for avsluttet.
2. Foregår stemmegivningen over to dager fortsetter den til fastsatt tid neste dag.

§ 61. Oppbevaring av valgmateriell mellom valgdagene ved to dagers valg

1. Urnene med stemmesedler og det øvrige valgmateriellet skal oppbevares på sikkert sted under betryggende forsegling fra stemmegivningen er slutt første dag og inntil den tar til neste dag.
2. Valgstyret bestemmer hvor og hvordan de forseglede urnene med stemmesedler og annet valgmateriell skal oppbevares inntil stemmegivningen tar til neste dag, eller opptellingen begynner.

§ 62. Behandling av stemmegivninger m.m. etter stemmegivningens slutt

Når stemmegivningen er avsluttet andre dag i kommuner hvor stemmegivningen foregår på flere steder, skal de avgitte stemmer, sammen med den del av manntallet som er brukt og stemmestyrets møtebok, snarest mulig bringes til valgstyret for videre behandling, dersom det ikke skal holdes foreløpig opptelling på stemmestedet

§ 63. Forskrifter

1. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om
   a) valgstyrenes og stemmestyrenes protokollering
   b) gjennomføringen av stemmegivningen
   c) forsegling og oppbevaring av valgmateriell mellom de to valgdagene

Kapittel 14. Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene

§ 64. Endringer på stemmeseddelen ved stortingsvalg og fylkestingsvalg

1. Velgeren kan gi kandidater en tilleggsstemme. Dette gjøres ved å sette et kryss ved kandidatens navn.
2. Andre endringer på stemmeseddelen enn de som følger av nr. 1 er ikke tillatt. En stemmeseddel skal likevel ikke vrakes dersom velgeren har forsøkt å endre seddelen på andre måter.

§ 65. Endringer på stemmeseddelen ved kommunestyrevalg

1. Velgeren kan gi kandidater en tilleggsstemme. Dette gjøres ved å sette et kryss ved kandidatens navn.
2. Andre endringer på stemmeseddelen enn de som følger av nr. 1 er ikke tillatt. En stemmeseddel skal likevel ikke vrakes dersom velgeren har forsøkt å endre seddelen på andre måter.

Kapittel 15. Prøving av stemmegivninger og stemmesedler

§ 66. Prøving av forhåndsstemmegivninger

1. Valgstyret skal så langt det er mulig, før valgtinget åpner, prøve om mottatte forhåndsstemmegivninger er avgitt på lovlig måte.
2. Hvis stemmegivningen godkjennes, settes et kryss ved velgerens navn i manntallet. Stemmeseddelkonvolutten/stemmeseddelen legges deretter uåpnet/ulest ned i en urne.
3. En velger hvis navn er lovlig krysset av i manntallet, kan ikke senere avgi ny gyldig stemme, verken på forhånd eller på valgdagen.

§ 67. Prøving av stemmegivninger avgitt utenfor velgerens stemmekrets («fremmede stemmer»)

1. Valgstyret undersøker om de velgerne som har avgitt stemme utenfor den kretsen der vedkommende er manntallsført, har adgang til å stemme.
2. Har velgeren ikke stemt i den kretsen hvor vedkommende er manntallsført, settes et kryss ved navnet i manntallet. Stemmeseddelen/-sedlene tas ut av omslagskonvolutten og legges ned i en valgurne.
3. Har velgeren avgitt flere stemmer utenfor den kretsen der vedkommende er manntallsført skal alle vrakes.

§ 68. Prøving av stemmeseddelkonvolutter

1. Stemmeseddelkonvoluttene skal være ugjennomsiktige. Ved stemmegivning innenfor rikets grenser skal konvoluttene dessuten ha offentlig stempel og ha samme størrelse, form og farge.

2. En stemmegivning skal likevel ikke vrakes dersom stemmeseddelkonvolutten ikke oppfyller kravene i nr. 1.

§ 69. Prøving av stemmesedler

1. Stemmesedlene for stortingsvalg skal være av hvitt papir. Stemmesedlene for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal være enten av blått eller av hvitt papir
2. Stemmeseddelen skal ha en overskrift som viser hvilken valgliste den gjelder.
3. Gyldige stemmesedler uten kandidatnavn anses å inneholde de navn som er oppført i den offisielle valglisten for fylket (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) eller kommunen (ved kommunestyrevalg) i samme rekkefølge som angitt på vedkommende liste.
4. Trykt stemmeseddel må enten
   a) være enslydende med en offisiell valgliste eller
   b) lyde på valglistens navn uten å ha med kandidatnavn eller
   c) lyde på navnet til parti eller gruppe av velgere som deltar i en fellesliste, uten å ha med kandidatnavn.

5. Har velgeren avgitt forhåndsstemme ved å sette kryss ved navnet til et registrert parti i oversikten over partier – eller ført opp navnet på en gruppe som ikke representerer noe registrert parti – anses stemmeseddelen å være enslydende med partiets/gruppens liste i fylket/kommunen, eller med en fellesliste partiet eller gruppen er med i.
6. Andre trykte stemmesedler enn de som er nevnt nr 4 må ikke brukes. Likestilt med trykking er fremstilling på annen mekanisk måte, herunder maskinskriving, kopiering og lignende.
7. En stemmeseddel avgitt på valgdagen skal vrakes dersom den ikke har offisielt stempel.
8. Har velgeren avgitt forhåndsstemme ved å bruke en liste med oversikt over de registrerte partier skal stemmeseddelen vrakes dersom
   a) Velgeren har ikke merket av for noe parti
   b) Velgeren har merket av for flere partier, og disse er ikke med i en fellesliste

§ 70. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om prøving av stemmegivninger og stemmesedler.

Kapittel 16. Opptelling av stemmesedler

§ 71. Prinsipper for opptellingen

1. Stemmesedlene skal telles opp i to runder.
2. Det foretas først en foreløpig opptelling, hvor stemmegivninger det er tvil om kan godkjennes, legges til side og holdes utenfor opptellingen..
3. Deretter foretas en endelig opptelling, hvor de godkjente stemmene blant dem som ble lagt til side ved den foreløpige opptellingen også telles med.

§ 72. Foreløpig opptelling av stemmesedlene avgitt på valgdagen

1. Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, kan valgstyret bestemme at det skal foretas en foreløpig opptelling av stemmesedlene på stemmestedet umiddelbart etter at stemmegivningen er slutt. Valgstyret kan bestemme at foreløpig opptelling skal foretas under ett for flere stemmesteder på ett av disse stemmestedene. Slik opptelling på stemmestedene kan bare foretas dersom
   a) den delen eller de delene av manntallet opptellingen gjelder inneholder minst 100 navn, og
   b) de deler av manntallet som omfatter de øvrige stemmesteder, til sammen inneholder minst 100 navn.

2. Er det grunn til å anta at en avgitt stemmeseddel må vrakes legges den til side. Det samme gjelder dersom det er tvil om hvilket valg stemmeseddelen gjelder.
3. Valgstyret foretar selv, eller oppnevner andre til å foreta, en foreløpig opptelling av de stemmesedler som er avgitt på de stemmesteder der det ikke foretas foreløpig opptelling etter nr 1. Opptellingen foretas så snart stemmesedlene er kommet inn til valgstyret. Særskilt opptelling av stemmer avgitt på en del av disse stemmestedene kan bare foretas dersom vedkommende deler av manntallet til sammen inneholder minst 100 navn.
4. Valgstyret skal, dersom det ikke holdes foreløpig opptelling på stemmestedene, foreta foreløpig opptelling av stemmene fra samtlige stemmesteder i kommunen, snarest mulig etter at stemmene er kommet frem.
5. Stemmer avgitt ved andre stemmesteder enn der velgeren er manntallsført bør behandles av valgstyret og blandes sammen med de andre stemmene før den foreløpige opptellingen tar til, forutsatt at dette kan skje uten særlig forsinkelse for den foreløpige opptellingen.
6. Valgstyret kan, dersom stemmegivningen er avsluttet ved samtlige stemmelokaler i kommunen og vilkårene for øvrig er oppfylt, begynne den foreløpige opptellingen før alle avgitte stemmer er kommet valgstyret i hende.

§ 73. Foreløpig opptelling av stemmesedlene avgitt på forhånd

1. Valgstyret kan foreta foreløpig opptelling av de godkjente forhåndsstemmene på valgdagen. Denne opptellingen skal begynne senest fire timer før stemmegivningen er avsluttet ved samtlige stemmelokaler i kommunen.
2. Før den foreløpige opptellingen begynner, skal valgstyret legge en del forhåndsstemmer, til side i en særskilt urne.

§ 74. Endelig opptelling

1. Opptellingen av stemmesedlene foretas særskilt for stemmer avgitt på valgtinget og stemmer avgitt på forhånd. Særskilt opptelling av stemmer vedkommende en del – eller deler – av manntallet kan bare foretas dersom vedkommende del – eller deler til sammen – inneholder minst 100 navn.
2. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg telles stemmesedlene for de to

valg opp hver for seg. Stemmesedlene for begge valg kan telles opp samtidig, forutsatt at dette ikke fører til forsinkelse av valgoppgjøret for fylkestingsvalget. Opptellingen av forhåndsstemmene kan foregå samtidig med opptellingen av stemmesedlene avgitt på valgdagen.

3. Opptellingen foretas av de personer og på den måten valgstyret har bestemt, og under valgstyrets tilsyn. Valgstyret fastsetter rutinene for opptellingen.
4. Opptellingen tar til umiddelbart etter at den foreløpige opptellingen er avsluttet og alle stemmene som er avgitt på valgdagen er kommet inn til valgstyret.
5. En finner hver listes stemmetall ved å telle hvor mange stemmesedler som kommer listen til gode.
6. Har velgeren satt et kryss ved ett eller flere kandidatnavn gir dette en personlig stemme til kandidaten(e).

§ 75. Protokollering

1. Når opptellingen av stemmesedlene til stortingsvalget og fylkestingsvalget er avsluttet skal valgstyrets leder sørge for at følgende blir protokollert i valgboken:
   a) antall stemmer avgitt på valgdagen for hver valgliste
   b) antall forhåndsstemmer avgitt på for hver valgliste
   c) samlet stemmetall for hver liste

§ 76. Valgstyrets oversending av materiell ved stortingsvalg

1. Valgstyret skal – hvis det ikke også er fylkesvalgstyre – omgående sende følgende til fylkesvalgstyret
   a) bekreftet avskrift av det som er bokført på valgtinget og på stemmestedene.
   b) alle valgkort fra forhåndsstemmene
   c) alle innkomne omslagskonvolutter for forhåndsstemmegivninger utenriks og på Svalbard og Jan Mayen
   d) kopi av innkomne klager
   e) de stemmegivninger og stemmesedler valgstyret har vraket
   f) alle godkjente stemmesedler, de som er avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg, og de urettede og de rettede hver for seg
   g) oversikt over personlige stemmer for hver kandidat

2. Hvis valgstyret også er fylkesvalgstyre, skal valgstyret, så snart valgoppgjøret er avsluttet, sende det materiellet som er omtalt i nr 1 til fylkesmannen.
3. Etter hvert som de mottas, skal valgstyret sende alle innkomne klager til departementet

§ 77. Valgstyrets oversending av materiell ved fylkestingsvalg

1. Når opptellingen av stemmene til fylkestingsvalget er avsluttet skal valgstyret omgående sende følgende til fylkesvalgstyret

a) Bekreftet avskrift av det som er innført i valgboken vedrørende fylkestingsvalget
b) Alle stemmesedler for dette valget, de som er godkjent og de som er vraket hver for seg og de som er avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg.

§ 78. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om
a) opptellingen av stemmesedler
b) protokolleringen
c) oversending av valgmateriell til fylkesvalgstyrene og fylkesmannen, herunder om emballasje for materiellet.

Kapittel 17. Valgoppgjøret. Mandatfordelingen

§ 79. Stortingsvalg

1. Fylkesvalgstyret skal kontrollere valgstyrenes forberedelse og gjennomføring av stortingsvalg på grunnlag av møtebøkene og det øvrige valgmateriellet som er sendt til fylkesvalgstyret. Kontrollen skjer fortløpende etter hvert som materiellet kommer inn. Finner fylkesvalgstyret feil i valgstyrenes avgjørelser om godkjenning eller forkasting av stemmegivninger og stemmesedler, skal det rette feilene.
2. Dersom valgstyret også er fylkesvalgstyre, skal fylkesmannen foreta den kontrollen som er nevnt i nr 1 og herunder kontrollere
   a) valgstyrets avgjørelser om godkjenning eller forkasting av stemmegivninger og stemmesedler
   b) valgstyrets opptelling av stemmesedler. Fylkesmannen skal straks meddele Stortingets kontor resultatet av kontrollen.
3. Fylkesvalgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for fylket på grunnlag av møtebøkene og det øvrige materiellet.
4. Fylkesvalgstyret legger sammen valglistenes stemmetall i alle kommunene. Finner fylkesvalgstyret feil i valgstyrenes opptelling av stemmesedlene, skal det rette feilene.
5. Deretter fordeles fylkets distriktsmandater – som er det antallet mandater fylket skal ha minus utjevningsrepresentanten – på valglistene. Fylkesvalgstyret går fram slik: Hver listes stemmetall divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Hvert stemmetall må divideres så mange ganger at en er sikker på å finne det antall representanter listen vil få. Den første representantplassen tilfaller den listen som har den største kvotienten. Den andre representantplassen tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv., inntil alle distriktsmandatene er fordelt.
6. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall avgjøres det ved loddtrekning, hvilken liste representantplassen skal tilfalle.

§ 80. Fylkestingsvalg

1. Fylkesvalgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for fylket på

grunnlag av møtebøkene og det øvrige materiellet. Finner fylkesvalgstyret feil i valgstyrenes avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger og stemmesedler, eller feil i opptellingen, skal det rette disse.
2. Fylkesvalgstyret legger sammen valglistenes stemmetall i alle kommunene.
3. Deretter fordeles representantplassene på valglistene. Fylkesvalgstyret går fram slik: Hver listes stemmetall skal divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Hvert stemmetall må divideres så mange ganger at en er sikker på å finne det antall representanter listen vil få. Den første representantplassen tilfaller den listen som har den største kvotienten. Den andre representantplassen tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv., inntil alle representantplasser er fordelt. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den listen som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall avgjøres det ved loddtrekning, hvilken liste representantplassen skal tilfalle.

§ 81. Kommunestyrevalg

1. Valgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for kommunestyrevalget. Representantplassene i kommunestyret fordeles på følgende måte:
2. Hver listes stemmetall skal divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Hvert stemmetall må divideres så mange ganger at en er sikker på å finne det antall representanter listen vil få. Den første representantplassen tilfaller den listen som har den største kvotienten. Den andre representantplassen tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv., inntil alle representantplasser er fordelt. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den listen som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall avgjøres det ved loddtrekning, hvilken liste representantplassen skal tilfalle.

Kapittel 18. Valgoppgjøret. Kandidatkåringen

§ 82. Stortingsvalg

1. Når det er avgjort hvor mange distriktsmandater en valgliste skal ha fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:
2. En finner først listens fordelingstall, som er 5 prosent av valglistens stemmetall i valgdistriktet.
3. Deretter undersøkes hvor mange personlige stemmer den enkelte kandidat har fått i forhold til fordelingstallet. Har en kandidat oppnådd et stemmetall som er like stort eller større enn fordelingstallet er vedkommende valgt. Dersom flere kandidater har oppnådd fordelingstallet er antallet personlige stemmer avgjørende. Dersom flere kandidater har oppnådd like mange personlige stemmer er rekkefølgen på den offisielle valglisten avgjørende.
4. Blir ikke alle mandater som tilfaller en liste fordelt etter reglene i nr 3, skal de øvrige mandater fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen
5. Har ingen av kandidatene oppnådd fordelingstallet, skal de mandater som

tilfaller listen fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen.
6. Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 3, 4 og 5.
7. Når valgoppgjøret er avsluttet skal fylkesvalgstyrets leder sørge for at resultatet av oppgjøret blir protokollert.
8. Alle medlemmer av fylkesvalgstyret underskriver boken.
9. Fylkesvalgstyret skal omgående sende bekreftet avskrift av møteboken til Stortingets kontor og til riksvalgstyret.

§ 83. Fylkestingsvalg

1. Når det er avgjort hvor mange representantplasser en valgliste skal ha fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:
2. En finner først listens fordelingstall, som er 5 prosent av valglistens stemmetall i fylket.
3. Deretter undersøkes hvor mange personlige stemmer den enkelte kandidat har fått i forhold til fordelingstallet. Har en kandidat fått et antall stemmer som er like stort eller større enn fordelingstallet er vedkommende valgt. Dersom flere kandidater har oppnådd fordelingstallet er personlige stemmer avgjørende. Dersom flere kandidater har fått like mange personlige stemmer, er rekkefølgen på den offisielle valglisten avgjørende.
4. Blir ikke alle mandater som tilfaller en liste fordelt etter reglene i nr 3, skal de øvrige mandater fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen.
5. Har ingen av kandidatene oppnådd fordelingstallet, skal de mandater som tilfaller listen fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen.
6. Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 3, 4 og 5.
7. Viser det seg ved fordelingen av representantplasser og vararepresentantplasser at en kandidat ikke er valgbar settes vedkommende ut av betraktning og de etterfølgende navn på listen rykker opp.
8. Når valgoppgjøret er avsluttet skal fylkesvalgstyrets leder sørge for at resultatet blir protokollert.
9. Alle medlemmer av fylkesvalgstyret underskriver boken.
10. Fylkesvalgstyret skal straks underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valget.

§ 84. Kommunestyrevalg

1. Når det er avgjort hvor mange representantplasser en valgliste skal ha fordeler valgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:
2. En undersøker hvor mange stemmer hver kandidat har fått. Kandidater som er ført opp med uthevet skrift på valglisten gis et antall personstem-

mer som tilsvarer 120 prosent av listens stemmetall. Navn på personer som ikke er valgbare settes ut av betraktning. Deretter besettes hver listes plasser med de kandidater på vedkommende liste som har fått flest stemmer, i rekkefølge etter stemmetall. Har flere kandidater fått like mange stemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.

3. Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 2.
4. Når valgoppgjøret er avsluttet skal valgstyrets leder sørge for at utfallet blir protokollert:
5. Alle medlemmer av valgstyret underskriver boken.
6. Valgstyret skal snarest mulig etter at valgoppgjøret er avsluttet forelegge dette for kommunestyret. Kommunestyret tar stilling til om valgoppgjøret skal godkjennes.
7. Valgstyret skal underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valget.

§ 85. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om kandidatoppgjør og protokollering.

Kapittel 19. Riksvalgstyrets valgoppgjør ved stortingsvalg

§ 86. Grunnlaget for Riksvalgstyrets oppgjør

Riksvalgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for fordeling av utjevningsrepresentantene på grunnlag av de utskrifter som er tilsendt riksvalgstyret fra fylkesvalgstyrene.

§ 87. Fordeling av utjevningsmandatene på partiene

Riksvalgstyret går fram slik som beskrevet i Grunnloven § 59.

§ 88. Fordeling av utjevningsmandatene på fylkene

Riksvalgstyret fordeler partienes utjevningsmandater på fylkene på følgende måte:

1. For hvert fylke og for hvert parti som har vunnet minst ett utjevningsmandat tar man utgangspunkt i partiets stemmetall i fylket. Har partiet ikke vunnet distriktsmandat i fylket skal partiets stemmetall i fylket legges til grunn. Har partiet vunnet distriktsmandat i fylket skal partiets stemmetall divideres med et tall som er en mer enn det dobbelte av antall distriktsmandater partiet har vunnet i fylket
2. Partiets stemmetall eller de framkomne kvotienter (jf nr 1 tredje punktum) divideres med det gjennomsnittlige antall avgitte stemmer per distriktsmandat i vedkommende fylke. De framkomne kvotientene for samtlige fylker og for samtlige partier som har vunnet minst ett utjevningsmandat ordnes etter størrelse.
3. Utjevningsmandat nr 1 tildeles det partiet og det fylket som etter beregningen i nr 2 har den største kvotienten. Utjevningsmandat nr 2 tildeles det partiet og det fylket som etter beregningen i nr 2 har den nest største kvo-

tienten. Slik fortsetter en inntil alle utjevningsmandatene er fordelt på partiene og fylkene.

4. Når et fylke har fått et utjevningsmandat kommer det ikke i betraktning ved de videre beregningene. Når et parti har fått det antall utjevningsmandater det skal ha i henhold til Grunnloven § 59 kommer det ikke i betraktning ved de videre beregningene. Fordelingen fortsetter for de øvrige fylkene og de øvrige partiene inntil samtlige utjevningsmandater er fordelt.

§ 89. Kandidatkåringen

Når det er avgjort hvilke partilister som får utjevningsrepresentanter, utpeker riksvalgstyret listenes utjevningsrepresentanter og samtlige vararepresentanter. Ved dette oppgjøret ser en bort fra de kandidater som allerede er valgt som distriktsrepresentanter.

§ 90. Fullmakter til de valgte. Protokollering

1. Riksvalgstyret utferdiger fullmakt for samtlige valgte representanter og vararepresentanter. Representantene nevnes i den rekkefølge de er valgt. For vararepresentantene angis hvilken eller hvilke representanter de i tilfelle skal erstatte, samtidig som det angis i hvilken rekkefølge de er valgt.
2. Fullmakten underskrives av alle medlemmer av riksvalgstyret og sendes til Stortinget.
3. Riksvalgstyret skal protokollere resultatet av valgoppgjøret når dette er ferdig.

§ 91. Innberetning til Stortinget. Underretning til de valgte

1. Riksvalgstyret skal omgående sende til Stortingets kontor bekreftet avskrift av det som er bokført. Samtidig underrettes samtlige fylkesvalgstyrer om utfallet av riksvalgstyrets valgoppgjør.
2. Fylkesvalgstyrene skal snarest mulig etter å ha fått melding fra riksvalgstyret underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valgutfallet.

§ 92. Representantenes bekreftelse av om de mottar valget

1. En valgt representant eller vararepresentant kan nekte å motta valget dersom
   a) vedkommende er stemmeberettiget i et annet valgdistrikt
   b) vedkommende har møtt som representant på alle storting siden forrige valg
   c) vedkommende er medlem av et registrert parti og er valgt for en valgliste som ikke utgår fra dette partiet

2. Den som er valgt til representant eller vararepresentant for to eller flere fylker, skal underrette fylkesvalgstyrene om hvilket valg som mottas.

§ 93. Forskrifter

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om
a) Riksvalgstyrets valgoppgjør og protokollering
b) Fullmakt for de valgte
c) Hvordan de valgte skal avgi erklæring om valget mottas, herunder om hvordan de skal forholde seg dersom de er valgt som representant eller vararepresentant fra to eller flere fylker.

Kapittel 20. Flertallsvalg ved kommunestyrevalg

§ 94. Vilkårene for flertallsvalg

1. Kommunestyrevalget holdes som flertallsvalg, dersom det i en kommune enten
   a) ikke blir innlevert noe listeforslag, eller
   b) ikke blir godkjent noe listeforslag, eller
   c) bare blir innlevert ett listeforslag, eller
   d) bare blir godkjent ett listeforslag.

2. Valgstyret kunngjør snarest mulig at valget holdes som flertallsvalg. Kunngjøringen skal gjøre rede for de regler som gjelder for valget.

§ 95. Framgangsmåten

1. Velgerne stemmer ved samme stemmeseddel på representanter og vararepresentanter.
2. Stemmesedlene kan inneholde høyst så mange navn som det skal velges representanter i kommunestyret, og like mange vararepresentanter.

§ 96. Valgoppgjøret

1. Ved valgoppgjøret teller en først de stemmer som er avgitt på representanter Er det på stemmeseddelen ikke skilt mellom representanter og vararepresentanter, anses de først oppførte som representanter i det tillatte antall, og de følgende som vararepresentanter i det tillatte antall. Inneholder stemmeseddelen flere navn som representanter eller vararepresentanter enn tillatt, settes de overskytende navnene som står sist i rekkefølgen ut av betraktning.
2. Et navn kan bare føres opp en gang på hver stemmeseddel. Er det ført opp flere ganger, gjelder det bare på den første plass i rekkefølgen og strykes på de følgende.
3. De som har fått flest stemmer, er valgt.
4. De som deretter har fått flest stemmer, når representantstemmer og vararepresentantstemmer telles under ett, er valgt til vararepresentanter i den rekkefølgen stemmetallet viser og i et antall som svarer til representantenes.
5. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, avgjøres utfallet ved loddtrekning.
6. Navn på personer som ikke er valgbare, settes ut av betraktning.

Kapittel 21. Oppbevaring av valgmateriell. Tilgang til materiellet

§ 97. Oppbevaring av valgmateriell

Alt valgmateriell skal oppbevares i samsvar med bestemmelser i arkivloven (lov av 4 desember 1992 nr 126) og forskrifter gitt i medhold av denne.

§ 98. Tilgang til manntallet og det øvrige materiellet

1. Med mindre noe annet følger av bestemmelser i denne lov, kan tilgang til eller avskrift av manntallseksemplarer – herunder det manntallet eller den del av manntallet som er brukt til avkryssing – bare gis til
   a) offentlig ansatte når det er påkrevd av hensyn til tjenesten
   b) forskere, herunder til bruk for statistisk bearbeidelse, når det foreligger samtykke fra Sentralkontoret for folkeregistrering
   c) andre når det foreligger samtykke fra folkeregisterets kontor.

2. Tilgang til det øvrige valgmateriellet kan bare gis til forskere i vitenskapelig øyemed når det foreligger samtykke fra vedkommende myndighet

§ 99. Avhendelse og tilintetgjørelse av valgmateriell

1. Valgmateriell skal avhendes til Arkivverket dersom dette følger av bestemmelser i arkivloven og forskrifter gitt i medhold av denne.
2. Valgmateriell kan bare tilintetgjøres dersom det skjer i samsvar med bestemmelser i arkivloven og forskrifter gitt i medhold av denne.

Kapittel 22. Prøving av valgets gyldighet. Klage. Stortingsvalg

§ 100. Stortingets kompetanse til å prøve valgets gyldighet

1. Stortinget avgjør om valget er gyldig og kan i denne forbindelse prøve
   a) avgjørelser om stemmerett
   b) valgstyrets avgjørelser når det gjelder forberedelsene og gjennomføringen av valget i kommunen
   c) fylkesvalgstyrets avgjørelser når det gjelder forberedelsene og gjennomføringen av valget i fylket
   d) gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen
   e) fylkesvalgstyrets valgoppgjør
   f) Riksvalgstyrets valgoppgjør.

2. Stortingets kompetanse er til å prøve valgets gyldighet er ikke avhengig av at det er innlevert klage.

§ 101. Klage ved stortingsvalg

1. Ved stortingsvalg kan klage innleveres når det gjelder
   a) avgjørelser om retten til å avgi stemme og om innføring i manntall
   b) avgjørelser i forbindelse ved forberedelsene og gjennomføringen av valget

2. Klagerett har enhver som er stemmeberettiget i vedkommende valgdistrikt. Ved avgjørelser om stemmerett har også den avgjørelsen går imot

klagerett.
3. Skriftlig klage må være kommet inn til enten
   a) valgstyret eller
   b) fylkesvalgstyret eller
   c) fylkesmannen eller
   d) departementet eller
   e) Stortingets kontor innen kl 15 7 dager etter valgdagen.

4. Klagene oversendes departementet, dersom de ikke er satt fram overfor departementet. Departementet avgir skriftlig uttalelse til Stortinget.
5. Stortinget avgjør om klagene skal tas til følge.

Kapittel 23. Prøving av valgets gyldighet. Klage. Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

§ 102. Klage ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

1. Ett eller flere medlemmer av kommunestyret kan kreve at valgoppgjøret for kommunestyrevalget bringes inn for fylkesmannen til lovlighetskontroll. Krav om lovlighetskontroll må settes fram senest 7 dager etter at kommunestyret har truffet sin avgjørelse om valgoppgjøret.
2. Avgjørelser i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av kommunestyrevalg og fylkestingsvalg kan påklages til fylkesmannen
3. Klagerett etter nr 2 har enhver som er innført i manntallet i kommunen/en av kommunene i fylket. Når det gjelder avgjørelser om stemmerett og om innføring i manntall har den som avgjørelsen går imot klagerett.
4. Et registrert partis hovedorganisasjon eller fylkesorganisasjon har klagerett ved kommunestyrevalg dersom partiet ikke har lokalorganisasjon i kommunen, og klagen gjelder godkjenning av overskrift på et listeforslag
5. Et registrert partis hovedorganisasjon har klagerett ved fylkestingsvalg dersom partiet ikke har lokalorganisasjon i fylket, og klagen gjelder godkjenning av overskrift på et listeforslag
6. Klager i forbindelse med godkjenning/vraking av listeforslag må være satt fram senest 7 dager etter at avgjørelsen er truffet. Andre klager må være satt fram senest 7 dager etter at valgoppgjøret er avsluttet.
7. Klager i forbindelse med kommunestyrevalget settes fram for valgstyret. Klager i forbindelse med fylkestingsvalget settes fram for fylkesvalgstyret. Gjelder klagen forhold som har betydning for begge valg anses den å gjelde å gjelde begge valg, og er lovlig framsatt dersom den er framsatt i samsvar med første eller andre punktum. Er klagen satt fram bare overfor enten valgstyret eller fylkesvalgstyret sender dette kopi av klagen til den andre instansen.
8. For øvrig gjelder forvaltningslovens regler om klage tilsvarende.

§ 103. Fylkesmannens kompetanse ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

1. Fylkesmannen avgjør om lovlighetsklager og andre klager over valget skal tas til følge.
2. Fylkesmannen kan – uten hensyn til om det er innlevert klage – vurdere valgets gyldighet dersom

a) en avgjørelse om stemmerett er omgjort med endelig virkning
b) noen er valgt til representant eller vararepresentant ved uriktig valgoppgjør
c) noen har prøvd å skaffe seg innflytelse på valget på en straffbar måte

Kapittel 24. Feil i forbindelse med valg. Ugyldig valg

§ 104. Virkningene av feil. Omfanget av feilen

1. Feil i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av valg får ikke betydning dersom det ikke er grunn til å regne med at de har hatt innflytelse på valgutfallet.
2. Valget skal bare kjennes ugyldig dersom begåtte feil ikke kan rettes på andre måter enn ved omvalg.

§ 105. Retting av feil

1. Dersom det er mulig skal feil rettes ved nytt valgoppgjør, enten ved
   a) opptelling eller summering av stemmesedler
   b) ny fastsetting av valgresultatet eller
   c) loddtrekning

2. Feilen kan rettes av Stortinget eller av fylkesmannen selv, eller ved at det påbys nytt valgoppgjør. Dersom valgstyret eller fylkesvalgstyret finner at en klage må tas til følge, kan det selv foreta nytt valgoppgjør.
3. Dersom noen er valgt til representant eller vararepresentant uten å være valgbar skal dette rettes ved nytt valgoppgjør.

§ 106. Omvalg

1. Ved stortingsvalg skal Stortinget – når valget i et valgdistrikt er kjent helt eller delvis ugyldig – påby omvalg i hele valgdistriktet eller i en eller flere kommuner. Dersom særlige forhold tilsier det, kan Stortinget påby omvalg i hele valgdistriktet – selv om feilen bare gjelder noen kommuner.
2. Fylkesmannen skal påby omvalg i en kommune/fylkeskommune dersom kommunestyrevalget/fylkestingsvalget kjennes ugyldig.
3. Ved omvalget benyttes manntallet fra det opprinnelige valget. Før omvalget skal manntallet oppdateres og feil rettes.
4. Ved omvalget kan det settes kortere frister for oppdatering av manntallet og forberedelse av valget.
5. For øvrig gjelder de vanlig regler ved omvalget.

Kapittel 25. Nytt valgoppgjør i valgperioden

§ 107. Stortingsvalg

1. Stortinget skal påby nytt valgoppgjør hvis en representantplass i Stortinget, etter at vararepresentanten eller vararepresentantene i tilfelle er rykket opp, blir ubesatt eller uten vararepresentant som kan møte. Dette gjelder både når det er valgt noen som har unnslått seg for å motta valg, og når ledighet oppstår på grunn av omstendigheter som inntreffer etter valget.

2. Fylkesvalgstyret utferdiger fullmakt for dem som er valgt til representant eller vararepresentant etter nr 1. I fullmakten angis hvilket nummer i rekkefølgen den valgte representanten skal ha. For vararepresentanter angis hvilken eller hvilke representanter de skal erstatte, og hvilket nummer de skal ha i vararepresentantrekken.
3. Fylkesvalgstyret utferdiger fullmakt for dem som er valgt som representant eller vararepresentant etter denne paragrafen, og sender fullmakten til Stortinget. Samtidig skal fylkesvalgstyret underrette de som er valgt som representant eller vararepresentant.

§ 108. Fylkestingsvalg

1. Blir en representantplass i fylkestinget stående ubesatt etter at vararepresentantene i tilfelle er rykket opp, enten fordi det er valgt noen som har unnslått seg for å motta valg, eller på grunn av omstendigheter som inntreffer etter valget, skal fylkesordføreren sørge for at fylkesvalgstyret uten opphold foretar nytt valgoppgjør.
2. Fylkesvalgstyret skal også foreta nytt valgoppgjør når en vararepresentantplass er blitt ledig av en grunn som nevnt i nr l, og fylkesordføreren finner dette påkrevd.
3. Er antallet av vararepresentanter eller av en gruppes vararepresentanter i fylkestinget blitt utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør etter nr l, kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen. Gruppen underretter deretter fylkesvalgstyret, som velger vedkommende som vararepresentant dersom vilkårene for dette er til stede.

§ 109. Kommunestyrevalg

1. Blir en representantplass i kommunestyret ubesatt etter at vararepresentantene i tilfelle er rykket opp, enten fordi det er valgt noen som har unnslått seg for å motta valg, eller på grunn av omstendigheter som inntreffer etter valget, skal ordføreren sørge for at valgstyret uten opphold foretar nytt valgoppgjør.
2. Valgstyret skal også foreta nytt valgoppgjør når en vararepresentantplass er blitt ledig av en grunn som nevnt i nr l, og ordføreren finner dette påkrevd.
3. Er antallet av vararepresentanter eller av en gruppes vararepresentanter i kommunestyret blitt utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør etter nr 2, kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen. Gruppen underretter deretter valgstyret, som velger vedkommende som vararepresentant dersom vilkårene for dette er til stede.
4. Er kommunestyrevalget holdt som flertallsvalg, utpekes kandidaten til den ledige plassen av kommunestyret. Nr 3 andre punktum gjelder tilsvarende.

Kapittel 26. Landsomfattende folkeavstemninger

(Her forutsettes det at bestemmelser om folkeavstemninger tas inn i Grunnloven. Den endelige utforming av lovteksten avhenger av hvilket av de foreslåtte alternativer til Grunnloven § 82 som blir vedtatt. Utvalget tar ikke stilling til de forslagene som er lagt fram. Det fremmes derfor ikke konkrete forslag til lovbestemmelser på dette området. Paragrafoverskriftene i dette kapitlet markerer kun de temaer utvalget tenker seg lovregulert i forbindelse med nasjonale folkeavstemninger. De konkrete bestemmelsene må utformes når forslagene til bestemmelser i Grunnloven er behandlet i Stortinget.)

§ 110. Grunnlaget for folkeavstemning

§ 111. Stemmerett

§ 112. Virkningene av folkeavstemningen

§ 113. Forberedelse og gjennomføring av folkeavstemningen

§ 114. Utgiftene ved folkeavstemningen

Kapittel 27. Lokale folkeavstemninger

§ 115. Grunnlaget for folkeavstemning

1. Kommunestyret/fylkestinget kan selv vedta at en sak som behandles av kommunestyret/fylkestinget, skal legges fram for de stemmeberettigede i en folkeavstemning.
2. Kommunestyret/fylkestinget fastsetter selv tema for folkeavstemningen

§ 116. Stemmerett

1. Stemmerett ved folkeavstemningen har de som har stemmerett ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.
2. Stemmerettsalderen må være oppnådd innen utgangen av det året folkeavstemningen avholdes

§ 117. Virkningene av folkeavstemningen

1. Kommunestyret/fylkestinget avgjør selv om resultatet av folkeavstemningen skal være bindende for kommunestyret/fylkestinget, dersom a. folkeavstemningen gjelder en sak som det tilligger kommunen/fylkeskommunen å avgjøre, og b. minst 50 % av de stemmeberettigede deltar ved folkeavstemningen
2. Vedtak om at resultatet av folkeavstemningen skal være bindende for kommunestyret/fylkestinget må treffes med minst to tredels flertall.

§ 118. Forberedelse og gjennomføring av folkeavstemningen

1. Bestemmelsene i denne loven om forberedelse og gjennomføring av kommunestyrevalg og fylkestingsvalg gjelder tilsvarende så langt de passer.
2. Kommunestyret/fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av folkeavstemningen.

§ 119. Utgiftene ved folkeavstemningen

Kommunen/fylkeskommunen dekker selv de utgiftene som er nødvendige for avviklingen av folkeavstemningen.

Kapittel 28. Dekning av utgifter i forbindelse med valg

§ 120. Utgifter som dekkes av statskassen

Statskassen dekker de utgifter som følger av denne lov til:

1. stemmeseddelkonvolutter og omslagskonvolutter for forhåndsstemmer,
2. trykking av stemmesedler med kandidatnavn til bruk for velgerne ved forhåndsstemmegivningen og i stemmelokalene ved stortingsvalg,
3. kommunenes mottak av forhåndstemmer. Statskassen gir kommunene refusjon for deres utgifter etter satser som fastsettes av departementet.
4. produksjon og utsending av valgkort,
5. fylkesvalgstyrenes og riksvalgstyrets virksomhet ved stortingsvalg.
6. valgstyrenes virksomhet ved stortingsvalg, unntatt de utgifter som er omhandlet i nr 3. Statskassen gir kommunene refusjon for deres utgifter etter satser som fastsettes av departementet.

§ 121. Utgifter som dekkes av fylkeskommunene

Fylkeskommunene dekker de utgifter som følger av denne lov til fylkesvalgstyrenes virksomhet ved fylkestingsvalg.

§ 122. Utgifter som dekkes av kommunene

Kommunene dekker de utgifter som følger av denne lov til valgstyrenes virksomhet ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, med unntak av de utgifter som er nevnt i § 120 nr 3.

Kapittel 29. Forsøk

§ 123. Hjemmel for forsøk

Kongen kan etter søknad gi samtykke til

1. forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av lovens bestemmelser
2. forsøk med direkte valg av andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i denne lov

§ 124. Ramme for forsøk

Kongen fastsetter nærmere vilkår for forsøk etter foregående paragraf, og bestemmer herunder hvilke lovbestemmelser det kan gjøres avvik fra.

Kapittel 30. Forskjellige bestemmelser

§ 125. Beregning av frister

1. Er en frist etter denne lov fastsatt til et bestemt antall dager eller år før valgdagen, skal en ikke regne med valgdagen som er fastsatt av Kongen og dagen foran.
2. Faller en dato, som etter denne lov er utgangspunktet for en frist, på en helligdag, begynner fristen å løpe fra nærmest påfølgende hverdag.
3. Faller en dato, som etter denne lov er avslutningen av en frist, på en hel-

ligdag, anses fristen å løpe ut den nærmest påfølgende hverdag.
4. Bestemmelsene i nr 2 og 3 gjelder tilsvarende i de tilfelle hvor en dato, som er det tidligste eller seneste tidspunkt for noen handling etter denne lov, faller på en helligdag.
5. Blir en frist etter denne lov oversittet kan det ikke avhjelpes, med mindre fristoversittingen skyldes forhold den som plikter å overholde fristen ikke har herredømme over, og heller ikke kunne forutse.

§ 126. Opplysningsplikt

Alle offentlig tilsatte plikter, så langt deres stilling setter dem i stand til det og hensynet til andre lovbestemte gjøremål ikke blir tilsidesatt, å gi valgmyndighetene de opplysninger de måtte kreve til bruk ved forberedelsene og gjennomføringen av valget.

§ 127. Oppgaver til valgstatistikk

1. Fylkesvalgstyrene og valgstyrene plikter å gi de oppgaver angående valget som finnes nødvendige for å utarbeide offisiell valgstatistikk.
2. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om oppgaver etter nr 1

§ 128. Taushetsplikt

Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder tilsvarende ved valg.

§ 129. Lovens anvendelse i kommuner som utgjør et eget fylke

1. Bestemmelsene om fylkestingsvalg i denne loven gjelder ikke i de tilfelle hvor en kommune utgjør et eget fylke.
2. Det skal også i kommuner som omfattes av nr. 1 være adgang til å avgi forhåndsstemme til fylkestingsvalg når vedkommende velger har stemmerett i en kommune som utgjør en del av et fylke.

§ 130. Ikrafttreden

1. Denne loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Fra samme tid oppheves lov av 1. mars 1985 nr 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven).

Kapittel 14
Utkast til forskrifter om valg

1. Forskrift om manntall og manntallsføring

(Fastsatt i medhold av § 12 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Hvem skal manntallsføres

Alle som er stemmeberettiget i medhold av lov om valg og folkeavstemninger må være innført i manntall på valgdagen for å kunne utøve stemmerett.

§ 2. Hvem har ansvaret for manntallet

1. Folkeregisterets kontor (etter delegasjon fra departementet) har ansvaret for at det manntallet valgstyret får er i samsvar med folkeregisteret.
2. Valgstyret har ansvaret for manntallet etter at det er levert til kommunen. Valgstyret kan overlate det praktiske arbeidet med manntallet til lederen, et arbeidsutvalg eller sekretariatet.

§ 3. Grunnlaget for manntallet

1. Manntallet utarbeides kommunevis på grunnlag av folkeregisteret. I manntallet innføres de som den 30. juni i valgåret er folkeregisterført som bosatt i kommunen
2. Folkeregisteret sørger for at personer som er registrert utvandret i løpet av de siste 10 år før valgdagen blir tatt med i manntallet.

§ 4. Manntallsføring av personer under utdanning

1. Personer som er under utdanning, og som er registrert bosatt i en annen kommune enn den kommunen der utdanningsinstitusjonen ligger, kan kreve seg innført i manntallet i utdanningskommunen.
2. Krav som nevnt i nr 1 må være kommet til valgstyret i utdanningskommunen innen valgdagen

§ 5. Utlegging av manntallet

1. Valgstyret sørger for at manntallet blir lagt ut til offentlig ettersyn, på de steder valgstyret bestemmer.
2. Manntallet skal legges ut så snart det er mottatt, og ligge ute fram til valgdagen
3. Valgstyret skal kunngjøre når og hvor manntallet legges ut. Slik kunngjøring skal skje før utleggingen. Kunngjøringen skal inneholde opplysning om adgangen til å klage, og framgangsmåten ved klage.

§ 6. Klage over manntallet

1. Den som mener at han/hun eller noen annen uriktig er blitt innført i eller utelatt fra manntallet kan klage til valgstyret.
2. Klagen må være kommet inn til valgstyret senest tre dager før valgdagen.
3. Klagen skal være skriftlig.

4. I klagen skal klageren anføre de momenter som ligger til grunn for klagen.
5. Klager over manntallet behandles av valgstyret i møte. Klageren har rett til å være tilstede i møtet og uttale seg, enten selv eller ved fullmektig. Det samme gjelder for andre, dersom spørsmålet om deres stemmerett skal behandles av valgstyret.
6. Valgstyret kan bestemme at klagesaker som må anses kurante ikke behøver avgjøres av valgstyret, men behandles administrativt.

§ 7. Oppdatering av manntallet

1. Valgstyret sørger for at manntallet blir oppdatert i tiden fra det er utlagt til offentlig ettersyn og fram til valgdagen.
2. Innføring i manntallet skal skje:
   a) på grunnlag av klage som gis medhold
   b) på grunnlag av oppdaget feil
   c) ved krav om innføring i manntallet etter § 4
   d) ved stortingsvalg når en utenlandsk statsborger har fått stemmerett eller vil få stemmerett senest på valgdagen.
   e) når en person er flyttet til kommunen før 30. juni, og flyttingen ikke er registrert i manntallet før det ble lagt ut
   f) ved stortingsvalg når en norsk statsborger med mer enn 10 års registrert opphold i utlandet har søkt om innføring i manntallet

3. Dersom det er grunn til å anta at den som blir ført inn også står i manntallet i en annen kommune skal valgstyret straks sende melding om innføringen til valgstyret der
4. Strykning av manntallet skal skje:
   a) på grunnlag av klage som gis medhold
   b) på grunnlag av oppdaget feil
   c) når vedkommende velger er avgått ved døden eller har mistet stemmeretten
   d) etter melding fra valgstyret i en annen kommune om at vedkommende er innført i manntallet der
   e) når en person er flyttet fra kommunen før 30. juni, og flyttingen ikke er registrert i manntallet før det ble lagt ut

5. Dersom en velger som følge av oppdatering av manntallet blir manntallsført i en annen kommune, eller i en annen krets innen kommunen, skal valgstyret straks melding til vedkommende om dette.

§ 8. Utlevering og bruk av manntallseksemplarer

1. Valgstyret sørger for at registrerte politiske partier og andre som stiller liste ved valget får ett gratis eksemplar av manntallet, dersom de setter fram krav om det.
2. Krav som nevnt i nr 1 må være satt fram senest 1. juli i valgåret.
3. Partier og andre grupper kan få mer enn ett eksemplar av manntallet, dersom de er villige til å betale merkostnadene ved dette og arbeidet kan utføres uten at valgstyrets øvrige oppgaver blir skadelidende.

4. Partier og andre grupper kan få oversikter over grupper av velgere – for eksempel førstegangsvelgere eller personer over 70 år – dersom de er villige til å betale kostnadene ved dette
5. De manntallseksemplarene som utleveres må bare nyttes til formål som har tilknytning til politisk arbeid. Det er ikke et vilkår at formålet har tilknytning til valg.
6. Manntallseksemplarer må ikke overlates til utenforstående, for eksempel gjennom salg eller utlån. Dette er likevel ikke til hinder for at opplysningene i manntallet overlates til andre til bearbeidelse for politiske formål.
7. Utleverte manntallseksemplarer skal leveres tilbake til valgstyret når de ikke lenger brukes, og senest to år etter utgangen av valgåret.

§ 9. Produksjon av valgkort

1. Det skal utstedes valgkort til alle stemmeberettigede som er innført i manntallet og som har bostedsadresse innenriks (unntatt Svalbard og Jan Mayen).
2. Departementet inngår avtale med dataleverandør(er) om produksjon av valgkort, og fastsetter nærmere krav til valgkortenes innhold og utseende
3. Valgstyret plikter, på forespørsel fra dataleverandøren(e), å opplyse følgende:
   a) valgstyrets adresse
   b) valglokalenes navn, adresse og åpningstid på valgdagen(e)
   c) opplysninger angående kommunens eget manntall, for eksempel rodeinndeling

4. Dersom kommunen er knyttet opp mot dataleverandørens valgsystem skal opplysningene registreres direkte i systemet
5. Valgstyret plikter å overholde de frister som settes for å innrapportere opplysninger til dataleverandøren(e)

2. Forskrift om innlevering av listeforslag. Krav til listeforslagene

(Fastsatt i medhold av § 33 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Innlevering av listeforslag

1. Listeforslag innleveres til fylkesvalgstyret ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, og til valgstyret ved kommunestyrevalg.
2. Listeforslagene må være innlevert senest 30. april i valgåret
3. Et listeforslag anses innlevert når det enten
   a) er kommet valgstyret/fylkesvalgstyret i hende, eller
   b) er innlevert til postoperatør, eller
   c) er levert til offentlig ansatt eller representant for valgstyret/fylkesvalgstyret som har fullmakt til ta imot listeforslaget

4. Valgstyrets/fylkesvalgstyrets leder anses i kraft av sin stilling å ha fullmakt til å ta imot listeforslag
5. Oversendelse av listeforslag via telefaks, e-post eller lignende innen fristen anses som rettmessig innlevering
6. Skriftlig eller muntlig erklæring om at listeforslag vil bli innlevert kan ikke

betraktes som rettmessig innlevering av listeforslag

§ 2. Antall kandidater på listeforslagene

1. Et listeforslag til stortingsvalg skal inneholde
   a) minst så mange navn som det skal velges representanter fra fylket
   b) høyst seks navn i tillegg

2. Et listeforslag til fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal inneholde
   a) minst fem navn
   b) høyst så mange navn som det skal velges representanter til fylkestinget/kommunestyret

3. Ved kommunestyrevalg kan forslagsstillerne bestemme at en eller to kandidater skal gis et tillegg i sitt personstemmetall som tilsvarer 20 % av listas stemmetall. Disse navnene skal føres opp først på kandidatrekkefølgen, med uthevet skrift (fete typer, kursiv eller store bokstaver).

§ 3. Benevning av kandidatene

1. Kandidatene skal være betegnet med for- og etternavn og fødselsår, og – dersom det er nødvendig for å unngå forveksling – med stilling og/eller bostedsadresse.
2. En kandidat kan benevnes med et annet navn enn det fornavn som framgår av folkeregisteret dersom vedkommende er alminnelig kjent under dette navnet.
3. Dersom listeforslaget settes fram av flere registrerte partier, eller av registrert parti og en gruppe som ikke representerer noe parti, kan det på listeforslaget opplyses hvilket parti eller gruppe den enkelte kandidaten representerer.
4. Dersom forslagsstillerne ønsker å tilkjennegi at en kandidat skal representere en bestemt gruppe velgere kan dette opplyses på listeforslaget.

§ 4. Underskrifter på listeforslag

1. Listeforslag som blir innlevert av et registrert parti skal være underskrevet av leder og minst ett medlem av styret for partiets lokalorganisasjon i fylket (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) eller i kommunen (ved kommunestyrevalg). Har lederen ikke stemmerett i fylket/kommunen kan andre medlemmer av styret som har stemmerett der skrive under i stedet. Utgår listeforslaget fra to eller flere registrerte partier må leder og/eller styremedlemmer i samtlige lokalorganisasjoner skrive under.
2. Listeforslag som blir innlevert av en gruppe som ikke representerer et registrert parti skal være underskrevet av
   a) minst 500 personer med stemmerett i fylket (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg)
   b) et antall stemmeberettigede i kommunen som tilsvarer minst 2 % av

antall stemmeberettigede ved siste kommunestyrevalg, likevel ikke færre enn antall kommunestyrerepresentanter skal velges, og ikke flere enn 300

3. Kravet til antall underskrifter i nr 2 gjelder tilsvarende dersom et registrert parti stiller liste sammen med en gruppe som ikke representerer et parti.
4. Forslagsstillerne må underskrive listeforslaget med enten
   a) egenhendig underskrift, eller
   b) elektronisk signatur

§ 5. Tillitsvalgt på listeforslag

1. Forslagsstillerne skal opplyse hvem av dem som er tillitsvalgt og dennes vararepresentant for listeforslaget .
2. Inneholder ikke listeforslaget opplysninger som nevnt i nr 1, skal valgmyndighetene gi forslagsstillerne pålegg om å komme med slike opplysninger
3. Svare ikke forslagsstillerne på henvendelse fra valgmyndighetene, utpeker valgmyndighetene selv en tillitsvalgt med vararepresentant blant forslagsstillerne.

§ 6. Tillitsutvalg

1. Listeforslaget bør inneholde fortegnelse over et tillitsutvalg. Utgår forslaget fra et registrert partis lokalorganisasjon anses styret for vedkommende partiavdeling som tillitsutvalg. Dersom listeforslaget ikke utgår fra et registrert partis lokalorganisasjon skal tillitsutvalget bestå av minst 5 personer blant forslagsstillerne. Er det ikke utpekt tillitsutvalg anses de 5 første forslagsstillerne som tillitsutvalg og de 3 neste som vararepresentanter.
2. Tillitsutvalget kan kalle tilbake listeforslaget. Erklæring om tilbakekall av listeforslag må være innlevert senest 20 mai i valgåret. Bestemmelsen i § 1 om innlevering av listeforslag gjelder tilsvarende ved tilbakekall av listeforslag.

§ 7. Forslagsstillernes adgang til å gjøre forandringer på listeforslaget

1. Før innleveringsfristen er utløpt kan forslagsstillerne gjøre de endringer i listeforslaget de måtte ønske, herunder erstatte listeforslaget med et nytt
2. Etter at innleveringsfristen er utløpt kan forslagsstillerne bare gjøre de endringer i listeforslaget som er nødvendig for å bringe forslaget i lovlig stand.

3. Forskrift om behandling av listeforslag

(Fastsatt i medhold av § 36 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Valgmyndighetenes underretning til kandidatene

1. Valgmyndighetene sørger for å underrette samtlige kandidater på listeforslagene. Underretningen skal være skriftlig.

2. Underretningen skal inneholde:
   a) opplysning om hvilket valg og hvilken valgliste kandidaten er ført opp på
   b) lovens fritaksgrunner
   c) frist for kandidaten til sette fram skriftlig og begrunnet krav om å bli strøket av listeforslaget
   d) opplysning om at retten til å kreve seg fritatt er gått tapt dersom krav ikke settes fram inne fristen
   e) vedkommende valgstyres/fylkesvalgstyres adresse

3. Departementet fastsetter skjema for underretningen

§ 2. Forslagsstiller på flere listeforslag ved samme valg.

1. En forslagsstiller kan bare stå på et listeforslag.
2. En forslagsstiller som står på flere listeforslag ved samme valg, skal gis pålegg om å si fra innen en viss frist hvilket forslag vedkommende vil stå på
3. Manglende svar medfører at vedkommende strykes av alle listeforslagene.

§ 3. Kandidat på flere listeforslag ved samme valg

1. En kandidat kan bare stå på et listeforslag.
2. En kandidat som står på flere listeforslag ved samme valg, skal gis pålegg om å si fra innen en viss frist hvilket forslag vedkommende vil stå på
3. Manglende svar medfører at vedkommende blir stående på det listeforslaget som først er innlevert uten å være tilbakekalt og strykes av de andre listeforslagene.

§ 4. Behandling av listeforslagene. Den tillitsvalgtes funksjoner

1. Et mangelfullt listeforslag skal ikke avvises uten videre. Valgmyndighetene skal gjennom forhandlinger med den tillitsvalgte søke å bringe forslaget i lovlig stand.
2. Dersom en kandidat på en liste ikke oppfyller valgbarhetsvilkårene når listeforslaget innleveres må det legges fram en erklæring om at vilkårene vil være oppfylt på valgdagen (ved stortingsvalg), eller når organet trer i funksjon (ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg).
3. En kandidat som ikke er valgbar eller som blir fritatt, strykes av listeforslaget.
4. Den tillitsvalgte bestemmer hvilket navn som skal settes inn i stedet for en kandidat som blir strøket. Gjør ikke den tillitsvalgte det, rykker de etterfølgende kandidatene på forslaget opp i uforandret rekkefølge.
5. Den tillitsvalgte kan ikke bestemme at en kandidat på forslaget skal flyttes fra sin opprinnelige plass til den ledige plassen.
6. I stedet for å sette inn et nytt navn på den ledige plassen kan den tillitsvalgte bestemme at det nye navnet skal settes inn på den siste plassen.
7. Det kan ikke settes inn et kandidatnavn som står på et annet listeforslag ved samme valg.

8. Dersom det – etter at innleveringsfristen er utløpt – skal settes inn et nytt kandidatnavn må den tillitsvalgte legge fram skriftlig erklæring fra kandidaten om at vedkommende er villig til å stå på listen.
9. Dersom det er uklart hvem som har rett til å representere et registrert partis lokalorganisasjon skal valgmyndighetene søke å bringe klarhet i forholdene ved å ta kontakt med partiets sentrale organer. En bør legge til grunn enten
   a) et vedtak fra partiets hovedstyre eller sentralstyre om hvem som skal representere partiet eller
   b) en uttalelse fra et arbeidsutvalg i partiet eller partiets leder, dersom en slik uttalelse støttes av de øvrige opplysninger i saken.

§ 5. Offentliggjøring av godkjente valglister

1. Når listeforslagene er godkjent skal valgmyndighetene slå dem opp som offisielle valglister. Dette skal gjøres i eller ved vedkommende myndighets lokaler.
2. Den tillitsvalgte for hver liste skal få tilsendt en kopi av den godkjente listen.
3. Valgmyndighetene skal kunngjøre overskriftene på valglistene i avisene i fylket/kommunen.

4. Forskrift om utførelse, trykking og utsending av stemmesedler

(Fastsatt i medhold av § 36 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Plikt til å trykke stemmesedler. Fordeling av trykte stemmesedler

1. Fylkesvalgstyret skal trykke stemmesedler for alle godkjente valglister ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Stemmesedlene ved stortingsvalg skal være hvite, og stemmesedlene ved fylkestingsvalg skal være blå. I tillegg skal fylkesvalgstyret sørge for blanke stemmesedler, av samme farge som de trykte stemmesedlene.
2. Valgstyret skal trykke stemmesedler for alle godkjente valglister ved kommunestyrevalg. Stemmesedlene skal være hvite. I tillegg skal valgstyret sørge for blanke hvite stemmesedler.
3. De trykte stemmesedlene skal brukes i stemmelokalene på valgdagen og ved forhåndsstemmegivningen. Valgmyndighetene sørger for at et tilstrekkelig antall av de trykte stemmesedlene er tilgjengelige for dem som har ansvaret for å motta forhåndsstemmer.
4. Fylkesvalgstyret sørger ved stortingsvalg og fylkestingsvalg for at valgstyrene i fylket blir utstyrt med et tilstrekkelig antall blanke stemmesedler, av samme farge som de trykte stemmesedler.
5. Den tillitsvalgte for den enkelte valgliste kan utover det antall som trykkes til bruk for velgerne, for egen regning kreve å få det antall stemmesedler vedkommende ønsker. Krav om dette må i tilfelle fremsettes skriftlig innen den frist valgmyndighetene fastsetter.

§ 2. Stemmesedlenes størrelse

1. Stemmesedlene skal ha størrelse A 5. Med A 5 menes alle format mellom

148 x 210 mm og 145 x 203 mm
2. Dersom stemmesedlene blir større enn A 5, bør de falses til størrelse A 5.
3. Alle stemmesedlene i samme fylke/kommune bør ha samme størrelse.

§ 3. Papirkvalitet

1. Stemmesedlene til stortingsvalg og kommunestyrevalg skal være av hvitt papir. Stemmesedlene til fylkestingsvalg skal være av blått papir.
2. Papirkvaliteten skal være minimum 90 gram pr kvm.

§ 4. Skriftstørrelse, bokstavtype og tosidig trykk

1. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal alle stemmesedlene i fylket ha samme skrift og skriftstørrelse. Ved kommunestyrevalg skal alle stemmesedlene i kommunen ha samme skrift og skriftstørrelse.
2. Alle kandidatnavn på stemmesedlene skal trykkes i samme skrift og størrelse.
3. Skrifttypen som benyttes på stemmesedlene skal være lesevennlig. Den bør være enkel, uten seriffer og ikke tett.
4. Stemmeseddelen skal ha en overskrift som viser hvilket parti eller hvilken gruppe listen utgår fra. Overskriften skal midtstilles og stå øverst på stemmeseddelen i skriftstørrelse minimum 20 punkt Arial eller tilsvarende størrelse i annen skrift. Har en fellesliste en fellesbetegnelse er tilstrekkelig at fellesbetegnelsen trykkes i denne størrelsen.
5. Kandidatnavnene skal stå fortløpende under hverandre, og trykkes i minimum skriftstørrelse 11 punkt Arial eller tilsvarende størrelse i annen skrift. Eventuell bostedsadresse og stilling kan trykkes i færre punkter enn kandidatnavnene.
6. Dersom stemmeseddelen blir større enn A 5 ved å trykke alle kandidatnavnene på forsiden av stemmeseddelen, kan den nederste delen av kandidatlisten trykkes på baksiden. Veiledningen til velgerne kan trykkes på baksiden av stemmeseddelen. Dersom noe trykkes på baksiden av sedlene må dette uttrykkelig opplyses på forsiden av sedlene, slik at velgerne får den nødvendige informasjon.
7. Stemmesedlene kan utstyres med blindeskrift, partisymboler eller lignende til informasjon for velgere med nedsatt syn eller lesevansker.

§ 5. Tellemerker, koder og lignende

Det er tillatt å bruke tellemerker, strekkoder og lignende som hjelpemidler ved telling av stemmesedler og pakking av stemmeseddelsett. Alle stemmesedler i fylket/kommunen må i så fall merkes med samme type merking.

§ 6. Trykking av krysseruter på stemmeseddelen til bruk ved rettinger

Det skal trykkes en kolonne med ruter på venstre side av kandidatenes navn. Kolonnen skal ha overskriften «Kum».

§ 7. Veiledning til velgerne

På stemmesedlene skal det trykkes veiledning som beskrevet nedenfor. Veiledningen bør trykkes i skriftstørrelse som minimum tilsvarer Arial 11.

Boks 14.1 Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg

På bokmål:
«Vil du endre på stemmeseddelen kan du:
Gi kandidaten en personlig stemme. Det gjør du ved å sette «X» i ruten ved siden av navnet til kandidaten. Du kan gi en tilleggsstemme til så mange kandidater du vil.
Du må endre stemmeseddelen som forklart over. Andre måter å rette på vil ikke telle med i valgoppgjøret.

Bruk blå/svart penn eller blyant.»

Vær oppmerksom på følgende:
1. For at rekkefølgen av kandidatene skal bli endret, må minst 5 % av de velgere som har stemt på listen ha gitt en kandidat personlig stemme.
2. Det er ikke adgang til å stryke kandidatnavn.
3. Det er ikke adgang til å føre opp navn som ikke står på denne stemmeseddelen.»

På nynorsk:
«Vil du endre på røystesetelen kan du:
Gi kandidaten ei personleg røyst. Det gjer du ved å setje «X» i ruta ved sida av namnet til kandidaten. Du kan gi ei personleg røyst til så mange kandidatar du vil.
Du må endre røystesetelen som forklart over. Andre måtar å rette på vil ikkje telje med i valgoppgjeret.

Bruk blå/svart penn eller blyant.»

Vær merksam på følgjande:
1. For at rekkefølgja av kandidatane skal bli endra, må minst 5 % av dei veljarane som har røysta på lista ha gitt ein kandidat personleg røyst.
2. Det er ikkje høve til å stryke kandidatnamn.
3. Det er ikkje høve til å føre opp namn som ikkje står på denne røystesetelen.»

§ 8. Trykking og utsending av stemmesedler til forhåndsstemmegivningen

1. Fylkesvalgstyret skal ved stortingsvalg og fylkestingsvalg sørge for å sende så mange sett med stemmesedler som det finner nødvendig til valgstyrene.

2. Valgstyret skal ved kommunestyrevalg sørge for at det blir trykt så mange sett med stemmesedler som det finner nødvendig.

Boks 14.2 Ved kommunestyrevalg

På bokmål:
«Vil du endre på stemmeseddelen kan du:
Gi kandidaten en tilleggsstemme (kumulere). Det gjør du ved å sette «X» i ruten ved siden av navnet til kandidaten. Du kan gi en tilleggsstemme til så mange kandidater du vil.
Du må endre stemmeseddelen som forklart over. Andre måter å rette på vil ikke telle med i valgoppgjøret.

Bruk blå/svart penn eller blyant.»

På nynorsk:
«Vil du endre på røystesetelen kan du:
Gi kandidaten ei tilleggsrøyst (kumulere). Det gjer du ved å setje «X» i ruta ved sida av namnet til kandidaten. Du kan gi ei tilleggsrøyst til så mange kandidatar du vil.
Du må endre røystesetelen som forklart over. Andre måter å rette på vil ikkje telje med i valgoppgjeret.

Bruk blå/svart penn eller blyant.»

§ 9. Trykking og utsending av stemmesedler til stemmegivningen på valgdagen

1. Fylkesvalgstyret skal ved stortingsvalg og fylkestingsvalg sørge for å sende så mange stemmesedler som det finner nødvendig til valgstyret til bruk for velgerne i valglokalene. Valgstyret sørger for at stemmesedlene blir fordelt til stemmestyrene ved de respektive valglokalene
2. Valgstyret skal ved kommunestyrevalg sørge for at hvert stemmestyre får så mange stemmesedler som det finner nødvendig til bruk for velgerne i valglokalene.

§ 10. Dispensasjon

Kommunal- og regionaldepartementet kan fravike bestemmelsene i denne forskriften.

5. Forskrift om tid og sted for stemmegivningen på valgdagen

(Fastsatt i medhold av § 40 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Sted for stemmegivningen

1. Valgstyret fastsetter hvor stemmegivningen skal foregå. Stemmegivnin-

gen skal foregå på flere steder i kommunen dersom dette er ønskelig av hensyn til velgerne. Valgstyret må legge vekt på at valglokalene skal være høvelige for velgerne. Valgstyret må spesielt tilstrebe å sikre at lokalene er tilgjengelig for velgere som er funksjonshemmede.
2. Holdes valget over to dager kan valgstyret bestemme at ett eller flere valglokaler ikke skal holdes åpne første dag.
3. Valgstyret fastsetter inndeling av manntallet i stemmekretser. Dersom det gjøres vedtak om endringer i stemmekretsinndelingen i forhold til sist foregående valg må dette være gjort senest 31. mars i valgåret. Valgstyret sørger for at folkeregisterets kontor snarest mulig blir underrettet om vedtaket.

§ 2. Tid for stemmegivningen

1. Tiden for stemmegivningen skal være minst 5 timer. Stemmegivningen skal avsluttes kl. 20. Dersom det vil skape vanskeligheter å holde valglokalene åpne til kl 20, kan valgstyret vedta at valglokalene skal stenge på et tidligere tidspunkt. Vedtaket skal være enstemmig og begrunnet.
2. Holdes valget over to dager skal stemmegivningen være minst 3 timer første dag. Er første dag en søndag kan valglokalene åpnes tidligst kl 13.

§ 3. Kunngjøring om stemmegivningen

1. Valgstyret kunngjør når og hvor stemmegivningen foregår, og når den skal være avsluttet.
2. Valgstyret avgjør om kunngjøringen skal foretas en eller flere ganger, og fastsetter nærmere hvordan kunngjøringen skal foretas.

6. Forskrift om forhåndsstemmegivningen

(Fastsatt i medhold av § 48 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Hvem kan avgi forhåndsstemme

En velger som vil være forhindret fra å avgi stemme på valgdagen kan avgi stemme på forhånd.

§ 2. Når kan forhåndsstemme avgis

1. Forhåndsstemmegivningen skal ta til
   a) 10. august i valgåret innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen)
   b) 1. juli i valgåret utenriks, på Svalbard og Jan Mayen.
2. Stemmegivningen avsluttes dagen før den valgdagen som er fastsatt av Kongen. I kommuner med to dagers valg skal forhåndsstemmegivningen avsluttes dagen før den første valgdagen.
3. Velgeren må selv sørge for å avgi forhåndsstemme så tidlig at den kommer vedkommende valgstyre i hende senest kl 20 valgdagen.
4. Stemmemottakeren er ikke forpliktet til å sette i verk særskilte foranstaltninger for at stemmegivningen skal komme frem til valgstyret i tide.

§ 3. Hvem er stemmemottaker

1. Som stemmemottaker tjenestegjør:
   a) Stemmemottakere oppnevnt av valgstyret. Valgstyret fastsetter hvor mange stemmemottakere som skal oppnevnes og foretar oppnevningen. Det må oppnevnes et tilstrekkelig antall stemmemottakere til at forhåndsstemmegivningen kan gjennomføres i samsvar med regelverket. Valgstyret sørger for at stemmemottakerne gis tilstrekkelig opplæring.
   b) Sysselmannen på Svalbard. Sysselmannen kan oppnevne andre stemmemottakere, og bestemmer i så fall hvor stemmegivningen skal foregå.
   c) På Jan Mayen den som Kongen bestemmer.

2. Som stemmemottaker utenfor riket tjenestegjør
   a) utenrikstjenestemann ved lønnet norsk utenriksstasjon og ved ulønnede norske utenriksstasjoner som av Utenriksdepartementet er særskilt bemyndiget til det. Stasjonssjefen kan, når det finnes påkrevd, oppnevne en eller flere av stasjonens funksjonærer til å motta forhåndsstemmer på stasjonen.
   b) stemmemottakere oppnevnt av Kongen andre steder enn det som fremgår av bokstav a.

§ 4. Forhåndsstemmegivning uten stemmemottaker

Velgere som oppholder seg utenfor riket og som ikke har mulighet til å avgi stemme hos en stemmemottaker kan avgi stemme per brev (brevvalg).

§ 5. Hvor kan forhåndsstemmegivningen foregå

1. Velgeren må avgi stemme personlig overfor en stemmemottaker. Dette gjelder ikke velgere som omhandlet i § 4.
2. Stemmegivning for stemmemottaker oppnevnt av valgstyret kan foregå enten
   a) på rådhuset i kommunen
   b) på en institusjon der det er besluttet å motta forhåndsstemmer eller
   c) der velgeren oppholder seg, jf. nr 9

Stemmegivning som nevnt i nr 2 bokstav b skal foregå i kommunale lokaler som valgstyret fastsetter, for eksempel
– institusjoner innen helse- og sosialsektoren
– skoler og universitet
– fengsler
– militærforlegninger
– offentlige servicelokaler
– bibliotek

Slik stemmegivning kan også foregå i andre offentlige lokaler, etter nærmere avtale med vedkommende myndighet.
1. Valgstyret bestemmer i samråd med de styrende organer på vedkom-

mende institusjon når det skal mottas forhåndsstemmer i medhold av nr 2 bokstav b. Stemmegivning på slik institusjon skal kunngjøres ved oppslag på institusjonen. Stemmemottaker på institusjon skal på forhånd drøfte ordningen av stemmegivningen der med institusjonens ledelse.

2. Foregår stemmegivningen på institusjon beregnet på pleie, opphold eller behandling for personer som er syke, uføre e.l., kan stemmer mottas også på pasientrommene. Stemmer kan også mottas hjemme hos personer som oppholder seg i trygdeboliger eller lignende boliger med umiddelbar tilknytning til slik institusjon som nevnt i foregående punktum.
3. Stemmegivning for stemmemottaker på Svalbard foregår der sysselmannen har bestemt.
4. Stemmegivning for utenrikstjenestemann ved norsk utenriksstasjon foregår ved stasjonen. Stasjonssjefen kan bestemme at stemmer kan mottas utenfor stasjonens område.
5. Stemmegivning på Jan Mayen og i overvær av stemmemottaker utenfor riket oppnevnt av Kongen foregår der Kongen bestemmer.
6. Velgere som oppholder seg i Norge, unntatt Svalbard og Jan Mayen, og som ikke har mulighet til å avgi forhåndsstemme etter nr 2, kan avgi forhåndsstemme der de oppholder seg, dersom de oppfyller følgende vilkår
   a) de er syke eller uføre og av den grunn ikke i stand til å møte fram i et valglokale på valgdagen
   b) de oppholder seg ikke på en institusjon der det foregår stemmegivning etter nr 2.

7. Anmodning om å få avgi stemme etter nr 8 må være kommet inn til valgstyret senest kl. 15 siste tirsdag før valgdagen. Valgstyret bestemmer hvilke stemmemottakere som skal besøke velgerne.

§ 6. Antall stemmemottakere

1. Ved stemmegivning på
   a) kommunens rådhus
   b) på Svalbard og Jan Mayen og utenriks

er det tilstrekkelig at en stemmemottaker er til stede når velgeren avgir stemme

1. Ved stemmegivning
   a) på institusjon som nevnt i § 5 nr 2 bokstav b
   b) der velgeren oppholder seg jf § 5 nr 8 og 9

skal to stemmemottakere være til stede når velgeren avgir stemme

§ 7. Framgangsmåten ved stemmegivningen

Stemmegivningen foregår slik:

1. Stemmemottakeren gjør velgeren kjent med reglene for stemmegivningen og skaffer velgeren, om det er ønskelig, de nødvendige skrivesaker. Stemmemottakeren kan forlange at en ukjent velger legitimerer seg.
2. Stemmemottakeren gir velgeren en stemmeseddelkonvolutt.

3. Stemmemottaker oppnevnt av valgstyret skal levere til velgeren en stemmeseddel for hver godkjent valgliste som deltar ved valget dersom velgeren er stemmeberettiget i fylket (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) eller i kommunen (ved kommunestyrevalg). Stemmesedlene skal være som fastsatt i loven og i forskriften om stemmesedler. I tillegg skal velgeren få utlevert en blank, hvit stemmeseddel ved stortingsvalg, og en blank, hvit stemmeseddel og en blank, blå stemmeseddel ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.
4. Velgere som ikke har stemmerett i fylket ved stortingsvalg og fylkestingsvalg og i kommunen ved kommunestyrevalg, skal få utlevert en stemmeseddel som inneholder en liste over alle registrerte partiene, og som bare lyder på partienes navn . Disse stemmesedlene skal være hvite ved stortingsvalg og kommunestyrevalg, blå ved fylkestingsvalg. Departementet lar trykke slike stemmesedler som nevnt i foregående avsnitt. Dersom valgstyret eller stemmemottakeren har mulighet til å hente de offisielle valglistene for fylket/kommunen der velgeren er stemmeberettiget fra et sentralt elektronisk register og skrive ut disse, bør dette gjøres. Stemmemottakeren leverer utskriftene av listene til velgeren slik som beskrevet i nr 3.
5. Stemmemottakeren må ikke i noe tilfelle ta tilbake noen av de utleverte stemmesedler som velgeren ikke har brukt.
6. Velgeren legger selv stemmeseddel i stemmeseddelkonvolutten i enerom og usett. Ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg legges en stemmeseddel for hvert valg i samme konvolutt Ved stemmegivning på pasientrom og der velgeren oppholder (jf. § 5 nr 9) gjelder kravet om at stemmegivningen skal foregå i enerom og usett, i den utstrekning det lar seg gjøre. Velgere som har fått utlevert slik liste som nevnt i nr 4 setter et kryss ved navnet på det partiet vedkommende vil stemme på. Dersom velgeren ønsker å stemme på en valgliste som ikke er med i oversikten over partier, må velgeren selv føre opp valglistens navn på stemmeseddelen.
7. Når forhåndsstemmegivningen foregår i overvær av stemmemottaker oppnevnt av valgstyret, gir velgeren stemmeseddelkonvolutten og valgkortet til stemmemottakeren. Har velgeren ikke valgkort skal stemmemottakeren sørge for å skrive ut valgkort. Stemmemottakeren legger deretter stemmeseddelkonvolutten og valgkortet i en omslagskonvolutt, limer denne igjen og legger den i en forseglet urne i velgerens påsyn..
8. Foregår forhåndsstemmegivningen på Svalbard, Jan Mayen eller utenriks, gir stemmemottakeren velgeren en omslagskonvolutt. I denne legger velgeren selv stemmeseddelkonvolutten og velgeren kleber selv igjen omslagskonvolutten. Deretter skal stemmemottakeren påføre omslagskonvolutten følgende opplysninger:
   a) velgerens fulle navn
   b) velgerens nøyaktige adresse på hjemstedet 30. juni i valgåret
   c) tid og sted for stemmegivningen
   d) bekreftelse om at bestemmelsene i loven er fulgt
   e) om stemmemottakeren er sikker på at velgeren er den vedkommende sier seg å være.

Stemmemottakeren skriver så under det som er påført omslagskonvolutten.

Stemmemottakeren leverer deretter omslagskonvolutten til velgeren, som egenhendig bekrefter riktigheten av de opplysninger som er påført omslagskonvolutten.

1. Velgere som på grunn av legemlige mangler eller andre årsaker, ikke er i stand til å avgi stemme slik som beskrevet ovenfor, kan få den nødvendige hjelp av en person som de selv utpeker, og som har fylt 14 år. Hjelperen kan også skrive under på omslagskonvolutten med sitt eget navn på vegne av velgeren.

§ 8. Valgagitasjon m.m

1. Valgagitasjon er ikke tillatt i det rom der stemmegivningen foregår .
2. Valgfunksjonærer må ikke gi opplysninger til uvedkommende om forbruket av de forskjellige valglisters stemmesedler. Uvedkommende må heller ikke gis adgang til stemmeavlukkene for å kontrollere forbruket av stemmesedler.

§ 9. Forsendelse av forhåndsstemmer

1. Stemmemottakeren leverer forhåndsstemmen til valgstyret dersom velgeren er stemmeberettiget i kommunen
2. Stemmemottakeren sender forhåndsstemmen til vedkommende valgstyre dersom velgeren ikke er stemmeberettiget i kommunen.

§ 10. Brevvalg

Brevvalg (jf § 4) foregår slik:

1. Velgeren kan skaffe seg offisielt stemmemateriell ved å ta kontakt med en utenriksstasjon eller en oppnevnt stemmemottaker. Velgeren kan likevel – dersom han/hun ikke har tilgang til slikt materiell – benytte eget materiell til stemmegivningen
2. Velgeren legger selv stemmeseddel i konvolutten i enerom og usett. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg legges en stemmeseddel for hvert valg i samme konvolutt.
3. Velgeren legger stemmeseddelkonvolutten i en omslagskonvolutt og limer denne igjen.
4. Velgeren påfører omslagskonvolutten følgende opplysninger:
   a) fullt navn og nøyaktige adresse per 30. juni i valgåret
   b) tid og sted for stemmegivningen
   c) forsikring om at stemmegivningen er skjedd i samsvar med reglene foran.
5. Velgeren skriver så under det som er påført omslagskonvolutten.
6. Velgeren bør – så vidt mulig – få et vitne over 18 år til å bekrefte riktigheten av de opplysninger som er påført omslagskonvolutten og at velgeren er den vedkommende sier seg å være. Vitnets adresse og fødselsdato skal påføres omslagskonvolutten.
7. Velgeren legger stemmegivningen i en forsendelseskonvolutt og besørger den sendt på hurtigste betryggende måte direkte til valgstyret i

kommunen der vedkommende er stemmeberettiget.

§ 11. Registrering av forhåndsstemmer. Feilsendte forhåndsstemmer

1. Det skal føres en liste over de forhåndsstemmene som kommer inn til valgstyret, med angivelse av når de ble mottatt. Når en begynner behandlingen av forhåndsstemmene, skal listen legges frem.
2. Omslagskonvolutter for forhåndsstemmer kan bare åpnes dersom minst to personer er til stede.
3. Viser det seg at en forhåndsstemmegivning er sendt til feil kommune, skal stemmegivningen snarest mulig sendes til den kommunen hvor velgeren er stemmeberettiget.

7. Forskrift om stemmegivning på valgdagen

(Fastsatt i medhold av § 63 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Åpning av valgtinget

1. Valgtinget skal åpnes ved at lederen i valgstyret – eller lederen i stemmestyret, dersom stemmegivningen foregår på flere steder i kommunen – leser opp en erklæring som er fastsatt av departementet.
2. Stemmegivningen begynner til det tidspunktet som er fastsatt av valgstyret.

§ 2. Ordensregler

1. Det kan ikke reises strid om stemmerett på valgtinget.
2. I valglokalet er det ikke tillatt
   a) å drive valgagitasjon
   b) å utføre handlinger som kan forstyrre eller hindre en normal gjennomføring av valghandlingen
   c) for uvedkommende å føre kontroll med hvem som møter fram og avgir stemme
   d) å foreta velgerundersøkelser eller lignende utspørring av velgerne.
3. Valgstyret kan bestemme om en viss aktivitet er omfattet av forbudet i nr 2.
4. Stemmestyrets leder eller nestleder kan om nødvendig bortvise den som opptrer i strid med reglene i nr 2. Den som blir bortvist, kan bringe avgjørelsen inn for stemmestyret, som kan stadfeste eller oppheve avgjørelsen.

§ 3. Protokollering

1. Valgstyrets leder sørger for at alt som behandles og avgjøres på valgtinget blir protokollert.
2. Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal stemmestyrets leder sørge for at alt som behandles blir protokollert.
3. Lederen i valgstyret eller stemmestyret leser opp det som er protokollert, og samtlige medlemmer skriver under. Dette gjøres hver dag, dersom val-

get foregår over flere dager.
4. Departementet utarbeider skjema for protokolleringen

§ 4. Trykte stemmesedler

1. Valgstyret eller stemmestyret sørger for at det i vedkommende valglokale til enhver tid er tilgjengelig for velgerne trykte stemmesedler for alle godkjente valglister for vedkommende valg. Følgende regler gjelder om dette:
   a) Før stemmegivningen tar til skal det legges ut stemmesedler for alle valglister som stiller i fylket/kommunen, og et passende antall blanke stemmesedler. Stemmesedlene bør legges ut i stemmeavlukket. Dersom det ikke er mulig å legge stemmesedlene i stemmeavlukket, kan en i stedet legge sedlene på ett eller flere bord i stemmelokalet. Bordet/bordene må være avskjermet slik at andre som oppholder seg i lokalet ikke kan se hvilke sedler velgeren tar. Stemmesedler for hver liste skal legges i en bunke for seg. Stemmesedlene kan legges i kassetter, bokser eller lignende som sikrer god orden og at sedlene for de forskjellige listene ikke blandes sammen.
   b) Et medlem av stemmestyret, eller en annen som stemmestyret har utpekt, skal jevnlig inspisere stemmeavlukkene eller stemmeseddelbordet/-bordene og påse at stemmesedler for alle valglister til enhver tid er tilgjengelige.
   c) Stemmesedler må ikke legges ut på andre steder enn i stemmeavlukkene eller på bord inne i stemmelokalet.
   d) Ved oppslag i valglokalet eller på annen måte skal velgerne informeres om hvor stemmesedlene er utlagt.
   e) Ved utforming av valglokalene og utlegging av stemmesedler bør en spesielt ta hensyn til rullestolbrukere og andre med spesielle behov, for eksempel velgere med lesevanskeligheter. Valglokalene bør innrettes slik at rullestolbrukere kan ta seg inn ved egen hjelp. Minst ett stemmeavlukke eller stemmeseddelbord bør være tilpasset rullestolbrukere, slik at disse kan ta stemmesedler uten å måtte ha assistanse fra andre. Kassetter og bokser for stemmesedler bør merkes i blindeskrift og storskrift, til hjelp for blinde og svaksynte.

2. Trykte stemmesedler skal enten
   a) være enslydende med en offisiell valgliste når det gjelder overskrift og kandidatnavn eller
   b) lyde på valglistens navn, eller på navnet til parti eller gruppe av velgere som deltar i felleslisten uten å ha med kandidatnavn.

3. Andre trykte stemmesedler må ikke deles ut
4. Dersom beholdningen av trykte stemmesedler for en valgliste ikke blir tilstrekkelig, må en sørge for at det i stedet er tilgjengelig blanke stemmesedler (hvite ved stortingsvalg og kommunestyrevalg, blå ved fylkestingsvalg) som velgerne i tilfelle kan fylle ut.

§ 5. Stemmegivning i valglokalet

1. Når valgtinget er åpnet, får de velgere som er innført i manntallet, adgang til å avgi stemme etter hvert som de møter fram. Også velgere som har stemt på forhånd, kan avgi stemme hvis det ikke er satt kryss i manntallet ved velgerens navn.
2. Framgangsmåten er slik:
   a) Stemmestyret setter kryss i manntallet ved velgerens navn. I tilfelle velgeren er ukjent for stemmestyret kan det forlange at vedkommende legitimerer seg. Som legitimasjon må godtas pass, bankkort, sertifikat og annen legitimasjon med bilde av velgeren.
   b) Velgeren vises til et avlukket rom i valglokalet. Inne i avlukket kan velgeren usett av alle ta stemmeseddel /-sedler og brette denne/disse sammen.
   c) Velgeren leverer seddelen/-sedlene til et medlem av stemmestyret, som stempler den/dem med et offisielt stempel. Deretter legger velgeren seddelen/sedlene ned i en urne som står på stemmestyrets bord.

3. Velgere som på grunn av legemlige mangler eller andre årsaker ikke er i stand til å avgi stemme slik som nevnt foran, kan få nødvendig hjelp av en person de selv peker ut blant dem som er til stede i valglokalet. Vedkommende må ha fylt 14 år.

§ 6. Velgeren er manntallsført i en annen del av manntallet i kommunen

1. Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal også velgere som ikke står i vedkommende del av manntallet få adgang til å avgi stemme.
2. Framgangsmåten er slik:
   a) Velgerne skal gi stemmeseddelen/-sedlene til stemmestyret.
   b) Stemmestyret legger seddelen/sedlene, etter at den/de er stemplet med offisielt stempel i en særskilt omslagskonvolutt, som det limer igjen og skriver velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato utenpå
   c) Stemmestyret gir omslagskonvolutten til valgstyret etter at stemmegivningen er avsluttet

§ 7. Stemmegivning utenfor valglokalet

1. En velger som ikke er i stand til å bevege seg inn i valglokalet, kan avgi stemme umiddelbart utenfor lokalet.
2. Framgangsmåten er slik:
   a) To personer, som enten er medlemmer av stemmestyret eller valgfunksjonærer, leverer til velgeren en stemmeseddel for hver godkjent valgliste som deltar ved valget
   b) Velgeren bretter på stedet – eventuelt med hjelp av en person over 14 år som velgeren selv peker ut – sammen stemmeseddel (-sedler), og leverer denne/disse til stemmestyremedlemmene/valgfunksjonærene
   c) De to som henter stemmegivningen(e) begir seg straks sammen inn i

valglokalet og legger seddelen/sedlene, etter at den/de er påført offisielt stempel, i urnen etter at avkryssing i manntallet er skjedd.

3. Dersom velgeren ikke er innført i vedkommende del av manntallet, leveres stemmegivningen(e) til stemmestyret. Stemmestyret legger seddelen/sedlene, etter at den/de er påført offisielt stempel, i en særskilt omslagskonvolutt, limer den igjen, skriver velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato utenpå og gir den til valgstyret etter at stemmegivningen er avsluttet.

§ 8. Velgeren står ikke i manntallet eller det er krysset i manntallet for velgerens navn

1. Også velgere ved hvis navn det er satt kryss i manntallet og de som er nektet stemmerett ved valgstyrets kjennelse eller av andre grunner ikke er innført i manntallet, skal få lvere stemmesddel/-sedler.
2. Framgangsmåten er slik:
   a) Velgerne skal ikke legge stemmeseddelen/-sedlene ned i valgurnen, men gi den til stemmestyret.
   b) Stemmestyret skal legge seddelen/-sedlene i en særskilt omslagskonvolutt, som det limer igjen og skrive velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato utenpå.
   c) Stemmestyret gir omslagskonvolutten til valgstyret etter at stemmegivningen er avsluttet.

§ 9. Stemmegivning der velgeren oppholder seg

1. Dersom en velger er syk eller ufør på valgdagen er, og av den grunn ute av stand til å bevege seg til et valglokale, kan han/hun avgi stemme der vedkommende oppholder seg. Følgende vilkår må være oppfylt
   a) Sykdommen/uførheten må ha oppstått på et slikt tidspunkt at velgeren ikke kunne ha avgitt forhåndsstemme.
   b) Velgeren må rette en anmodning til valgstyret om å få avgi stemme på oppholdsstedet.

2. Framgangsmåten er slik:
   a) To valgfunksjonærer utpekt av valgstyret skal sammen oppsøke velgeren og motta stemmegivning der.
   b) De leverer til velgeren en stemmeseddel for hver godkjent valgliste som deltar ved valget.
   c) Velgeren bretter på stedet – i tilfelle med hjelp av en person over 14 år som velgeren selv peker ut – sammen stemmeseddel (-sedler), og leverer denne/disse til de to valgfunksjonærene. Disse legger stemmegivningen(e) i en særskilt omslagskonvolutt og forsegler denne. Konvolutten påføres velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato. Valgfunksjonærene begir seg deretter straks sammen tilbake til valglokalet.

3. Stemmestyret åpner den forseglede konvolutten, og legger stemmeseddelen/-sedlene, etter at de er påført offisielt stempel, og etter at avkryssing

i manntallet er skjedd, i urnen. Dersom velgeren ikke er innført i vedkommende del av manntallet, legger stemmestyret seddelen/sedlene, etter at den/de er påført offisielt stempel, i en særskilt omslagskonvolutt, limer den igjen, skriver velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato utenpå og gir den til valgstyret etter at stemmegivningen er avsluttet .

4. Andre velgere enn de som er i en situasjon som nevnt i nr 1, kan ikke avgi stemme i medhold av reglene i nr 2.

§ 10. Tømming av valgurner i løpet av valgdagen

Dersom det er nødvendig å tømme valgurner i løpet av valgdagen gjelder følgende:

1. Valgstyret har ansvaret for at det legges opp sikre rutiner for tømming av urnene og oppbevaring av innholdet i de urnene som tømmes
2. Innholdet fra urnene skal oppbevares særskilt og adskilt fra annet valgmateriell
3. Innholdet skal oppbevares slik at ikke uvedkommende får tilgang til innholdet.
4. Stemmestyret skal protokollere i møteboka hvilke rutiner som er fulgt når urnene tømmes

§ 11. Avslutning av stemmegivningen. Fortsettelse av stemmegivningen annen dag i kommuner med to dagers valg

1. Stemmegivningen skal avsluttes til fastsatt tid. De velgere som da er til stede i valglokalet skal få avgi stemme. Deretter erklæres stemmegivningen for avsluttet. Velgere som kommer til valglokalet etter at stemmegivningen er avsluttet skal ikke få avgi stemme.
2. Foregår stemmegivningen over to dager fortsetter den til fastsatt tid neste dag.

§ 12. Oppbevaring av valgmateriell mellom valgdagene ved to dagers valg

1. Når stemmegivningen er avsluttet skal urnene med stemmesedler og det øvrige materiellet straks forsegles. Ved forseglingen nyttes lakk og segl eller annet forseglingsutstyr som gir sikkerhet for at ingen får tilgang til materiellet uten at det etterlater tydelige merker. Når urnene forsegles skal både lokket og spalteåpningen forsegles. Valgstyret utpeker en person til å ta vare på segl eller lignende.
2. Valgstyret bestemmer hvor og hvordan de forseglede urnene med stemmesedler og annet valgmateriell skal oppbevares mellom de to valgdagene. Valgstyret kan velge ett av følgende alternativer:
   a) Både urnene og det øvrige materiellet oppbevares hos valgstyret (eventuelt på annet sikkert sted) og fraktes tilbake til stemmelokalet før stemmegivningen tar til neste dag.
   b) Både urnene og det øvrige materiellet oppbevares hos valgstyret, men bare det andre materiellet fraktes tilbake til stemmelokalet før stemmegivningen tar til. neste dag. I dette tilfelle oppbevares urnene med stemmesedlene hos valgstyret inntil opptellingen tar til

c) Urnene oppbevares hos valgstyret, mens det andre materiellet blir oppbevart i stemmelokalet.
d) Både urnene og det øvrige materiellet oppbevares i stemmelokalet

3. Materiell som skal oppbevares på stemmestedet samles i valglokalet, eller i et annet rom i den bygningen der stemmegivningen, dersom dette anses som sikrere eller mer praktisk.
4. En må kontrollere at ingen uvedkommende er tilstede i lokalet det materiellet oppbevares, og at alle vinduer er forsvarlig lukket. De som er tilstede skal forlate lokalet sammen, og alle dører skal låses forsvarlig. Nøklene skal oppbevares av en person som ikke oppbevarer segl eller lignende. En må på forhånd skaffe seg oversikt over hvem som har nøkler til lokalet der materiellet oppbevares og sørge for å få utlevert alle nøklene.
5. Materiell som skal oppbevares hos valgstyret (eller på et annet trygt sted) skal fraktes dit av minst to personer som ikke oppbevarer segl eller lignende. De samme personene skal eventuelt frakte materiellet tilbake i god tid før stemmegivningen tar til neste dag. Tilsvarende gjelder dersom urnene skal fraktes tilbake til stemmestedet til foreløpig opptelling (grovtelling). En skal forholde seg på samme måte som beskrevet i nr 3.
6. Dersom valgstyret finner det nødvendig skal det holdes vakt over urner og annet forseglet materiell. Dette gjelder både materiell som blir oppbevart hos valgstyret (eventuelt på et annet trygt sted) eller på stemmestedet. Vaktholdet utføres av personer som pekes av valgstyret. Vaktholdet kan ikke utføres av noen som oppbevarer segl eller lignende.
7. Når urnene med stemmesedler skal transporteres til og fra valgstyret skal to personer, som ikke har segl eller lignende i forvaring, frakte urnene. Disse har ansvaret for at det ikke skjer noe med sedlene under transporten. Transporten skal skje på raskest mulige måte uten unødig opphold underveis.
8. Like før stemmegivningen tar til neste dag skal en forsikre seg om at forseglingen av materiellet ikke er brutt. Deretter kan forseglingen brytes.

§ 13. Behandling av avgitte stemmer og annet materiell etter stemmegivningens slutt

Når stemmegivningen er avsluttet på valgdagen (andre dag i kommuner med to dagers valg) i kommuner hvor stemmegivningen foregår på flere steder, skal de avgitte stemmer, sammen med den del av manntallet som er brukt og stemmestyrets møtebok, snarest mulig bringes til valgstyret for videre behandling, dersom det ikke skal holdes foreløpig opptelling på stemmestedet. Bestemmelsene i § 12 om transport av materiell gjelder tilsvarende.

§ 14. Offentliggjøring av valgresultater m.m.

Før kl 20,00 på den valgdagen som er fastsatt av Kongen kan det ikke offentliggjøres
a) Valgresultater
b) Prognoser, som er laget på grunnlag av undersøkelser foretatt den dag (eller de dager) valget foregår

§ 15. Opplysninger av forbruk av stemmesedler m.m.

1. Stemmestyremedlemmer og valgfunksjonærer må ikke gi opplysninger til uvedkommende om forbruket av stemmesedler.
2. Uvedkommende må ikke gis anledning til å kontrollere forbruket av stemmesedler. De må ikke gis adgang til stemmeavlukkene eller bord der stemmesedlene er lagt ut.
3. Valgstyrets medlemmer, dets hjelpere, andre stemmestyremedlemmer og valgfunksjonærer skal ikke anses som uvedkommende i forhold til nr 1 og 2.

8. Forskrift om prøving av stemmegivninger

(Fastsatt i medhold av § 70 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Prøving av forhåndsstemmegivninger

1. Valgstyret kan foreta prøving av forhåndsstemmegivningene etter hvert som de kommer inn. Ved denne prøvingen kan valgstyret vrake stemmegivninger enten
   a) fordi de lider av formelle feil eller
   b) fordi velgeren ikke har stemmerett ved vedkommende valg.

Viser det seg at velgeren er stemmeberettiget i en annen kommune enn den stemmegivningen er avgitt til, skal valgstyret så sant det er mulig sende stemmegivningen til den rette kommunen.

1. Senest dagen før valgtinget åpner skal valgstyret – så langt det er mulig – ha foretatt avkryssing i manntallet ved navnet til de velgerne som har avgitt godkjent forhåndsstemme De forhåndsstemmegivningene som det ikke er blitt krysset av for før valgtinget åpnet, kan først legges fram for godkjenning etter at stemmegivningen er avsluttet på valgtinget.
2. En forhåndsstemmegivning godkjennes ikke dersom de fastsatte vilkårene ikke er oppfylt. Det forhold at en stemmegivning ikke er sendt i samsvar med bestemmelsene i loven og forskriften om forhåndsstemmegivningen, fører ikke til vraking med mindre noe tyder på at omslagskonvolutten har vært åpnet. Det forhold at et vitne ikke har medvirket når velgeren har avgitt brevstemme utenriks fører ikke til vraking dersom valgstyret er sikker på hvem velgeren er. En forhåndsstemmegivning skal ikke vrakes av den grunn at velgeren er avgått ved døden etter at stemmegivningen på valgtinget tok til.
3. Har en velger avgitt forhåndsstemme flere ganger, godkjennes den forhåndsstemmegivningen som kommer først fram til valgstyret og som er i forskriftsmessig stand.
4. Har en velger avgitt forhåndsstemme, og det er satt kryss i manntallet ved velgerens navn, skal velgerens stemmegivning avgitt på valgdagen vrakes. Har en velger avgitt forhåndsstemme uten at det er satt kryss i manntallet ved velgerens navn, skal forhåndsstemmegivningen vrakes dersom velgeren også har stemt på valgdagen. Dersom en velger har avgitt en eller flere forhåndsstemmer som må vrakes, godkjennes stemmegivning som er avgitt på valgdagen, hvis denne er i forskriftsmessig stand. I så fall tas stemmeseddelen/-sedlene ut av omslagskonvolutten og

legges ned i en valgurne
5. Dersom valgkortet ikke ligger ved en forhåndsstemmegivning som er avgitt innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen), skal stemmegivningen vrakes. Forhåndsstemmegivning som er avgitt utenriks, på Svalbard eller Jan Mayen, skal ikke vrakes selv om valgkortet ikke ligger ved.
6. Når en forhåndsstemmegivning er godkjent, settes et kryss ved velgerens navn i manntallet
7. Stemmeseddelkonvolutten(e) legges uåpnet ned i en særskilt urne. Valgkortet legges til side. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal valgkortet sendes til fylkesvalgstyret, eller til fylkesmannen, hvis valgstyret også er fylkesvalgstyre. Ved kommunestyrevalg skal valgkortet oppbevares inntil valgresultatet er endelig. Deretter skal det tilintetgjøres.
8. Ligger det i en omslagskonvolutt flere stemmeseddelkonvolutter til det samme valget, åpner valgstyret disse konvoluttene og legger alle stemmesedlene ulest inn i en stemmeseddelkonvolutt, som legges i valgurnen. Om noen av stemmesedlene skal godkjennes, avgjøres etter reglene om slik godkjenning.
9. Blir stemmegivningen ikke godkjent, eller har ikke velgeren stemmerett, skal omslagskonvolutten så vidt mulig forvares uåpnet. Når omslagskonvolutten er blitt åpnet, legges valgkortet og stemmeseddelkonvolutten(e) tilbake i omslagskonvolutten som legges til side.

§ 2. Prøving av stemmegivninger avgitt utenfor velgerens stemmekrets («fremmede stemmer»)

1. Valgstyret undersøker om de velgerne som har avgitt stemme utenfor den kretsen der vedkommende er manntallsført, har adgang til å stemme.
2. Har velgeren ikke stemt i den kretsen hvor vedkommende er manntallsført, settes et kryss ved navnet i manntallet. Stemmeseddelen/-sedlene tas ut av omslagskonvolutten og legges ned i en valgurne. I motsatt fall vrakes stemmegivningen, og omslagskonvolutten skal ikke åpnes.
3. Har velgeren levert flere stemmegivninger, skal alle stemmegivningene vrakes. En stemmegivning skal vrakes dersom omslagskonvolutten ikke er limt igjen.
4. De vrakede stemmegivningene skal ved stortingsvalg og fylkestingsvalg oversendes til fylkesvalgstyret, eller til fylkesmannen hvis valgstyret også er fylkesvalgstyre. Ved kommunestyrevalg skal de oppbevares inntil valgresul-tatet er endelig,

§ 3. Prøving av stemmeseddelkonvolutter

1. Stemmeseddelkonvoluttene skal være ugjennomsiktige. Ved stemmegivning innenfor rikets grenser bør konvoluttene dessuten ha offentlig stempel og ha samme størrelse, form og farge.
2. En stemmegivning skal ikke vrakes dersom stemmeseddelkonvolutten ikke oppfyller kravene i nr. 1.

9. Forskrift om prøving av stemmesedler

(Fastsatt i medhold av § 70 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Prøving av stemmesedler

1. Stemmesedlene for stortingsvalg skal være av hvitt papir. Stemmesedlene for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal være enten av blått eller av hvitt papir
2. Stemmeseddelen skal ha en overskrift som viser hvilken valgliste den gjelder.
3. Har to eller flere registrerte partier stilt fellesliste, eller har ett, to eller flere partier stilt fellesliste sammen med velgere som organisasjonsmessig ikke representerer noe parti, skal følgende grupper stemmesedler regnes som avgitt for felleslisten:
   a) de som lyder på felleslistens fulle navn
   b) de som lyder på et av partienes navn
   c) de som lyder på navnet til den gruppen som ikke representerer noe parti

4. Gyldige stemmesedler uten kandidatnavn an-ses å inneholde de navn som er oppført i den offisielle valglisten for fylket (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) eller kommunen (ved kommunestyrevalg) i samme rekkefølge som angitt på vedkommende liste.
5. Trykt stemmeseddel må enten
   a) være enslydende med en offisiell valgliste i fylket/kommunen eller
   b) lyde på valglistens navn uten å ha med kandidatnavn eller
   c) lyde på navnet til parti eller gruppe av velgere som deltar i en fellesliste, uten å ha med kandidatnavn.

6. Har velgeren avgitt forhåndsstemme ved å sette kryss ved navnet til et registrert parti i oversikten over partier – eller ført opp navnet på en gruppe som ikke representerer noe registrert parti – anses stemmeseddelen å være enslydende med partiets/gruppens liste i fylket/kommunen, eller med en fellesliste partiet eller gruppen er med i.
7. Trykt stemmeseddel som er enslydende med et registrert partis valgliste i et annet fylke (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) eller en annen kommune (ved kommunestyrevalg), og som ikke er endret, skal godkjennes dersom partiet stiller liste i det fylket/ den kommunen stemmeseddelen avgis til. Stemmeseddelen skal behandles som om den er enslydende med partiets valgliste i fylket/kommunen. Er partiet med i en fellesliste i det fylket/den kommunen stemmeseddelen avgis til anses den avgitt for felleslisten.
8. Andre trykte stemmesedler enn de som er nevnt i nr 5, 6 og 7 må ikke brukes. Likestilt med trykking er fremstilling på annen mekanisk måte, herunder maskinskriving, kopiering og lignende.
9. En stemmeseddel skal vrakes dersom den ikke oppfyller kravene foran. Følgende forhold fører likevel ikke til vraking
   a) uoverensstemmelse mellom farge og valgbetegnelse.
   b) en stemmeseddel til stortingsvalget har den fargen som er fastsatt for stemmesedler til sametingsvalget
   c) trykkfeil i trykt stemmeseddel når feilen åpenbart er uten betydning

10. En stemmeseddel avgitt på valgdagen skal vrakes dersom den ikke har off-

isielt stempel.

11. Har velgeren avgitt forhåndsstemme ved å bruke en liste med oversikt over de registrerte partier skal stemmeseddelen vrakes dersom
    a) Velgeren har merket av for et parti som ikke stiller liste i fylket (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) eller i kommunen (ved kommunestyrevalg)
    b) Velgeren har merket av for flere partier, og disse er ikke med i en fellesliste
    c) Velgeren har ført opp navnet på en gruppe som ikke stiller liste i fylket (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) eller i kommunen (ved kommunestyrevalg)

§ 2. Stemmeseddel i feil stemmeseddelkonvolutt. Flere stemmesedler i samme konvolutt

Følgende regler gjelder dersom det i forhåndsstemmene enten
a) ikke er overensstemmelse mellom stemmeseddelkonvolutt og stemmeseddel eller
b) ligger flere stemmesedler i samme konvolutt:

1. Ligger det en trykt stemmeseddel for et registrert partis liste ved sametingsvalget i en konvolutt for stortingsvalget skal den ikke vrakes dersom partiet stiller liste i fylket, og stemmeseddelen for øvrig ikke er rettet.
2. Ligger det flere stemmesedler for samme valg i en konvolutt, skal alle vrakes dersom de er ulike, men den ene godkjennes dersom de er enslydende. Gjelder stemmesedlene samme valgliste, og velgeren har rettet på en av stemmesedlene, skal denne godkjennes og de andre vrakes. Har velgeren rettet på flere stemmesedler skal en av disse godkjennes dersom rettingene er enslydende. Er de forskjellige skal alle sedlene vrakes.
3. Det forhold at det i en stemmeseddelkonvolutt for stortingsvalg ligger både en stemmeseddel for stortingsvalg og en stemmeseddel for sametingsvalg fører ikke til at stemmeseddelen for stortingsvalget skal vrakes.
4. Har en stemmeseddel ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg opplysning om hvilket valg den gjelder, er denne avgjørende for hvilket valg stemmeseddelen skal gjelde. Er det bare en stemmeseddel uten valgbetegnelse i konvolutten, er fargen på stemmeseddelen avgjørende. Er det to stemmesedler i konvolutten, og bare den ene har valgbetegnelse, anses den andre stemmeseddelen å gjelde det andre valget.
5. Har ingen av stemmesedlene valgbetegnelse, men forskjellig farge, er fargen avgjørende.
6. Har ingen av stemmesedlene valgbetegnelse, men er enslydende og har samme farge, anses en stemmeseddel å gjelde hvert valg. Er de ikke enslydende skal begge vrakes.
7. Er det tre eller flere stemmesedler i konvolutten, og det blant disse er minst en med valgbetegnelse og minst en uten valgbetegnelse, av-gjør fargen hvilket valg stemmesedlene uten valgbetegnelse skal gjelde. Dersom alle stemmesedler med valgbetegnelse gjelder det ene valget, og alle stemmesedler uten valgbetegnelser har den farge som er fastsatt for dette valget, skal likevel alle stemmesedler uten valgbetegnelse anses å gjelde

det andre valget.

10. Forskrift om opptelling av stemmesedler

(Fastsatt i medhold av § 78 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Foreløpig opptelling av stemmesedlene avgitt på valgdagen

1. Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, kan valgstyret bestemme at stemmestyret på de steder hvor vedkommende del av manntallet inneholder minst 100 navn, skal foreta en foreløpig opptelling av stemmesedlene umiddelbart etter at stemmegivningen er slutt. Valgstyret kan bestemme at foreløpig opptelling skal foretas under ett for flere stemmesteder som til sammen har minst 100 navn i manntallet, på ett av disse stemmesteder og av vedkommende stemmestyrer. Slik opptelling som nevnt foran kan likevel bare foretas dersom de deler av manntallet som vedkommer de øvrige stemmesteder, til sammen inneholder minst 100 navn.
2. Er det grunn til å anta at en avgitt stemmeseddel må vrakes legges den til side. Det samme gjelder dersom det er tvil om hvilket valg stemmeseddelen gjelder.
3. De øvrige stemmesedler ordnes i grupper, hver valglistes sedler for seg og – ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg – hvert valg for seg. For hver valgliste ordnes stemmesedlene i grupper for urettede og rettede stemmesedler (stemmesedler som er ulik den offisielle valglisten).
4. Deretter telles stemmesedlene innen hver gruppe, og en finner det samlede antall stemmesedler for hver gruppe. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg telles hvert valg for seg.
5. Stemmesedlene for hver gruppe legges i spesielle konvolutter. Utenpå konvoluttene skrives hvilken valgliste stemmesedlene i konvolutten tilhører, hvor mange stemmesedler konvolutten inneholder, om disse er rettet eller urettet, og – ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg – hvilket valg de gjelder.
6. Valgstyret foretar selv, eller oppnevner andre til å foreta, en foreløpig opptelling av de stemmesedler som er avgitt på de stemmesteder der det ikke foretas foreløpig opptelling etter nr 1. Opptellingen foregår i samsvar med bestemmelsene i nr 2 og 3, og foretas så snart stemmesedlene er kommet inn til valgstyret. Særskilt opptelling av stemmer avgitt på en del av disse stemmestedene kan bare foretas dersom vedkommende deler av manntallet til sammen inneholder minst 100 navn.
7. Valgstyret skal, dersom det ikke holdes foreløpig opptelling på stemmestedene, foreta foreløpig opptelling av stemmene fra samtlige stemmesteder i kommunen, snarest mulig etter at stemmene er kommet frem. Bestemmelsene i nr 6 gjelder tilsvarende.
8. Stemmer avgitt ved andre stemmesteder enn der velgeren er manntallsført bør behandles av valgstyret og blandes sammen med de andre stemmene før den foreløpige opptellingen tar til, forutsatt at dette kan skje uten særlig forsinkelse for den foreløpige opptellingen.
9. Valgstyret kan, dersom stemmegivningen er avsluttet ved samtlige stemmelokaler i kommunen og vilkårene for øvrig er oppfylt, begynne den

foreløpige opptellingen etter nr 6, 7 og 8 før alle avgitte stemmer er kommet valgstyret i hende.

§ 2. Foreløpig opptelling av stemmesedlene avgitt på forhånd

1. Valgstyret foretar foreløpig opptelling av de godkjente forhåndsstemmene på valgdagen. Denne opptellingen skal begynne senest fire timer før stemmegivningen er avsluttet ved samtlige stemmelokaler i kommunen.
2. Før opptellingen begynner, skal valgstyret legge en del forhåndsstemmer til side i en særskilt urne. Disse stemmene skal tas ut ved et tilfeldig utvalg. I denne urnen legger valgstyret også de forhåndsstemmene som kommer inn til valgstyret etter at opptellingen har begynt.
3. Antallet som legges til side etter nr 2 må være tilstrekkelig stort til at de forhåndsstemmene som kommer inn etter at opptellingen har begynt forblir anonyme.
4. Valgstyret kan ta forhåndsstemmer ut av urnen som er nevnt i nr 2 og begynne å telle disse før kl 20 valgdagen. Dette under forutsetning av at det er et tilstrekkelig antall stemmer igjen i urnen til å sikre at samtlige stemmer forblir anonyme ved opptellingen.

§ 3. Endelig opptelling

1. Opptellingen av stemmesedlene foretas særskilt for stemmer avgitt på valgtinget og stemmer avgitt på forhånd. Særskilt opptelling av stemmer vedkommende en del – eller deler – av manntallet kan bare foretas dersom vedkommende del – eller deler til sammen – inneholder minst 100 navn.
2. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg telles stemmesedlene for de to valg opp hver for seg. Stemmesedlene for begge valg kan telles opp samtidig, forutsatt at dette ikke fører til forsinkelse av valgoppgjøret for fylkestingsvalget.
3. Opptellingen foretas av de personer og på den måten valgstyret har bestemt, og under valgstyrets tilsyn. Valgstyret fastsetter rutinene for opptellingen, herunder om det skal gjøres bruk av edb-tekniske systemer beregnet på opptelling og registrering av stemmesedler.
4. Opptellingen tar til umiddelbart etter at den foreløpige opptellingen er avsluttet og alle stemmene som er avgitt på valgdagen er kommet inn til valgstyret.
5. Opptellingen av forhåndsstemmene kan foregå samtidig med opptellingen av stemmesedlene avgitt på valgdagen.
6. En finner listens stemmetall ved å telle de stemmesedlene som er avgitt for listen.
7. Har velgeren satt et kryss ved ett eller flere kandidatnavn gir dette en personlig stemme til kandidaten(e).
8. Valgstyrene i flere kommuner kan beslutte at stemmesedlene fra deres kommuner skal telles opp hos valgstyret i en av kommunene, eller hos fylkesvalgstyret. Stemmesedlene fra hver kommune må telles opp særskilt, og reglene foran i denne paragrafen gjelder tilsvarende. Det enkelte valgstyret har ansvaret for at opptellingen av dets stemmesedler skjer i samsvar med loven og reglene her.

§ 4. Protokollering

Når opptellingen av stemmesedlene til stortingsvalget og fylkestingsvalget er avsluttet skal valgstyrets leder sørge for å protokollere følgende:

a) antall stemmer avgitt på valgdagen for hver valgliste
b) antall forhåndsstemmer avgitt på for hver valgliste
c) samlet stemmetall for hver liste
d) antall personlige stemmer avgitt for hver enkelt kandidat

§ 5. Valgstyrets oversending av materiell ved stortingsvalg

1. Hvis valgstyret ikke også er fylkesvalgstyre, skal valgstyret omgående sende i forseglet pakke til fylkesvalgstyrets leder følgende
   a) bekreftet avskrift av det som er bokført på valgtinget og på stemmestedene.
   b) alle valgkort fra forhåndsstemmene
   c) alle innkomne omslagskonvolutter for forhåndsstemmegivninger utenriks og på Svalbard og Jan Mayen
   d) kopi av innkomne klager
   e) de stemmegivninger og stemmesedler valgstyret har vraket
   f) alle godkjente stemmesedler, de som er avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg, og de urettede og de rettede hver for seg
   g) oversikt over antall personlige stemmer avgitt for hver enkelt kandidat

2. Hvis valgstyret også er fylkesvalgstyre, skal valgstyret, så snart valgoppgjøret er avsluttet, sende i forseglet pakke til fylkesmannen det valgmateriellet som er omtalt i nr 1.
3. Etter hvert som de mottas, skal valgstyret sende alle innkomne klager til departementet

§ 6. Valgstyrets oversending av materiell ved fylkestingsvalg

Når opptellingen av stemmene til fylkestingsvalget er avsluttet skal valgstyret omgående sende i forseglet pakke til fylkesvalgstyrets leder følgende

a) Bekreftet avskrift av det som er innført i valgboken vedrørende fylkestingsvalget
b) Alle stemmesedler for dette valget, de som er godkjent og de som er vraket hver for seg og de som er avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg
c) Oversikt over antall personlige stemmer avgitt for hver enkelt kandidat

§ 7. Nærmere om forsendelse av valgmateriell

1. Valgmateriell som nevnt i §§ 5 og 6 skal sendes omgående til fylkesvalgstyret eller fylkesmannen. Dette innebærer at materiellet skal sendes på raskeste betryggende måte. Valgstyret må benytte praktiske ordninger basert på lokale forhold for å få materiellet fram så raskt som mulig. Der det er praktisk mulig bør valgstyret organisere direkte transport til fylkesvalgstyret/fylkesmannen.

2. Materiellet skal pakkes i god orden. Stemmesedlene legges i ulike konvolutter, ordnet slik:
   a) hver valglistes sedler for seg
   b) stemmesedler avgitt på valgdagen og forhåndsstemmer for seg
   c) rettede og urettede sedler for seg. På hver konvolutt angis hva slags sedler den inneholder

3. Til emballasje for valgmateriellet skal brukes enten
   a) ubrukte pappesker som blir lukket og forseglet med tape, eller
   b) kasser eller annen emballasje av tre, aluminium. stål eller lignende. Emballasjen må låses eller forsegles.

4. Til emballasje kan ikke brukes bare innpakningspapir, plastposer eller lignende.

11. Forskrift om mandatfordelingen og kandidatkåringen

(Fastsatt i medhold av § 85 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Stortingsvalg

1. Fylkesvalgstyret fordeler valgdistriktets distriktsmandater på valglistene. Det gjøres ved å dividere hver listes stemmetall med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Deretter fordeles representantplassene på listene i henhold til størrelsen på de kvotienter man har fått.
2. Når det er avgjort hvor mange distriktsmandater en valgliste skal ha fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:
3. En finner først listens fordelingstall, som er 5 % av valglistens stemmetall i valgdistriktet.
4. Deretter undersøkes hvor mange personlige stemmer den enkelte kandidat har fått i forhold til fordelingstallet. Har en kandidat oppnådd et stemmetall som er like stort eller større enn fordelingstallet er vedkommende valgt. Dersom flere kandidater har oppnådd fordelingstallet er antall personlige stemmer avgjørende. Dersom flere kandidater har oppnådd like mange personlige stemmer er rekkefølgen på den offisielle valglisten avgjørende.
5. Blir ikke alle mandater som tilfaller en liste fordelt etter reglene i nr 3, skal de øvrige mandater fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen
6. Har ingen av kandidatene oppnådd fordelingstallet, skal de mandater som tilfaller listen fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen.
7. Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 3, 4 og 5.
8. Når valgoppgjøret er avsluttet skal fylkesvalgstyrets leder sørge for at følgende blir protokollert:
   a) Valglistenes stemmetall, fordelt på kommunene, og samlet for hele fylket,

b) Opplysning om hvordan stemmetallene fordeler seg på stemmer avgitt på valgdagen og forhåndsstemmer,
c) Beregning av det antall representanter som tilfaller hver liste,
d) Hvem som er valgt til representanter og vararepresentanter,
e) Hvor mange stemmesedler som er endret av velgerne, og om disse endringene kan tenkes å ha noen betydning for riksvalgstyretets valgoppgjør,
f) Oversikt over antall forkastede stemmegivninger og stemmesedler, fordelt på kommuner, med kommentarer om hyppig forekommende feil,
g) Oversikt over de feil som er rettet i valgstyrenes valgoppgjør
h) Oversikt over feil ved valget som er avdekket ved fylkesvalgstyrets kontroll, især feil som kan få betydning for valgets gyldighet.

9. Alle medlemmer av fylkesvalgstyret underskriver boken.
10. Fylkesvalgstyret skal omgående sende bekreftet avskrift av møteboken til Stortingets kontor og til riksvalgstyret.

§ 2. Fylkestingsvalg

1. Fylkesvalgstyret fordeler representantplassene i fylkestinget på valglistene. Det gjøres ved å dividere hver listes stemmetall med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Deretter fordeles representantplassene på listene i henhold til størrelsen på de kvotienter man har fått
2. Når det er avgjort hvor mange representantplasser en valgliste skal ha fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:
3. En finner først listens fordelingstall, som er 5 % av valglistens stemmetall i fylket.
4. Deretter undersøkes hvor mange personlige stemmer den enkelte kandidat har fått i forhold til fordelingstallet. Har en kandidat fått et antall stemmer som er like stort eller større enn fordelingstallet er vedkommende valgt. Dersom flere kandidater har oppnådd fordelingstallet er antall personlige stemmer avgjørende. Dersom flere kandidater har fått like mange personlige stemmer, er rekkefølgen på den offisielle valglisten avgjørende.
5. Blir ikke alle mandater som tilfaller en liste fordelt etter reglene i nr 3, skal de øvrige mandater fordeles på grunnlag av kandidatenes rekkefølge på den offisielle listen.
6. Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 3, 4 og 5.
7. Viser det seg ved fordelingen av representantplasser og vararepresentantplasser at en kandidat ikke er valgbar settes vedkommende ut av betraktning og de etterfølgende navn på listen rykker opp.
8. Når valgoppgjøret er avsluttet skal fylkesvalgstyrets leder sørge for at følgende blir protokollert:
   a) Valglistenes stemmetall, fordelt på kommunene, og samlet for hele fylket,

b) Opplysning om hvordan stemmetallene fordeler seg på stemmer avgitt på valgdagen og forhåndsstemmer,
c) Beregning av det antall representanter som tilfaller hver liste,
d) Hvem som er valgt til representanter og vararepresentanter,
e) Oversikt over antall forkastede stemmegivninger og stemmesedler, fordelt på kommuner, med kommentarer om hyppig forekommende feil.

9. Alle medlemmer av fylkesvalgstyret underskriver det som er protokollert.
10. Fylkesvalgstyret skal omgående sende bekreftet avskrift av møteboken til fylkesmannen og til departementet.
11. Fylkesvalgstyret skal straks underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valget. Er noen blitt valgt som ikke plikter å ta imot valget, og som ikke har forspilt retten til å nekte, fordi enten
    a) vedkommende er ikke blitt varslet av fylkesvalgstyret om fritaksreglene eller
    b) fritaksgrunnen er oppstått etter at valglistene ble godkjent, skal vedkommende innen tre dager etter å ha mottatt underretning om valget fra fylkesvalgstyret, gi tilbakemelding om hvorvidt valget mottas. Valget anses mottatt dersom vedkommende ikke har sendt melding i rett tid.

§ 3. Kommunestyrevalg

1. Valgstyret fordeler representantplassene i kommunestyret på valglistene. Det gjøres ved å dividere hver listes stemmetall med 1,4 – 3 – 5 – 7 – 9 – 11 osv. Deretter fordeles representantplassene på listene i henhold til størrelsen på de kvotienter man har fått.
2. Når det er avgjort hvor mange representantplasser en valgliste skal ha fordeler valgstyret disse til kandidatene på grunnlag av deres stemmetall. En går fram på følgende måte:
3. En undersøker hvor mange stemmer hver kandidat har fått. Kandidater som er ført opp med uthevet skrift på valglisten skal gis et tillegg i sitt personstemmetall som tilsvarer 20 % av listens stemmetall. Deretter besettes hver listes plasser med de kandidater på vedkommende liste som har fått flest stemmer, i rekkefølge etter stemmetall. Har flere kandidater fått like mange stemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.
4. Hvis det viser seg at en kandidat ikke er valgbar settes vedkommende ut av betraktning.
5. Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Vararepresentantene fordeles på samme måte som representantene etter nr 2.
6. Når valgoppgjøret er avsluttet skal valgstyrets leder sørge for at følgende blir protokollert:
    a) Valglistenes stemmetall, med opplysning om hvordan stemmetallene fordeler seg på stemmer avgitt på valgdagen og forhåndsstemmer,
    b) Beregningen av det antall representanter som tilfaller hver liste,
    c) Hvem som er valgt til representanter og vararepresentanter.

7. Alle medlemmer av valgstyret underskriver boken.
8. Valgstyret skal snarest mulig etter at valgoppgjøret er avsluttet forelegge dette for det nyvalgte kommunestyret. Kommunestyret tar stilling til om valgoppgjøret skal godkjennes.
9. Valgstyret skal underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valget. Er noen blitt valgt som ikke plikter å ta imot valget, og som ikke har forspilt retten til å nekte, fordi enten
   a) valgstyret har unnlatt å varsle vedkommende eller
   b) fritaksgrunnen er oppstått etter at listene ble godkjent, skal vedkommende innen tre dager etter å ha mottatt underretning om valget fra valgstyret, sende skriftlig tilbakemelding om hvorvidt valget mottas. Valget anses mottatt dersom vedkommende ikke har sendt melding i rett tid.

12. Forskrift om riksvalgstyrets valgoppgjør og underretning til de valgte m.m.

(Fastsatt i medhold av § 93 i lov om valg og folkeavstemninger)

§ 1. Grunnlaget for Riksvalgstyrets oppgjør

1. Riksvalgstyret skal uten opphold foreta valgoppgjør for fordeling av utjevningsrepresentantene på grunnlag av de utskrifter som er tilsendt riksvalgstyret fra fylkesvalgstyrene.
2. Utjevningsrepresentantene skal fordeles mellom de registrerte partier som har oppnådd minst 4 % av de avgitte stemmer på landsbasis. Berettiget til utjevningsmandater er de partier som har fått færre distriktsmandater på landsbasis enn ett landsomfattende oppgjør skulle tilsi.
3. Ved fordelingen av utjevningsmandatene skal en se bort fra:
   a) registrerte partier som har fått flere distriktsmandater enn det et landsomfattende oppgjør tilsier
   b) registrerte partier som har fått mindre enn 4 % av stemmene på landsbasis
   c) grupper som ikke representerer noe registrert parti.

4. de som er nevnt i nr 3 skal beholde eventuelle distriktsmandater de har fått ved de fylkesvise oppgjørene.

§ 2. Fordeling av utjevningsmandatene på partiene

Riksvalgstyret går fram på følgende måte:

1. Det totale antall avgitte stemmer på landsbasis divideres med 1,4 – 3 – 5- 7 – 9 osv.
2. Det totale antall stortingsrepresentanter fordeles på partiene som om hele landet var et valgdistrikt. Har et parti eller en gruppe oppnådd distriktsmandater uten å være berettiget til utjevningsmandat skal disse mandatene trekkes ifra det totale antallet representanter før fordelingen skjer.
3. Viser fordelingen etter nr 2 at ett eller flere partier har fått flere distriktsmandater enn et landsomfattende valgoppgjør tilsier, skal dette partiets/ disse partiers distriktsmandater trekkes ifra det antall representanter som

er til fordeling. Restantallet fordeles deretter mellom de partiene som skal ha utjevningsmandater.

4. Et partis antall utjevningsmandater er differansen mellom det antall distriktsmandater partiet har fått og det antall mandater partiet ville ha fått gjennom et landsomfattende valgoppgjør.

§ 3. Fordeling av utjevningsmandatene på fylkene

Riksvalgstyret fordeler partienes utjevningsmandater på fylkene på følgende måte:

1. For hvert fylke og for hvert parti som har vunnet minst ett utjevningsmandat tar man utgangspunkt i partiets stemmetall i fylket. Har partiet ikke vunnet distriktsmandat i fylket skal partiets stemmetall i fylket legges til grunn. Har partiet vunnet distriktsmandat i fylket skal partiets stemmetall divideres med et tall som er en mer enn det dobbelte av antall distriktsmandater partiet har vunnet i fylket
2. Partiets stemmetall eller de framkomne kvotienter (jf nr 1 tredje punktum) divideres med det gjennomsnittlige antall avgitte stemmer per distriktsmandat i vedkommende fylke. De framkomne kvotientene for samtlige fylker og for samtlige partier som har vunnet minst ett utjevningsmandat ordnes etter størrelse.
3. Utjevningsmandat nr 1 tildeles det partiet og det fylket som etter beregningen i nr 2 har den største kvotienten. Utjevningsmandat nr 2 tildeles det partiet og det fylket som etter beregningen i nr 2 har den nest største kvotienten. Slik fortsetter en inntil alle utjevningsmandatene er fordelt på partiene og fylkene.
4. Når et fylke har fått et utjevningsmandat settes det ut av betraktning ved de videre beregningene. Når et parti har fått det antall utjevningsmandater det skal ha i henhold til Grunnloven § 59 og § 2 ovenfor settes det ut av betraktning ved de videre beregningene. Fordelingen fortsetter for de øvrige fylkene og de øvrige partiene inntil samtlige utjevningsmandater er fordelt.

§ 4. Kandidatkåringen

Når det er avgjort hvilke partilister som får utjevningsrepresentanter, utpeker riksvalgstyret listenes utjevningsrepresentanter og samtlige vararepresentanter. Ved dette oppgjøret ser en bort fra de kandidater som allerede er valgt som distriktsrepresentanter.

§ 5. Om framgangsmåten ved oppgjøret

1. Riksvalgstyret avgjør om dets valgoppgjør skal gjennomføres ved hjelp av edb-basert oppgjørssystem.
2. Departementet sørger for at det blir laget et oppgjørssystem. Riksvalgstyret godkjenner systemet før det tas i bruk.

§ 6. Fullmakter til de valgte. Protokollering

1. Riksvalgstyret utferdiger fullmakt for samtlige valgte representanter og

vararepresentanter. Representantene nevnes i den rekkefølge de er valgt. For vararepresentantene angis hvilken eller hvilke representanter de i tilfelle skal erstatte, samtidig som det angis i hvilken rekkefølge de er valgt. Departementet utarbeider utkast til fullmaktsskjema.

2. Fullmakten underskrives av alle medlemmer av riksvalgstyret og sendes til Stortinget.
3. Det skal føres protokoll for riksvalgstyrets valgoppgjør. Departementet utarbeider utkast til protokoll. Riksvalgstyret godkjenner protokollen.
4. Når oppgjøret er ferdig, skal lederen sørge for at følgende blir protokollert
   a) framgangsmåten ved oppgjøret
   b) utfallet av oppgjøret.

5. Alle medlemmer av riksvalgstyret underskriver protokollen.

§ 7. Innberetning til Stortinget. Underretning til de valgte

1. Riksvalgstyret skal omgående sende bekreftet avskrift av protokollen til Stortinget. Samtidig underrettes samtlige fylkesvalgstyrer om utfallet av riksvalgstyrets valgoppgjør.
2. Fylkesvalgstyrene skal snarest mulig etter å ha fått melding fra riksvalgstyret underrette de valgte representanter og vararepresentanter om valgutfallet.

§ 7. Representantenes bekreftelse av om de mottar valget

1. En valgt representant eller vararepresentant kan nekte å motta valget dersom enten
   a) vedkommende er stemmeberettiget i et annet valgdistrikt, eller
   b) vedkommende har møtt som representant på alle storting siden forrige valg, eller
   c) vedkommende er medlem av et registrert parti og er valgt for en valgliste som ikke utgår fra dette partiet

2. Den som ikke plikter å motta valget, skal innen tre dager etter å ha mottatt underretning om valget fra fylkesvalgstyret, gi tilbakemelding om hvorvidt valget mottas. Valget anses som mottatt dersom vedkommende ikke i rett tid har gitt tilbakemelding.
3. Er noen blitt valgt til representant eller vararepresentant for to eller flere fylker, skal vedkommende, senest innen tre dager etter å ha mottatt underretning om valget fra fylkesvalgstyrene, underrette fylkesvalgstyrene om hvilket valg som mottas. Så vidt mulig innen samme frist skal vedkommende også bekrefte sin beslutning overfor vararepresentanter.
4. Dersom den valgte ikke underretter fylkesvalgstyrene slik som nevnt i nr 2, anses vedkommende å ha mottatt valget som representant eller vararepresentant for det fylket hvor vedkommende er stemmeberettiget. Har vedkommende ikke stemmerett i noen av fylkene, skal valget anses mottatt for det fylket som står først i ordenen, slik den fremkommer i den geografiske rekkefølgen for fylkene.
5. Blir det valget representanten har mottatt kjent ugyldig av Stortinget, kan

vedkommende innen tre dager etter å ha fått underretning om dette, gi beskjed om at han/hun mottar et av de andre valgene.

Kapittel 15
«Lovspeil»

Nedenfor er det satt opp en oversikt over paragrafene i utvalgets lovforslag, sett i forhold til gjeldende valglov, lov av 1 mars 1985 nr 3 (valgloven).

Utvalgets lovforslag	Valgloven
§ 1	Ny
§ 2	§ 1
§ 3	§ 3 første, andre, tredje ledd.
§ 4	§ 3 første, andre, tredje ledd.
§ 5	§ 3 fjerde ledd§ 4 første ledd andre punktum
§ 6	§ 4 første ledd andre punktum§ 5 første og andre ledd Ny (delvis)
§ 7	§ 5 tredje, fjerde og femte ledd
§ 8	§ 6
§ 9	§ 7 første ledd
§ 10	§ 8
§ 11	§ 5 sjette ledd,§ 9,§ 10
§ 12	§ 4 andre ledd,§ 7 andre ledd,§ 9a
§ 13	§ 12 første ledd,§ 13 første ledd og fjerde ledd første punktum,§ 14 første ledd
§ 14	§ 12 tredje ledd,§ 13 tredje ledd og fjerde ledd andre punktum§ 14 andre ledd
§ 15	§ 12 andre ledd,§ 13 andre ledd og fjerde ledd andre punktum§ 14 andre ledd
§ 16	§ 15
§ 17	§ 28 første ledd
§ 18	§ 16
§ 19	§ 16a
§ 20	§ 17 første, andre og sjette ledd
§ 21	§ 17 tredje og fjerde ledd
§ 22	§ 17 sjuende ledd
§ 23	§ 17 femte ledd andre punktum
§ 24	§ 17 fjerde og femte ledd
§ 25	Ny
§ 26	Ny
§ 27	Ny
§ 28	§ 24 første ledd
§ 29	§ 24 andre ledd
§ 30	§ 25
§ 31	§ 25
§ 32	§ 25
§ 33	Ny

Utvalgets lovforslag	Valgloven
§ 34	§ 26 nr 1 og 2
§ 35	§ 26 nr 3, første ledd
§ 36	Ny (delvis)§ 26 nr 3, andre og tredje ledd (delvis)
§ 37	§ 27
§ 38	§ 29 andre ledd
§ 39	§ 29 første ledd
§ 40	Ny
§ 41	§ 30 første og andre ledd
§ 42	§ 31
§ 43	§ 32 (delvis)Ny (delvis)
§ 44	§ 33§ 36
§ 45	§ 34 nr 1, 2, 3, nr 4 første ledd, nr 5 andre ledd,§ 34a
§ 46	§ 34 nr 5 første ledd
§ 47	§ 34 nr 4 andre ledd
§ 48	Ny
§ 49	§ 37 og § 38, første ledd
§ 50	§ 38, andre, tredje, fjerde femte og sjette ledd
§ 51	§ 38 niende ledd § 43
§ 52	§ 38 sjuende ledd
§ 53	§ 38 åttende ledd
§ 54	§ 39
§ 55	§ 40 første ledd, tredje ledd, første punktum, og fjerde ledd
§ 56	§ 40 tredje ledd, andre, tredje og fjerde punktum
§ 57	§ 40 andre ledd
§ 58	§ 41 første ledd
§ 59	Ny
§ 60	§ 42 første ledd, første og andre punktum
§ 61	§ 42 første ledd, tredje, fjerde og femte punktum
§ 62	§ 42 tredje ledd
§ 63	Ny (delvis)§ 38 sjuende ledd tredje punktum§ 39 første ledd andre punktum og andre ledd første punktum,§ 40 femte ledd§ 42 andre ledd
§ 64	§ 44 nr 4 første ledd, og nr 5 første ledd, første punktum, og andre ledd
§ 65	§ 44 nr 4 andre ledd og nr 5, første ledd, andre, tredje og fjerde punktum
§ 66	§ 47, andre – ellevte ledd
§ 67	§ 47 første ledd
§ 68	§ 44 nr 1 og § 45 første ledd første punktum
§ 69	§ 44 nr 2, 3 og 6
§ 70	Ny
§ 71	Ny

Utvalgets lovforslag	Valgloven
§ 72	§ 46 første – sjette ledd
§ 73	§ 46 sjuende og åttende ledd
§ 74	§ 48
§ 75	§ 49 første ledd, sjette ledd, første punktum, og sjuende ledd
§ 76	§ 49 andre, tredje og femte ledd
§ 77	§ 49 sjette ledd, andre punktum
§ 78	Ny (delvis)§ 49 fjerde ledd (delvis)
§ 79	Ny (delvis)§ 50, § 51 (delvis)
§ 80	§ 58§ 59
§ 81	§ 64
§ 82	Ny (delvis)§ 52§ 53 (delvis)
§ 83	Ny (delvis)§ 60§ 61,§ 62 (delvis)
§ 84	Ny (delvis)§ 65§ 66§ 67 (delvis)
§ 85	Ny
§ 86	§ 55 første ledd første punktum
§ 87	§ 55 første ledd andre punktum
§ 88	Ny (delvis)§ 55 første ledd andre punktum (delvis)
§ 89	§ 55 andre ledd
§ 90	§ 55 tredje ledd
§ 91	§ 55 fjerde og sjette ledd
§ 92	§ 56 § 57
§ 93	Ny (delvis)§ 55 femte ledd
§ 94	§ 69 nr 1
§ 95	§ 69 nr 2 første ledd første og andre punktum
§ 96	§ 69 nr 2 første ledd, tredje og fjerde punktum, og andre og tredje ledd§ 69 nr 3
§ 97	Ny
§ 98	Ny (delvis)§ 89 (delvis)
§ 99	Ny
§ 100	§ 72§ 74
§ 101	§ 70 første og andre ledd§ 71 første og andre ledd
§ 102	Ny (delvis)§ 71 (delvis)
§ 103	§ 75§ 76
§ 104	§ 77
§ 105	§ 78
§ 106	§ 79§ 80§ 81
§ 107	§ 83
§ 108	§ 84
§ 109	§ 85
§ 110	Ny
§ 111	Ny

Utvalgets lovforslag	Valgloven
§ 112	Ny
§ 113	Ny
§ 114	Ny
§ 115	Ny
§ 116	Ny
§ 117	Ny
§ 118	Ny
§ 119	Ny
§ 120	§ 91 første ledd og andre ledd nr 2 tredje punktum
§ 121	§ 91 andre ledd nr 1 og nr 2 første ledd
§ 122	§ 91 andre ledd nr 2 andre punktum
§ 123	Ny (delvis)§ 94a første punktum (delvis)
§ 124	Ny (delvis)§ 94a andre punktum (delvis)
§ 125	§ 86
§ 126	§ 87
§ 127	§ 88
§ 128	§ 90
§ 129	§ 94
§ 130	Ny

Kapittel 16
Litteraturliste

Anckar, Dag 1990, «Nordens Folkförsamlingar: Jamförande synpunkter», i Krister Ståhlberg (red), *Parlamenten i Norden.* Åbo Akademi, Åbo.

Anckar, Dag 1992, «Finland: Dualism and Consensual Rule», i Erik Damgaard (red), *Parliamentary Change in the Nordic Countries* . Scandinavian University Press, Oslo.

Anckar, Dag 1994, «Valsystemet i Finland: En presentation». *Statsvetenskaplig Tidskrift* , årg. 97, Nr. 1.

Asp, Kent og Bengt Johansson 1999, «Medierna och personvalet», i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Barber, Benjamin 1999, «En plats för kommers eller en plats för oss? IT i demokratiteoretiskts ljus», i *SOU 1999:117* , *IT i demokratins tjänst* .

Bekendtgørelse af lov om valg til Folketinget, Indenrisgministeriets lovbekendtgørelse nr. 488 af 11. Juni 1997.

Bille, Lars 1994, «Denmark. The Decline of the Membership Party», i Richard S. Katz og Peter Mair (red): *How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies.* Sage, London.

Bille, Lars 1995, «Medlemsudviklingen i otte danske partier 1953–1993: Et demokratisk problem?, i Morten Madsen, Hans Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red), *Demokratiets mangfoldighed: Tendenser i dansk politik.* Forlaget Politiske Studier, København.

Bille, Lars 1997, *Partier i forandring.* Odense Universitetsforlag, Odense.

Bjørklund, Tor 1991, «Election campaigns in postwar Norway (1945–1989): From party controlled to media-driven campaigns», *Scandinavian Political Studies* , Vol. 14, Nr. 3, 279–302.

Bjørklund, Tor 1997, *Om folkeavstemminger. Norge og Norden 1905–1994* . Universitetsforlaget, Oslo.

Bjørklund, Tor 1999, *Et lokalvalg i perspektiv.* Tano, Oslo.

Bjørklund, Tor og Jo Saglie 2000, Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse. *Institutt for Samfunnsforskning* , Rapport 12:2000.

Blais, Andre og Louis Massicotte 1996, «Electoral Systems», i Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa Norris (red), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* . Sage, London.

Bogdanor, Vernon, «Western Europe», i David Butler og Austin Ranney (red) 1994, *Referendums Around the World. The Growing use of Direct Democracy.* The AEI Press, Washington.

Boix, Carles 1999, «Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies». *American Political Science Review* , Vol. 93, No.3, September 1999.

Brothen, Martin 1999, «Personliga valkampanjer», i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Budge, Ian 1996, *The New Challenge of Direct Democracy* . Polity Press, Cambridge.

Budge, Ian og David Farlie 1983, «Party Competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation», i Hans Daadler og Peter Mair (red), *Western European Party Systems: Continuity and Change.* Sage, London.

Butler, David og Austin Ranney (red) 1994, *Referendums Around the World. The Growing use of Direct Democracy* , The AEI Press, Washington.

Christensen, Dag Arne 1994, «Fornyinga av bondepartia i Noreg og Sverige», i Knut Heidar og Lars Svåsand 1994 (red), *Partiene i en brytningstid.* Alma Mater, Bergen.

Christensen, Dag Arne 1998, «Foreign Policy Objectives: Left Socialist Opposition in Denmark, Norway and Sweden». *Scandinavian Political Studies* , Vol. 21, nr. 1.

Christensen, Dag Arne og Lars Svåsand 1993, «Political Parties and Environments: Electoral Strategies as Organisational Responses. A Study of Norwegian Parties 1985-89, Paper presented at the ECPR Joint Session of Work-Shops, Leyden, Nederland, April 1993.

Commitee on Standards in Public Lice, 1998, Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life. The Funding of Political Parties in the United Kingdom, Volume 1; Report. Presented to Parliament by the Prime Minster by Command of Her Majesty October 1998.

Crewe, Ivor 1981, «Electoral Participation», i David Butler, Howard R. Penniman, og Austin Ranney (red), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections* . American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.

Dahl, Rober A. 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* . Yale University Press, New Haven.

Damgaard, Erik 1990, Danmarks nye folketing», i Krister Ståhlberg (red), *Parlamenten i Norden* . Åbo Akademi, Åbo.

Damgaard, Erik (red) 1992, *Parliamentary Change in the Nordic Countries* . Scandinavian University Press, Oslo.

Damgaard, Erik og Palle Svensson 1989, «Who Governs? Parties and Policies in Denmark». *European Journal of Political Research* nr 17.

Department of the Environment, Transport and the Regions 1998, «Modernising Local Government. Local Democracy and Community Leadership. Consultation Paper, London.

Dummet, Michael 1997, *Principles of Electoral Reform* . Oxford University Press, Oxford.

Dunleavy, Patrick og Helen Margetts, «Understanding the Dynamics of Electoral Reform», The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review* , vol. 16, nr. 1, January 1995.

Duverger, Maurice 1967, *Political Parties* . Methuen, London.

Elklit, Jørgen 1994, «Valgsystemet i Danmark». *Statsvetenskaplig Tidskrift* , årg. 97, nr. 1.

Elklit, Jørgen 1998, *Danske valgsystemer: Fordelingsmetoder, spærreregler, analyseredskaber* . Institut for statskundskab, Århus Universitet.

Elklit, Jørgen og Anne Birthe Pade 1996, *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark* . Indenrigsministeriet, København.

Elklit, Jørgen og Mogens N. Pedersen 1995, *Kampen om kommunen* . Odense Universitetsforlag, Odense.

Elklit, Jørgen og Roger Buch Jensen 1997, *Kommunalvalg* . Odense Universitetsforlag, Odense.

Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Togeby 2000, *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* , Magtudredningen, Århus.

Ellegård, Kajsa 1999, «I spänningsfältet mellan social intressegemenskap och geografisk närhet. Sätter IKT den geografiskt förankrade demokratin i kläm?, i SOU 1999:117 *, IT i demokratins tjänst* .

Farell, David M 1997, *Comparing Electoral Systems* . Prentice Hall, London.

Flem, Dagfinn 1975, Velgerne skal ha det siste ordet. Folkeavstemminger, ide og praksis. Særtrykk fra Sunnmørsposten.

Forhandlinger i Stortinget nr. 358, 1952, 24–26. November s. 2855–2971.

Forhandlinger i Stortinget nr. 385, 1972, 30. Mai s.3068–3116.

Forhandlinger i Stortinget nr. 387, 1976, 1. Juni s. 3899–3953.

Forhandlinger i Stortinget nr. 284, 1984, 30. Mai s.4204–4221.

Forhandlinger i Stortinget nr. 220, 1988, 10. Mai s.3251–3302.

Franklin, Mark N 1996, «Electoral Participation», i Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa Norris (red), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* . Sage, London.

Gallagher, Michael 1996, «Electoral Systems», i Report of the Constitution Review Group. Government of Irland, May 1996.

Gallagher, Michael og Michael Marsh 1988, *Candidate Selection in Comparative Perspective* . Sage, London.

Gidlund, Gullan 1999, «Att sätta gränser för pengars makt», i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Gidlund, Gullan og Tommy Möller 1999, «Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998», i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Giljam, Mikael 1998, «Personvalet – röstning med fallgropar». *Forlösning och Framsteg nr.6/98* .

Giljam, Mikael 2000, «Folkomröstningar är blott en vacker tanke». *DMI skrift nr. 2 2000* , Folkeomröstning – en lokal fråga?. Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Goul Andersen, Jørgen 1999, «Folket og eliterne. Om meningsdannelse på masse- og eliteniveau», i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby og Signild Vallgårda 1999, *Den Demokratiske Udfordring* . Hans Reitzels Forlag, København.

Green, Donald P og Ian Shapiro 1994, *Pathalogies of Rational Choice Theory* . Yale University Press, London.

Grofman, Bernard og Arend Lijphart 1986, *Electoral Laws and Their Political Consequences* . Agathohn Press, New York.

Grønvik, Gunnvald (1988a): ”Forslag til revidert valgordning.» *Vedlegg til Dokument nr. 12 for 1987–88* , 3–22. Stortinget, Oslo: 1988.

Grønvik, Gunnvald (1988b): «Politikk og geografi i den nye valgordninga.» *Vedlegg til Dokument nr. 12 for 1987–88* , 23–35. Stortinget, Oslo: 1988.

Guldvik, Ingrid 2000, Blant de få utvalgte? Økt deltakelse i lokalpolitikk fra barn, unge, innvandrere og kvinner. Idehåndbok fra KS sin satsing Deltakelse, demokrati og styring.

Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren 1994, *Den norske velferdsstaten* . Ad Notam Gyldendal, Oslo.

Helander, Voitto 1997, «Finland», i Pippa Norris (red), *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies* . Cambridge University Press, Cambridge.

Heidar, Knut 1988, *Partidemokrati på prøve. Norske partieliter i demokratisk perspektiv* . Universitetsforlaget, Oslo.

Heidar, Knut 2000, «Det moderne nettverkspartiet», *Dagbladet* Lørdag 26. Februar 2000.

Heidar, Knut og Lars Svåsand 1994, *Partiene i en brytningstid* . Alma Mater, Bergen.

Heidar, Knut og Jo Saglie 1994, «Mot mediepartier? Partienes organisasjonsstrategier på 1990-tallet, i Knut Heidar og Lars Svåsand 1994 (red), *Partiene i en brytningstid* . Alma Mater, Bergen.

Heidar, Knut og Einar Berntzen 1998, *Vesteuropeisk Politikk* , Universitetsforlaget, Oslo.

Hellevik, Ottar 1991, «Hvorfor en ny kommunevalgordning». *Nytt Norsk Tidsskrift* , nr. 3.

Hellevik, Ottar og Tor Bjørklund 1995, «Velgerne og kvinnerepresentasjonen», i Nina C. Raaum (red), *Kjønn og politikk* . Tano, Oslo.

Hernes, Hans - Kristian 1997, «Interesseorgansering og demokrati», i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red), *Demokrati - Vilkår og virkninger* . Fagbokforlaget, Bergen.

Holmberg, Sören 1993, «Kandidatkännedom vid riksdagsvalen», i SOU 1993:21, *Ôkat personval.*

Holmberg, Sören 1999, Representativt Demokrati. SOU 1999:64, *Demokratiutredningens skrift nr. 24* .

Holmberg, Sören 1999, «Väljarna personkryssar», i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Holmberg, Sören og Tommy Möller 1999, *Premiär för personval* , SOU 1992:92.

Home Office 1999, The Funding Of Political Parties in the United Kingdom. The government's proposals for legislation in response to the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life.

Hylland, Aanund (1989): «Valgordningen ved stortingsvalg. Noen prinsippielle spørsmål», *Tidsskrift for samfunnsforskning* , nr. 3, s.225–238.

Håkansson, Anders 1999, «Vilka kandidatar vinner på personvalet» i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Inglehart, Ronald 1977, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* . Princeton University Press, Princeton.

Innstilling Odelstinget Nr 57 (1994 – 95)

Innstilling Odelstinget Nr 61 (1998 – 99)

Innstilling Stortinget Nr. 217, 1952.

Innstilling Stortinget Nr. 218, 1952.

Innstilling Stortinget Nr. 299, 1952.

Innstilling Stortinget Nr. 337, 1952.

Innstilling Stortinget Nr. 53, 1955–56.

Innstilling Stortinget Nr. 259, 1972–73.

Innstilling Stortinget Nr. 310, 1976–77.
Innstilling Stortinget Nr. 221, 1984–85.
Innstilling Stortinget Nr. 272, 1984–85.
Innstilling Stortinget Nr. 36, 1985–86.
Innstilling Stortinget Nr. 243, 1997–98.
Innstilling Stortinget Nr 248, 1999–2000

Ilshammar, Lars 1999, «IT i demokratin eller IT-demokrati. Teknologi och demokratisering i historiskt perspektiv», i SOU 1999:117, *IT i demokratins tjänst* .

Johansson, Folke 1999, «Vem personröstar och varför», i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Karvonen, Lauri 1999, «Varför personval?», i Olof Petersson m.fl. 1999, *Demokratirådets rapport 1999.* SNS – Förlag, Stockholm.

Karvonen, Lauri 1999, «Demokrati och samhörighet i Norden. Har vi en lysande framtid bakom oss?» i Karvonen, Lauri og Elisabeth Ljungberg 1999, *Nordisk Demokrati i förändring* . Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Karvonen, Lauri 2000, «Som eld och vatten? Om direkt och representativt demokrati». DMI skrift nr. 2, 2000, *Folkeomröstning – en lokal fråga?* . Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Karvonen, Lauri og Elisabeth Ljungberg 1999, *Nordisk Demokrati i förändring* . Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Katz, Richard S 1986, «Intraparty Preference Voting», i Grofman, Bernard og Arend Lijphart 1986, *Electoral Laws and Their Political Consequences* . Agathohn Press, New York.

Katz, Richard S 1997, *Democracy and Elections* . Oxford University Press, Oxford.

Katz, Richard S og Peter Mair 1995, «Changing models of party organization; the emergence of the cartel party», *Party Politics* , 1,5–28.

Keesing's Recorc of World Events .

Kiberg, Dag, Kristin Strømsnes og Eirik Vasstrand 1995, De norske valgundersøkelsene 1977, 1981, 1985, 1989 og 1993, Dokumentasjon, frekvenser. *Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste* , Rapport nr. 105.

Kirchheimer, Otto 1966, «The Transformation of the Western European Party Systems», i Joseph LaPalompara og Myron Weiner (red), *Political Parties and Political Development* . Princeton University Press, Princeton.

Kitschelt, Herbert 1994, *The Transformation of Eurpean Social Democracy* . Cambridge University Press, Cambridge.

Knutsen, Oddbjørn 1997, «From Old Politics to New Politics: Environmentalism as a Party Cleavage», i Kaare Strøm og Lars Svåsand (red) 1997, *Challenges to Political Parties. The Case of Norway* . The University of Michigan Press, Michigan.

Kobach, Kris W 1994, «Switzerland», i Butler, David og Austin Ranney (red) 1994, *Referendums Around the World. The Growing use of Direct Democracy* . The AEI Press, Washington.

Koch, Henning og Lise Togeby 1999, «Vælgerne», *Folketingets konference om behovet for en grundlovsrevision* , 4–5 November 1999, Folketinget.

Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000: KU 2, Frågor om styrelseskick och demokrati.

KOU 1–98: ”Rydd opp”. Styrket folkestyre og administrativ forenkling. Hovedrapport fra et utvalg oppnevnt av KS

KS 1995, Hjemmesitterundersøkelsen.

KS 1996, Forny folkestyre.

Jenkins Report 1998, The Report of the Independent Commission on the Voting System, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of her Majesty, October 1998.

Lane, Jan Erik og Svante Ersson 1997, «Parties and Voters: What Creates the Ties?». *Scandinavian Political Studies* , Vol. 20, nr. 2.

Laver, Michael 1996, «Discussing electoral reform», i Report of the Constitution Review Group. Government of Irland, May 1996.

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi og Pippa Norris 1996, *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* . Sage, London.

Lewin, Leif 1996, *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen* . Norstedts Juridik, Stockholm.

Ljungberg, Elisabeth 2000, «Kommunala folkomröstningar – möjlighet eller hot?». *DMI skrift nr. 2 2000* , Folkomröstning – en lokal fråga? Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Lijphart, Arend 1994, «Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering». *European Journal of Political Research* 25: 1–17.

Lijphart, Arend 1986, «Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulaes», i Bernard Grofman og Arend Lijphart 1986, *Electoral Laws and Their Political Consequences* . Agathon Press, New York.

Lijphart, Arend 1999, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* . Yale University Press, London.

Listhaug, Ola 1989, «Gamle og nye modellar i valforskinga: eit oversyn». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 30.

Madsen, Morten Hans Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red), *Demokratiets mangfoldighed: Tendenser i dansk politik* . Forlaget Politiske Studier, København.

Matthews, Donald and Henry Valen (1999): *Parliamentary Representation – The Case of the Norwegian Storting* , Columbus: Ohio University Press.

Mattson, Ingvar 1996, *Förhandlingsparlamentarism: En jamförande studie av Riksdagen och Folketinget* . Lund University Press, Lund.

Martinsson, Johan 1999, «IT-valet? Internets betydelse för valkampanjerna», i SOU 1999:117, *IT i demokratins tjänst* .

Midtbø, Tor 1995, *Økonomiske effekter av valg og regjeringsskifter* . Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Midtgaard, Knut 1994, «Spørsmålet om oppløsningsrett i Norge. Noen historiske glimt», i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red), *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* . Scandinavian University Press, Oslo.

Montin, Stig 1998, «Lokala demokratiexperiment – exempel och analyse, *SOU 1998:115.*

Montin, Stig, Toini S. Floris, Mikael Granberg, Terje Kleven, Olaf Rieper og Signe Irene Vabo 1999, «Politikerrollen i skandinaviska kommuner – mellan kontinuitet och förnyelse», i Lauri Karvonen og Elisabeth Ljungberg (Red), *Nordisk Demokrati i förändring* . Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Moseng, Bera Ulstein 1999, «Samarbeidet mellom hjem og skole om barn med funksjonshemninger. En kunnskapsoversikt». *Nova* , skriftserie 4/99.

Möller, Tommy 1999, «The Swedish Election 1998: A Protest Vote and the Birth of a New Political Landscape?» *Scandinavian Political Studies* , Vol. 22, nr. 3.

Möller, Tommy 1999, «Minskad particentrering och vitaliserad demokrati? Partiernas nominerings- och kampanjearbete, i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Möller, Tommy 1999, «Ett förbrukat förtroende? Om misstron i skandinavisk politik. Den representativa demokratin på fallrepet?», i Lauri Karvonen og Elisabeth Ljungberg 1999, *Nordisk Demokrati i förändring* . Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Narud, Hanne Marthe 1998, «Candidate selection to parliamentary elections: The Nordix Experience», utkast til introduksjonskapittel til boken: *Candidate Selection to Parliamentary Elections: The Nordic Experience* , Hanne Marthe Narud og J. Johansson (red). Presentert på den årlige fagkonferansen på Geilo, 12–13. Januar 1998.

Nielsen, Hans Jørgen 1995, «Accept og forkastelse af status quo», i Morten Madsen, Hans Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red), *Demokratiets mangfoldighed: Tendenser i dansk politik* . Forlaget Politiske Studier, København.

Norris, Pippa 1995, «Introduction», The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review* vol 16, nr. 1, January 1995.

Norris, Pippa 1996, «Legislative Recruitment», I Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa Norris (red), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* . Sage, London.

NOU 1973:38, Personvalg ved stortingsvalg og kommunalvalg.

NOU 1982:6, Om en ny valglov.

NOU 1990:13, Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.

NOU 2000:22, Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

NOU 2000:32, Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (Statsborgerloven).

Nyseth, Torill og Lars Torpe 1997, Borgerstyre eller brukerstyre i lokalsamfunnet? – Institusjonelle nydannelser i demokratiperspektiv. *Norsk Statsvitenskaplig Tidskrift* .

Nurmi, Hanny 1990, «A Theoretical Review of the Finnish Parliamentary and Presidental System», i Jan Sundberg og Sten Berglund (red), *Finnish Democracy* . The Finnish Science Association, Helsinki.

Olsen, Johan P 1978, *Politisk organisering* . Universitetsforlaget, Oslo.

Olsson, Anders R. 1999, Elektronisk demokrati. SOU 1992:12, *Demokratiutredningens skrift nr. 16* .

Oscarsson, Henrik 1999, Demokratiopinioner. SOU 1999:80. *Demokratiutredningens skrift nr.26* .

Oscarsson, Henrik 1999, «Ålder och personröstning», i SOU 1992:92, *Premiär för personval.*

Oseland, Raimond 1999, «Kommunevalget i Kristiansand 1999. Evaluering av forsøksordningen». *Kristiansand kommune* .

Ot.prp. nr 31 (1976 - 77)

Ot.prp. nr 30 (1994 – 95)

Ot.prp. nr 3 (1996 – 97)
Ot.prp. nr 37 (1998 – 99)
Ot.prp. nr 17 (2000 – 2001)
Overå, Oddvar, Steinar Dalbakk og Jan-Ivar Pavestad 1997, *Valglovgivningen. Valg til Storting, fylkesting, kommunestyre og sameting* . Kommuneforlaget, Oslo.
Pedersen, Mogens 1989, «En korfattet oversigt over det danske partisystems udvikling». *Politica* årg. 21, nr. 3.
Pedersen, Mogens N 1995, «Blaabjerg: Når fortid, nutid og fremtid mødes i en vestjysk valgkamp», i Jørgen Elklit og Mogens N. Pedersen, *Kampen om kommunen.* Odense Universitetsforlag, Odense.
Petersson, Olof 1995, *Nordisk Politik* . Publica, Stockholm.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell og Anders Westholm 1998, *Demokratirådets Rapport 1998* , Demokrati och medborgarskap. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, og Eivind Smith 1999, *Demokratirådets Rapport 1999* , Demokrati på svenskt vis . SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Liste Togeby, og Lena Wängerud 2000, *Demokratirådets Rapport 2000* , Demokrati utan partier? SNS Förlag, Stockholm.
Phillips, Deborah M og David Jefferson 2000, «Is Internet Voting Safe», Vip Report vote integrity (*http://www.voting-intrerity.org/text/2000/internet-safte.shtml*).
Putnam, Robert D 1993, *Making Democracy Work* . Princeton N.J, Princeton.
Rallings, Colin og Michael Thrasher 1997, *Local Elections in Britain* . Routledge, London.
Rasch, Bjørn Erik 1997, «Promethevs versus Odyssevs: Demokratisk institusjonsutforming og konservative garantier», i Guy-Erik Isaksson (red), *Innblickar i nordisk parlamentarism* . Åbo Akademi, Åbo.
Rasch, Bjørn Erik 1997, «Valgsystem og demokrati», i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red), *Demokrati - Vilkår og virkninger* . Fagbokforlaget, Bergen.
Rasch, Bjørn Erik 2000, «Kan mindretallsregjeringene reguleres bort?» . *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 2 2000 – 17. årgang.
Rasch, Bjørn Erik og Bernt Aardal 1994, «Bør regjeringen kunne skrive ut nyvalg?, i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red), *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* . Scandinavian University Press, Oslo.
Report of the Constitution Review Group. Government of Irland, May 1996.
Riksdagens Faktablad nr. 1 November 1997, Val till riksdagen.
Rinnan, Andreas 1996, Lovgivning i Norge og i andre europeiske land om lokale folkeavstemninger og om kommunal inndeling. Rapport laget på oppdrag av Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Rommetvedt, Hilmar 1998, «Kommune- og fylkestingsvalg: Lokaldemokrati eller riksgallupp?», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red), *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer* . Kommunenes Sentralforbund, Oslo.

Rokkan, Stein 1987, *Stat, nasjon, klasse* . Universitetsforlaget, Oslo.

Rose, Lawrence E og Per Arnt Pettersen 1998, «The Legitimacy of Local Government: What makes a difference?. Evidence from Norway». Paper prepared for presentation at session 15, «Citizens and Cities: How do Citizens Provide Input and Asesses Their Localities» of Research Committee 03 (Community Research) at the 14 th. Wolrd Congress of Sociology, Montreal, Canada, July 26 - August 1998.

Ruin, Olof 2000, «Folkomröstningars begränsade värde», i DMI skrift nr. 2 2000, *Folkomröstning – en lokal fråga?* . Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Rule, Wilma og Joseph F. Zimmerman 1994, *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their impact on Women and minorities* . Greenwood Press, London.

Raaum, Nina 1995 (red), *Kjønn og politikk* . Tano, Oslo.

Saglie, Jo 1997, «Strategivalg i politiske partier: En forskningsoversikt. *Norsk Statsvitenskaplig Tidskrift.*

Schmidt, Marcus 1993, *Direkte demokrati i Danmark. Om indførelse af et elektronisk andetkammer* . Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København.

Schmitter, Philippe C 1979, «Still the Century of Coporatism», i Philippe C. Schmitter og Gerhard Lehmbruch (red), *Trends Towards Corporatist Intermediation* . Sage, London.

Sejersted, Francis 1997, «Parlamentarismens suspensjon og embedsmannsstatens gjenkomst». *Nytt Norsk Tidsskrift* 1/1997.

Setälä, Maija 1999, *Referendums and Democrativ Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions* . Basingstoke, London.

Shugart, Matthew S 1994, «Minroties Represented and Unrepresented», i Wilma Rule og Joseph F. Zimmerman (red), *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities* . Greenwood Press, London.

Siune, Karen, Palle Svensson og Ole Tonsgaard 1994, *Fra et nej til et ja* . Politica, Århus.

Skare, Audun 1998, «Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red), *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer* . Kommunenes Sentralforbund, Oslo.

Skjeie, Hege 1997, «A Tale of Two Decades: The End og Male Political Hegemony», i Kaare Strøm og Lars Svåsand (red), *Challenges to Political Parties. The Case of Norway* . The University of Michigan Press, Michigan.

Skjeie, Hege og Helga Hernes 1997, «Mellom fag og feminisme: Kvinneforskning i statsvitenskap». *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 3/97.

Solheim, Erik 1999, *Nærmere* . Millennium, Oslo.

Soininen, Martitta och Henry Bäck 1999, «Invandrarkandidaterna i personvalet», i SOU 1992:92, *Premiär för personval* .

SOU 1998:115, Lokala demokratiexperiment – exempel och analyse.

SOU 1993:21, Ökat personval. Bettänkande av personvalskommitten.

SOU 1993:90, Lokal demokrati i utveckling.

SOU 1999:12, Elektronisk demokrati, Skrift nr.16.

SOU 1999:64, Representativt demokrati, Skrift nr. 24.

SOU 1999:80, Demokratiopinioner, Skrift nr. 26.

SOU 1999:93, Det unga folkstyret, forskarvolym VI.

SOU 1999:117, IT i demokratins tjänst, Forskarvolym VII.
SOU 1999:126, Politikens medialisering, Forskarvolym III.
SOU 1999:130, Demokratins tro tjänare, Forskarvolym X.
SOU 1999:132, Valdeltagande i förändring, Forskarvolym XII.
SOU 2000:1, En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet
Steinmo, Sven og Kathleen Thelen 1992, «Historical Institutionalism in Comparative Politics», i Sven Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (red), *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis* . Cambridge University Press, Cambridge.
St. meld nr. 32 (1994–95): Kommune- og fylkesinndelingen.
St. meld nr. 14 (1997–98): Om foreldremedverknad i grunnskulen
St.meld. nr 37 (1999 – 2000): Om omlegging av Postens ekspedisjonsnett
Strøm, Kaare 1990, *Minority Government and Majority Rule* . Cambridge University Press, Cambridge.
Strøm, Kaare 1994, «Oppløsningsrett og parlamentarisme: Et internasjonalt perspektiv», i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red), *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* . Scandinavian University Press, Oslo.
Strøm, Kaare 1997, «Regjeringsansvarlighet og Demokrati», i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red), *Demokrati - Vilkår og virkninger* . Fagbokforlaget, Bergen.
Strøm, Kaare, Ian Budge og Michael J. Laver 1994, «Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies». *American Journal og Political Science* 38, 2.
Strøm, Kaare og Lars Svåsand 1997, *Challenges to Political Parties. The Case of Norway* . The University of Michigan Press, Michigan.
Strømsnes, Kristin 1993, *Politisk deltakelse i Norge - Variasjoner over et tema.* LOS-Senteret, rapport 9307.
Strømsnes, Kristin 1995, «Kjønn og politisk kunnskap», i i Nina C. Raaum (red), *Kjønn og politikk* . Tano, Oslo.
Sundberg, Jan 1989, «Premisser för politisk massmedlemskap: partierna i Danmark i en nordisk jämförelse». *Politica* 21. Nr. 3.
Sundberg, Jan 1990, «Introduktion», i Jan Sundberg og Sten Berglund (red), *Finnish Democracy* . The Finnish Science Association, Helsinki.
Sundberg, Jan 1999, «Massmedlemskapet: En tillgång eller belastning för partierna i Norden», i Karvonen, Lauri og Elisabeth Ljungberg 1999, *Nordisk Demokrati i förändring* . Demokratiinstitutet, Sundsvall.
Sundberg, 1999, «The enduring Scandinavian party system». Scandinavian Political Studies, 22, 221–241.
Svensson, Palle 1996, «Denmark: the Referendum as minority protection», i Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red), *The Referendum Experience in Europe* . Macmillan, Basingstoke.
Svåsand, Lars 1994, «Partienes finansieringsmønster: Fra medlemmenes lommebøker til statsbudsjettet», i Knut Heidar og Lars Svåsand 1994 (red). *Partiene i en brytningstid* . Alma Mater, Bergen.
Sørensen, Rune 1989, «Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3.

Särlvik, Bo 1983, «Scandinavia», i Vernon Bogdanor og David Butler (red), *Democracy and Elections. Electoral Systems and Their Political Consequences* . Cambridge University Press, Cambridge.

Togeby, Lise 1999, Et demokrati, som omfatter alle, der bor i Danmark? I Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby og Signild Vallgårda, *Den Demokratiske Udfordring* . Hans Reitzels Forlag, København.

Truman, David 1971, *The Governmental Process* . Second Edition. Alfred A. Knopf, New York.

Urwin, Derek 1977, Electoral Systems, Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, Rapport nr. 1.

Valen, Henry 1985, «Valgsystemet», i Trond Nordby (red), *Storting og regjering 1945–1985. Institusjoner – rekruttering* . Kunnskapsforlaget, Oslo.

Valen, Henry 1988, «Norway: decentralization and group representation», i Michael Gallagher og Michael Marsh 1988, *Candidate Selection in Comparative Perspective* . Sage, London.

Valen, Henry 1994, Valgsystemet i Norge. *Statsvetenskaplig Tidskrift* , årg.97, 1994, nr. 1.

Valtekniska utredningen Ju 2000:2

”Vejledning om afholdelse af kommunale valg” (1997).

”Vejledning om afholdelse af folketingsvalg” (1998)

Vogt, Gunnar 1994, «Catch all-partiet: en analyse av det norske partisystemet», i Knut Heidar og Lars Svåsand (red), *Partiene i en brytningstid* , Alma Mater, Bergen.

Walin, Gunnar 1997, Det kommunala folkomröstningsinstitutet. *SOU 1997:56* .

Walin, Gunnar 2000, «Det kommunala folkomröstningsinstitutet i tillämpning», i DMI skrift nr. 2 2000, *Folkeomröstning – en lokal fråga?* . Demokratiinstitutet, Sundsvall.

Ware, Alan 1996, *Political Parties and Party Systems* . Oxford University Press, Oxford.

Westersthål, Jörgen 1993, «Kommunundersökningen 1991, i SOU 1993:21, *Ôkat personval* , Bettänkande av personvalskommitten.

Woldendorp, Jaap, Hans Keman og Ian Budge (red) 1993, «Political data 1945–1990», Special issue of *European Journal of Political Resarch* , vol. 24, 1–120.

Wyller, Thomas Chr. 1992, *Skal folket bestemme? Folkeavstemning som politisk prosess* . Universitetsforlaget, Oslo.

Wängerud, Lena 1999, «Kön och personröstning», i SOU 1999:92, *Premiär för personval* .

Zimmerman, Joseph F. 1994, «Equity in Representation for Women and Minorities», i Wilma Rule og Joseph F. Zimmerman (red), *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities* . Greenwood Press, London.

Aardal, Bernt 1993, *Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer* . Rapport 93:15. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Aardal, Bernt 1998: *Electoral Systems in Norway 1814–1997* , Paper presented at the UCI Conference on Evolution of Electoral Systems and Party

Systems in the Nordic Countries, Laguna Beach, California, December 12–13, 1997.

Aardal, Bernt 1998: Utskrift frå CELIUS. Undervisningsopplegg om valg og valgordninger.

Aardal, Bernt og Henry Valen 1995, *Konflikt og opinion* . NKS-Forlaget, Oslo.

Aardal, Bernt og Henry Valen 1997, «The Storting Elections of 1989 and 1993: Norwegian Politics in Perspective, i Kaare Strøm og Lars Svåsand (red), *Challenges to Political Parties. The Case of Norway* . The University of Michigan Press, Michigan.

Aardal, Bernt (m.fl) 1999, *Velgerne i 90-årene* . NKS- Forlaget, Oslo.

Aars, Jacob 1998, *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken. En sammenligning av Finland og Norge* . Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, rapport nr. 58 (1998).

Aars, Jacob 2000, *Brukerundersøkelser som demokrativerktøy. En praktisk og kritisk idehåndbok* . Kommunenes Sentralforbund, Oslo.

Åström, Joachim 1999, «Digitalt demokrati? Ideer och strategier i lokal IT-politik?», i SOU 1999:117, *IT i demokratins tjänst* .

Vedlegg 1

Forslag til endringer i Grunnloven §§ 54, 63, 68, 71, 79 og 112 (fremmet 27. september 2000)

Alternativ nr. 1:

§ 54 skal lyde:

Valgthingene holdes i Almindelighed i det fjerde Kaldenderaar som følger efter det foregaaende ordinære Valg. De skulle være tilendebragte inden September Maaneds Udgang.

Kongen alene eller Storthinget med et Flertal af sine Medlemmer kan dog til enhver Tid beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over det hele Rige til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing, før dettes ordinære Funktionstid er ude. Beslutningen skal indeholde Bestemmelse om Tiden for Afholdelse af Valgthingene, hvilke ikke skulle paabegyndes før tidligst seksti Dage efter Beslutningens Kundgjørelse. At saadant ekstraordinært Valg bliver holdt, bevirker ingen Udsættelse af det dernæst følgende ordinære Valg.

I § 63 første ledd skal bokstav b lyde:

Han har mødt som Repræsentant paa mindst to Storthing efter forrige Valg.

I § 68 tilføyes som nytt annet ledd:

Saafremt nyt Valg besluttes i Henhold til § 54 andet Led, skal denne Beslutning tillige indeholde Bestemmelse om Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden.

§ 71 skal lyde:

Storthingets Medlemmer fungere i Almindelighed som saadanne i fire paa hinanden følgende aar.

Bliver der i Overensstemmelse med § 54 andet Led holdt ekstraordinært Valg til nyt Storthing, fungere de tidligere valgte Medlemmer af Storthinget indtil det nyvalgte Storthing træder sammen. De saaledes nyvalgte Medlemmer af Storthinget skulle fungere, indtil den ordinære Funktionstid for det tidligere valgte Storthing er ude.

§ 79 skal lyde:

Er en Lovbeslutning bleven uforandret antagen af to Storthing, sammensatte efter to forskjellige Valg og indbyrdes adskilte ved mindst to og mest tre mellemliggende Storthing, uden at afvigende Lovbeslutning i Mellemtiden fra den første til den sidste Antagelse af noget Storthing er bleven fattet, og den da forelægges Kongen med Begjæring, at Hans Majestæt ikke vil negte en Lovbeslutning sin Sanktion, som Storthinget efter det modneste Overlæg anser for gavnlig, saa vorder den Lov, om end Kongens Sanktion ikke paafølger, inden Storthinget adskilles.

§ 112 skal lyde:

Viser Erfaring, at nogen Del af denne Kongeriget Norges Grundlov bør forandres, skal Forslag derom fremsættes paa første, andet eller tredie Storthing efter et nyt Valg og kundgjøres ved Trykken. Men det tilkommer det første, andet eller tredie Storthing efter næste Valg at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted eller ei.

Dersom nyt Valg overensstemmende med § 54 andet Led besluttes, skal de Forslag, som da maatte foreligge uden at blive afgjorte før Valget, overgaa til Behandling paa første eller andet Storthing efter Valget. De Forslag som ere fremsatte overensstemmende med første Leds første Punktum, maa, for at kunne behandles i den paafølgende Periode, være indkomne til Storthinget og kundgjorte ved Trykken senest tre Maaneder før Valgthingenes Paabegyndelse, og kunne først behandles i den paafølgende Periode paa et Storthing, som er adskilt fra det Storthing, hvortil Forslaget indkom, med mindst eet mellemliggende Storthing.

Forandringen maa aldrig modsige denne Grundlovs Principer, men alene angaa Modifikationer i enkelte Bestemmelser, der ikke forandre denne Konstitutions Aand, og bør to Trediedele af Storthinget være enige i saadan Forandring.

En saaledes fattet Grundlovsbestemmelse underskrives af Storthingets Præsident og Sekretær og sendes Kongen til Kundgjørelse ved Trykken som gjældende Bestemmelse i Kongeriget Norges Grundlov.

Alternativ nr. 2:

Som alternativ nr. 1, unntatt at § 54 annet ledd første punktum skal lyde:

Kongen kan dog til enhver Tid beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over hele Riget til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing før dettes ordinære Funktionstid er ude.

Alternativ nr. 3:

Som alternativ nr. 1, bortsett fra at følgende bestemmelser skal lyde:

§ 54:

Valgthingene holdes i Almindelighed i det fjerde Kalenderaar som følger efter det foregaaende Valg. De skulle være tilendebragte inden September Maaneds Udgang.

Kongen alene eller Storthinget med et Flertal af sine Medlemmer kan dog til enhver Tid beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over det hele Rige til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing, før dettes ordinære Funktionstid er ude. Beslutningen skal indeholde Bestemmelse om Tiden for Afholdelse af Valgthingene, hvilke ikke skulle paabegyndes før tidligst seksti Dage efter Beslutningens Kundgjørelse.

§ 71 annet ledd:

Bliver der i Overensstemmelse med § 54 andet Led holdt ekstraordinært Valg til nyt Storthing, fungere de tidligere valgte Medlemmer af Storthinget indtil det nyvalgte Storthing træder sammen, og de nyvalgte Medlemmer indtil endda en ny Stortingsperiode tager til efter det næst paafølgende Valg.

Alternativ nr. 4:

Som alternativ nr. 3, bortsett fra at § 54 annet ledd skal lyde:

Kongen kan dog til enhver Tid beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over det hele Rige til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing, før dettes ordinære Funktionstid er ude. Beslutningen skal indeholde Bestemmelse om Tiden for Afholdelse af Valgthingene, hvilke ikke skulle paabegyndes før tidligst seksti Dage efter Beslutningens Kundgjørelse.

Alternativ nr. 5:

Som alternativ nr. 3, bortsett fra at følgende bestemmelser skal lyde:

§ 54 annet og tredje ledd:

Har Statsraadet faaet et Flertal mod sig under en Afstemning i Storthinget, kan dog Kongen inden otte Dage derefter beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over det hele Rige til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing, før dettes ordinære Funktionstid er ude.

Beslutningen om ekstraordinært Valg skal indeholde Bestemmelse om Tiden for Afholdelse af Valgthingene, hvilke ikke skulle paabegyndes før tidligst seksti Dage efter Beslutningens Kundgjørelse. Det dernæst følgende ordinære Valg holdes ikke senere end ved Udløbet af den ordinære Valgperiode, som blev afbrudt af det ekstraordinære Valg, medmindre der før dette Valg ved Lov bestemmes, at den nye Valg- og Funktionsperiode skal være undergiven den almindelige Regel.

I § 71 annet ledd skal det istedenfor»§ 54 andet Led» stå:

«§ 54 andet og tredie Led».

Alternativ nr. 6 a:

Som alternativ nr. 5, bortsett fra at § 54 annet ledd skal lyde:

Har Statsraadet faaet et Flertal mod sig under en Afstemning i Stortinget, kan dog Kongen efter Samtykke givet af Storthinget med et Flertal af dets Medlemmer beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over det hele Rige til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing, før dettes ordinære Funktionstid er ude.

Alternativ nr. 6 b:

Som alternativ nr. 5, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Har Statsraadet faaet et Flertal mod sig under en Afstemning i Storthinget, kan dog Kongen, naar Storthinget med to Trediedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, beslutte,

Alternativ nr. 6 c:

Som alternativ nr. 5, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Har Statsraadet faaet et Flertal mod sig under en Afstemning i Storthinget, kan dog Kongen, naar Storthinget med tre Fierdedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, beslutte,

Alternativ nr. 6 d:

Som alternativ nr. 5, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Har Statsraadet faaet et Flertal mod sig under en Afstemning i Storthinget, kan dog Kongen, naar Storthinget med fire Femtedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, beslutte,

Alternativ nr. 7 a:

Som alternativ nr. 5, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Kongen kan dog, dersom Storthinget med et Flertal af sine Medlemmer har givet sit Samtykke, til enhver Tid beslutte,

Alternativ nr. 7 b:

Som alternativ nr. 5, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Kongen kan dog, dersom Storthinget med to Trediedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, til enhver Tid beslutte,

Alternativ nr. 7 c:

Som alternativ nr. 5, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Kongen kan dog, dersom Storthinget med tre Fierdedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, til enhver Tid beslutte,

Alternativ nr. 7 d:

Som alternativ nr. 5, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Kongen kan dog, dersom Storthinget med fire Femtedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, til enhver Tid beslutte,

Alternativ nr. 8 a:

Som alternativ nr. 1, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Kongen kan dog, dersom Storthinget med et Flertal af sine Medlemmer har givet sit Samtykke, til enhver Tid beslutte,

Alternativ nr. 8 b:

Som alternativ nr. 1, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Kongen kan dog, dersom Storthinget med to Trediedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, til enhver Tid beslutte,

Alternativ nr. 8 c:

Som alternativ nr. 1, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Kongen kan dog, dersom Storthinget med tre Fierdedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, til enhver Tid beslutte,

Alternativ nr. 8 d:

Som alternativ nr. 1, bortsett fra at § 54 annet ledd innledes slik:

Kongen kan dog, dersom Storthinget med fire Femtedele af de afgivne Stemmer har givet sit Samtykke, til enhver Tid beslutte,

Alternativ nr. 9:

Som alternativ nr. 1, bortsett fra at § 54 annet ledd første punktum skal lyde:

Storthinget kan dog til enhver tid med et Flertal af sine Medlemmer beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over det hele Rige til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing, før dettes ordinære Funktionstid er ude.

Alternativ nr. 10:

Som alternativ nr. 3, bortsett fra at § 54 annet ledd første punktum skal lyde som i alternativ nr. 9.

Alternativ nr. 11:

Som alternativ 1, bortsett fra at § 54 annet ledd første og annet punktum skal lyde:

Kongen kan dog, dersom det ansees nødvendigt for at kunne vælge et Statsraad som har Støtte fra et Flertal i Storthinget, beslutte, at der skal afholdes ekstraordinært Valg over det hele Rige til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing før dettes ordinære Funktionstid er ude. Slikt ekstraordinært Valg bør afholdes inden tre Maaneder, efterat Beslutningen er tagen.

Alternativ nr. 12:

Som alternativ 11, bortsett fra at § 54 annet ledd annet punktum skal lyde:

Kongen bestemmer, hvilken Dag ekstraordinært Valg bør afholdes.

Alternativ nr. 13:

Som alternativ 5, bortsett fra følgende:

I § 54 tilføyes et fjerde ledd, som skal lyde:

Kongen kan, dersom det ansees nødvendigt for at kunne vælge et Statsraad som har Støtte fra et Flertal i Storthinget, beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over det hele Rige til nyt Storthing, som skal afløse det

tidligere valgte Storthing før dettes ordinære Funktionstid er ude. Saadant ekstraordinært Valg bør afholdes inden tre Maaneder efterat Beslutningen er tagen.

At saadant ekstraordinært Valg bliver holdt, bevirker ingen Udsættelse af det dernæst følgende ordinære Valg.

I § 71 annet ledd skal det i stedet for «§ 54 andet Led» stå «§ 54 andet, tredie og fjerde Led».

Alternativ nr. 14:

Som alternativ 13, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Kongen bestemmer, hvilken Dag ekstraordinært Valg bør afholdes.

Alternativ nr. 15:

Som alternativ 6 a, bortsett fra at § 54 fjerde ledd og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 13.

Alternativ nr. 16:

Som alternativ 15, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde som i alternativ 14.

Alternativ nr. 17:

Som alternativ 6 b, bortsett fra at § 54 fjerde ledd og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 13.

Alternativ nr. 18:

Som alternativ 17, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde som i alternativ 14.

Alternativ nr. 19:

Som alternativ 6 c, bortsett fra at § 54 fjerde ledd og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 13.

Alternativ nr. 20:

Som alternativ 19, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde som i alternativ 14.

Alternativ nr. 21:

Som alternativ 6 d, bortsett fra at § 54 fjerde ledd og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 13.

Alternativ nr. 22:

Som alternativ 21, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde som i alternativ 14.

Alternativ nr. 23:

Som alternativ 7 a, bortsett fra at § 54 fjerde ledd og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 13.

Alternativ nr. 24:

Som alternativ 23, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde som i alternativ 14.

Alternativ nr. 25:

Som alternativ 7 b, bortsett fra at § 54 fjerde ledd og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 13.

Alternativ nr. 26:

Som alternativ 25, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde som i alternativ 14.

Alternativ nr. 27:

Som alternativ 7 c, bortsett fra at § 54 fjerde ledd og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 13.

Alternativ nr. 28:

Som alternativ 27, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde som i alternativ 14.

Alternativ nr. 29:

Som alternativ 7 d, bortsett fra at § 54 fjerde ledd og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 13.

Alternativ nr. 30:

Som alternativ 29, bortsett fra at § 54 fjerde ledd annet punktum skal lyde som i alternativ 14.

Alternativ nr. 31:

Som alternativ 8 a, bortsett fra at det i § 54 tilføyes et tredje ledd som skal lyde som § 54 fjerde ledd i alternativ 13, og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 5.

Alternativ nr. 32:

Som alternativ 31, bortsett fra at § 54 tredje ledd annet punktum skal lyde som fjerde ledd annet punktum i alternativ 14.

Alternativ nr. 33:

Som alternativ 8 b, bortsett fra at § 54 tredje ledd skal lyde som § 54 fjerde ledd i alternativ 13, og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 5.

Alternativ nr. 34:

Som alternativ 33, bortsett fra at § 54 tredje ledd annet punktum skal lyde som fjerde ledd annet punktum i alternativ 14.

Alternativ nr. 35:

Som alternativ 8c, bortsett fra at § 54 tredje ledd skal lyde som § 54 fjerde ledd i alternativ 13 og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 5.

Alternativ nr 36:

Som alternativ 35, bortsett fra at § 54 tredje ledd annet punktum skal lyde som fjerde ledd annet punktum i alternativ 14.

Alternativ nr. 37:

Som alternativ 8d, bortsett fra at § 54 tredje ledd skal lyde som § 54 fjerde ledd i alterntiv 13 og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 5.

Alternativ nr. 38:

Som alternativ 37, bortsett fra at § 54 tredje ledd annet punktum skal lyde som fjerde ledd annet punktum i alternativ 14.

Alternativ nr. 39:

Som alternativ 9, bortsett fra at § 54 tredje ledd skal lyde som § 54 fjerde ledd i alternativ 13 og § 71 annet ledd skal lyde som i alternativ 5.

Alternativ nr. 40:

Som alternativ 39, bortsett fra at § 54 tredje ledd annet punktum skal lyde som fjerde ledd annet punktum i alternativ 14.

Vedlegg 2

Forslag til endringer i Grunnloven §§ 50, 53, 57, 58, 59, 61, 62, 63 og 82 (fremmet 27. september 2000)

Forslag A:

§ 50 første ledd skal lyde:

Stemmeberettigede ved Storthingsvalg ere de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som senest i det Aar, Valgthinget holdes, have fyldt 18 Aar.

Forslag B:

§ 50 tredje ledd oppheves.

Forslag C:

§ 53 pkt d oppheves.

Forslag D:

§ 57 skal lyde:

Alternativ nr. 1:

Det Antal Storthingsrepræsentanter, som bliver at vælge, bestemmes til 169.

Riget inddeles i 19 Valgdistrikter.

150 af Storthingsrepræsentanterne blive at vælge som Distriktsrepræsentanter og de øvrige 19 som Udjævningsrepræsentanter.

Ethvert Valgdistrikt skal have 1 Udjævningsmandat.

Det Antal Storthingsrepræsentanter, der bliver at vælge fra hvert Valgdistrikt, bestemmes paa Grundlag af en Beregning af Forholdet mellem Antal Indvaanere i hvert Distrikt og Antal Indvaanere i det hele Rige. Beregningen bliver at foretage hvert ottende Aar.

Nærmere Bestemmelser om Rigets Inddeling i Valgdistrikter og Storthingsmandaternes Fordeling paa Valgdistrikterne fastsættes ved Lov.

Alternativ nr. 2:

Det Antal Storthingsrepræsentanter, som bliver at vælge, bestemmes til 169.

Riget inddeles i 19 Valgdistrikter.

150 af Storthingsrepræsentanterne blive at vælge som Distriktsrepræsentanter og de øvrige 19 som Udjævningsrepræsentanter.

Ethvert Valgdistrikt skal have 1 Udjævningsmandat.

Det Antal Storthingsrepræsentanter, som bliver at vælge fra hvert Valgdistrikt, bestemmes paa Grundlag af en Beregning af Forholdet mellem hvert Distrikts Antal Indvaanere samt Areal, og det hele Riges Antal Indvaanere samt Areal, naar hver Indvaaner giver 1 Point og hver Kvadratkilometer giver 1,8 Point. Beregningen bliver at foretage hvert ottende Aar.

Nærmere Bestemmelser om Rigets Inddeling i Valgdistrikter og Storthingsmandaternes Fordeling paa Valgdistrikterne fastsættes ved Lov.

Alternativ nr. 3:

Som alternativ 2, bortsett fra at i femte ledd skal det i stedet for «1,8 Point» stå «1,6 Point».

Alternativ nr. 4:

Som alternativ 2, bortsett fra at i femte ledd skal det i stedet for «1,8 Point» stå «1,4 Point».

Alternativ nr. 5:

Som alternativ 2, bortsett fra at i femte ledd skal det i stedet for «1,8 Point» stå «1,2 Point».

Alternativ nr. 6:

Som alternativ 2, bortsett fra at i femte ledd skal det i stedet for «1,8 Point» stå «1,0 Point».

Alternativ nr. 7:

Som alternativ 1, bortsett fra at sjette ledd bortfaller og femte ledd skal lyde:

Bestemmelser om Rigets Inddeling i Valgdistrikter og Storthingsmandaternes Fordeling paa Valgdistrikterne fastsættes ved Lov. Forat en slik Lovbeslutning skal blive gyldig, maa den vedtages af Odelsthinget med to Trediedeles Flertal, baade ved første og eventuel anden Gangs Behandling. I Lagthinget maa et Forslag til Anmærkning ved Odelsthingets Beslutning ikke opnaa mer end en Trediedel af Stemmerne. Ved eventuel anden Gangs Behandling i Lagthinget maa et Forslag om Forkastelse af Odelsthingets Beslutning ikke opnaa mer end en Trediedel af Stemmerne.

Alternativ nr. 8:

Som alternativ 1, bortsett fra at femte ledd bortfaller.

Alternativ nr. 9:

Som alternativ 1, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

Riget inddeles i Valgdistrikter.

Alternativ nr. 10:

Som alternativ 2, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

Riget inddeles i Valgdistrikter.

Alternativ nr. 11:

Som alternativ 3, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

Riget inddeles i Valgdistrikter.

Alternativ nr. 12:

Som alternativ 4, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

Riget inddeles i Valgdistrikter.

Alternativ nr. 13:

Som alternativ 5, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

Riget inddeles i Valgdistrikter.

Alternativ nr. 14:

Som alternativ 6, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

Riget inddeles i Valgdistrikter.

Alternativ nr. 15:

Som alternativ 7, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

Riget inddeles i Valgdistrikter.

Alternativ nr. 16:

Som alternativ 8, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

Riget inddeles i Valgdistrikter.

Forslag E:

§ 58 skal lyde:

Valgthingene afholdes særskilt for hver Kommune. Paa Valgthingene stemmes der direkte paa Storthingsrepræsentanter med Varamænd for det hele Valgdistrikt.

Forslag F:

§ 59 skal lyde:

Alternativ nr. 1:

Valget af Distriktsrepræsentanter foregaar som Forholdstalsvalg, og Mandaterne fordeles immellem Partierne efter nedenstaaende Regler.

De sammenlagte Stemmetal for hvert Parti inden de enkelte Valgdistrikter blive at dele med 1,4; 3; 5 og 7 og saaledes videre indtil Stemmetalet er delt saa mange Gange som det Antal Mandater vedkommende Parti kan forventes at faa. Det Parti, der efter det Foranstaaende faar den største Kvotient, tildeles det første Mandat, medens det næste Mandat tilfalder det Parti, der har den næst største Kvotient, og saaledes videre, indtil alle Mandater ere fordelede.

Listeforbund er ikke tilladt.

Udjævningsmandaterne fordeles immellem de i Udjævning deltagende Partier paa Grundlag af Forholdet mellem de sammenlagte Stemmetal for de enkelte Partier i det hele Rige i det Øiemed at opnaa størst mulig Forholdsmessighed Partierne imellem. Ved en tilsvarende Anvendelse for det hele Rige og for de i Udjævningen deltagende Partier af Reglerne om Fordelingen af Distriktsmandaterne angives, hvor mange Storthingsmandater hvert Parti i alt skal have. Partierne faar sig derefter tildelt saa mange Udjævningsmandater, at de tilsammen med de allerede tildelede Distriktsmandater udgjøre et saa stort Antal Storthingsmandater som vedkommende Parti efter den foranstaaende Angivelse skal have. Har et Parti allerede ved Fordelingen af Distriktsmandaterne faaet et større Antal Mandater, end hvad det efter foranstaaende Angivelse skal have, skal der foretages ny Fordeling af Udjævningsmandaterne udelukkende mellem de øvrige Partier, saaledes at der bortsees

fra det Stemmetal og de Distriktsmandater, som det først nævnte Parti har opnaaet.

Intet Parti kan tildeles noget Udjævningsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige.

Nærmere Bestemmelser om Fordelingen af Partiernes Udjævningsmandater paa Valgdistrikterne fastsættes ved Lov.

Alternativ nr. 2:

Valget af Distriktsrepræsentanter foregaar som Forholdstalsvalg og Mandaterne fordeles mellem Partierne efter nedenstaaende Regler.

De sammenlagte Stemmetal for hvert Parti inden de enkelte Valgdistrikter blive at dele med 1,4; 3; 5 og 7 og saaledes videre, indtil Stemmetallet er delt saa mange Gange, som det Antal Mandater, vedkommende Parti kan forventes at faa.

Listeforbund er ikke tilladt.

Udjævningsmandaterne fordeles mellem de i Udjævning deltagende Partier paa Grundlag af Forholdet mellem de sammenlagte Stemmetal for de enkelte Partier i det hele Rige i det Øiemed at opnaa størst mulig Forholdsmessighed Partierne imellem. Ved en tilsvarende Anvendelse for det hele Rige og for de i Udjævningen deltagende Partier af Reglerne om Fordelingen af Distriktsmandaterne, angives hvor mange Storthingsmandater hvert Parti ialt skal have. Partierne faar sig derefter tildelede saa mange Udjævningsmandater, at de tilsammen med de allerede tildelte Distriktsmandater udgjøre et saa stort Antal Storthingsmandater, som vedkommende Parti efter den foranstaaende Angivelse skal have.

Intet Parti kan tildeles noget Udjævningsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige.

Nærmere Bestemmelser om Fordelingen af Partiernes Udjævningsmandater paa Valgdistrikterne fastsættes ved Lov.

Alternativ nr. 3:

Som alternativ 1, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 4:

Som alternativ 2, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 5:

Som alternativ 1, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende tredje punktum:

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

Alternativ nr. 6:

Som alternativ 2, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende annet punktum:

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

Alternativ nr. 7:

Som alternativ 1, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende tredje punktum:

Intet Parti kan tildeles noget Distriktsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige.

Alternativ nr. 8:

Som alternativ 2, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende annet punktum:

Intet Parti kan tildeles noget Distriktsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige.

Alternativ nr. 9:

Som alternativ 5, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 10:

Som alternativ 6, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 11:

Som alternativ 7, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 12:

Som alternativ 8, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 13.:

Som alternativ 1, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende tredje punktum:

Intet Parti kan tildeles noget Distriktsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige, uden fra Valgdistrikt hvor det har faaet mindst 12 Procent af det samlede Stemmetal.

Alternativ nr. 14:

Som alternativ 2, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende annet punktum:

Intet Parti kan tildeles noget Distriktsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige, uden fra Valgdistrikt hvor det har faaet mindst 12 Procent af det samlede Stemmetal.

Alternativ nr. 15:

Som alternativ 13, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 16:

Som alternativ 14, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 17.:

Som alternativ 1, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende tredje punktum:

Intet Parti kan tildeles noget Distriktsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige, uden fra Valgdistrikt hvor det har faaet mindst 10 Procent af det samlede Stemmetal.

Alternativ nr. 18:

Som alternativ 2, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende annet punktum:

Intet Parti kan tildeles noget Distriktsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige, uden fra Valgdistrikt hvor det har faaet mindst 10 Procent af det samlede Stemmetal.

Alternativ nr. 19:

Som alternativ 17, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 20:

Som alternativ 18, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 21:

Som alternativ 1, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende tredje punktum:

Intet Parti kan tildeles noget Distriktsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige, uden fra Valgdistrikt hvor det har faaet mindst 8 Procent af det samlede Stemmetal.

Alternativ nr. 22:

Som alternativ 2, bortsett fra at i annet ledd skal tilføyes følgende annet punktum:

Intet Parti kan tildeles noget Distriktsmandat medmindre det har faaet mindst 4 Procent af det samlede Stemmetal for det hele Rige, uden fra Valgdistrikt hvor det har faaet mindst 8 Procent af det samlede Stemmetal.

Alternativ nr. 23:

Som alternativ 21, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 24:

Som alternativ 22, bortsett fra at det i femte ledd i stedet for «4 Procent» skal stå «3 Procent».

Alternativ nr. 25:

Som alternativ 3, bortsett fra at andre ledd skal lyde:

De sammenlagte Stemmetal for hvert Parti inden de enkelte Valgdistrikter bliver at dele med 1,2; 3; 5 og 7 og saaledes videre indtil Stemmetalet er delt saa mange Gange som det Antal Mandater vedkommende Parti kan forventes at faa.

Alternativ nr. 26:

Som alternativ 1, bortsett fra at siste ledd skal lyde:

Nærmere Bestemmelser om Fordelingen af Partiernes Udjævningsmandater paa Valgdistrikterne fastsættes ved Lov. Forat en slik Lovbeslutning skal blive gyldig, maa den vedtages af Odelsthinget med to Trediedeles Flertal, baade ved første og eventuel anden Gangs Behandling. I Lagthinget maa et Forslag til Anmærkning ved Odelsthingets Beslutning ikke opnaa mer end en Trediedel af Stemmerne. Ved eventuel anden Gangs Behandling i Lagthinget maa et Forslag om Forkastelse af Odelsthingets Beslutning ikke opnaa mer end en Trediedel af Stemmerne.

Alternativ nr. 27:

Som alternativ 2, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 28:

Som alternativ 3, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 29:

Som alternativ 4, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 30:

Som alternativ 5, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 31:

Som alternativ 6, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 32:

Som alternativ 7, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 33:

Som alternativ 8, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 34:
Som alternativ 9, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 35:
Som alternativ 10, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 36:
Som alternativ 11, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 37:
Som alternativ 12, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 38:
Som alternativ 13, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 39:
Som alternativ 14, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 40:
Som alternativ 15, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 41:
Som alternativ 16, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 42:
Som alternativ 17, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 43:
Som alternativ 18, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 44:
Som alternativ 19, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 45:
Som alternativ 20, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 46:
Som alternativ 21, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 47:

Som alternativ 22, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 48:

Som alternativ 23, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Alternativ nr. 49:

Som alternativ 24, bortsett fra at siste ledd skal lyde som i alternativ 26.

Forslag G:

§ 61 skal lyde:

Ingen kan vælges til Repræsentant uden at være Stemmeberettiget.

Forslag H:

§ 62 skal lyde:

Alternativ nr. 1:

De Embedsmænd, der ere ansatte ved Statsraadets Kontorer, Statssekretærerne dog undtagne, kunne ikke vælges til Repræsentanter. Det samme gjælder Høiesterets Medlemmer, og Tjenestemænd, der ere ansatte ved Diplomatiet eller Konsulatvæsenet.

Statsraadets Medlemmer kunne ikke møde paa Storthinget som Repræsentanter, saalænge de have Sæde i Statsraadet. Statssekretærerne kunne ikke møde paa Storthinget, saalænge de beklæde deres Embeder. Ei heller kunne de politiske Raadgivere ved Statsraadets Kontorer møde paa Storthinget, saalænge de indehave deres Stillinger.

Alternativ nr. 2:

Som alternativ nr. 1, men andre ledd tredje punktum skal lyde:

Ei heller kunne politiske Raadgivere og andre Tjenestemænd ved Statsraadets Kontorer møde paa Storthinget, saalænge de indehave deres Stillinger.

Alternativ nr. 3:

Som alternativ nr. 1, men andre ledd tredje punktum skal lyde:

Ei heller kunne Tjenestemænd ved Statsraadets Kontorer møde paa Storthinget, saalænge de indehave deres Stillinger.

Alternativ nr. 4:

De Tjenestemænd, der ere ansatte ved Statsraadets Kontorer, Statssekretærerne og de politiske Raadgivere dog undtagne, kunne ikke vælges til Repræsentanter. Det samme gjælder Høiesterets Medlemmer, og Tjenestemænd, der ere ansatte ved Diplomatiet eller Konsulatvæsenet.

Statsraadets Medlemmer kunne ikke møde paa Storthinget som Repræsentanter, saalænge de have Sæde i Statsraadet. Ei heller kunne Statssekretærerne møde som Repræsentanter, saalænge de beklæde deres

Embeder, og de politiske Raadgivere ved Statsraadets Kontorer kunne ikke møde paa Storthinget, saalænge de indehave deres Stillinger.

Forslag I:

§ 63 første ledd bokstav c oppheves.

Forslag J:

§ 82 skal lyde:

Alternativ nr. 1:

Storthinget kan bestemme, at en Sag, der kræver Afgørelse efter § 93, forelægges de Stemmeberettigede i en Folkeafstemning. Resultatet af Folkeafstemningen er bindende for Storthinget, dersom mindst 50 Procent af de Stemmeberettigede har afgitt Stemme. Nærmere Bestæmmelser om Folkeafstemningen fastsettes ved Lov.

Alternativ nr. 2:

Som alternativ nr. 1, men første punktum skal lyde:

Storthinget kan bestemme at en Sag, der vurderes at være af særdeles stor Vigtighed, forelægges de Stemmeberettigede i en Folkeafstemning.

Alternativ nr. 3:

Som alternativ nr. 1, men andre punktum skal lyde:

Resultatet af Folkeafstemningen er bindende for Storthinget, dersom mindst 70 Procent af de Stemmeberettigede har afgitt Stemme.

Alternativ nr. 4:

Som alternativ nr. 2, men andre punktum skal lyde:

Resultatet af Folkeafstemningen er bindende for Storthinget, dersom mindst 70 Procent af de Stemmeberettigede har afgitt Stemme.

Alternativ nr. 5:

Som alternativ nr. 1, bortsett fra at første punktum innledes slik:

Storthinget kan, med to Trediedeles Flertal, bestemme, …

Alternativ nr. 6:

Som alternativ nr. 2, bortsett fra at første punktum innledes slik:

Storthinget kan, med to Trediedeles Flertal, bestemme, …

Alternativ nr. 7:

Som alternativ nr. 3, bortsett fra at første punktum innledes slik:

Storthinget kan, med to Trediedeles Flertal, bestemme, …

Alternativ nr. 8:

Som alternativ nr. 4, bortsett fra at første punktum innledes slik:

Storthinget kan, med to Trediedeles Flertal, bestemme, …

Vedlegg 3

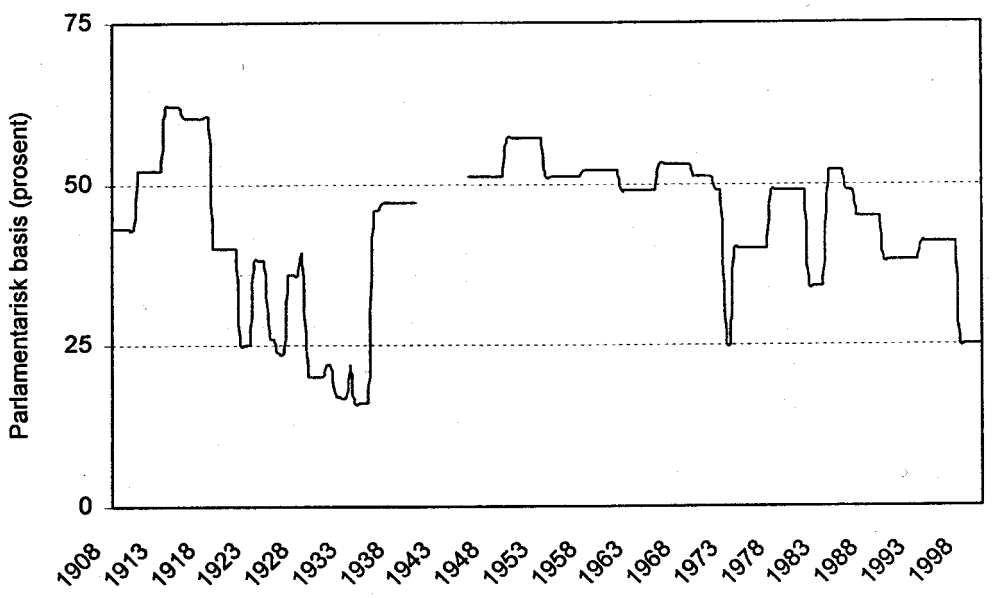
Parlamentariske instrumenter og minoritetsparlamentarisme Betydningen av tiltredelsesvoteringer, mistillitsordninger og oppløsningsrett for regjeringens parlamentariske basis

Bjørn Erik Rasch

1 Innledning [55]

Norge preges i stadig sterkere grad av mindretallsparlamentarisme. Vi må tilbake til årene 1983–85 for å finne en regjering med et stortingsflertall i ryggen. De ti siste stortingsvalgene har alle resultert i parlamentariske situasjoner uten noe flertallsparti, og det typiske har vært at mindretallsregjeringer heller enn flertallskoalisjoner er blitt dannet [56] . Av Figur 1.1 fremgår det hvilken parlamentarisk basis forskjellige regjeringer har hatt siden Gunnar Knudsen inntok statsministerstolen i 1908. Størstedelen av tiden har det vært mindretallsstyre. Vi legger imidlertid merke til at mindretallsregjeringene i etterkrigstiden gjennomgående har hatt en mer solid basis enn mellomkrigstidens regjeringer. Selv Kjell Magne Bondeviks regjering, med kun en fjerdedel av Stortinget i ryggen, ligger et godt stykke unna mellomkrigstidens bunnoteringer

55. Fremstillingen trekker veksler på de to notatene Rasch 1999 og 1999a. Takk til Ivar Areklett og Roger Pedersen for forskningsassistanse. Johnathan Boston, Stephen Church, Erik Damgaard, Einar Farestveit, Reuven Hazan, Gabriella Ilonzki, Cristina C. Leston-Bandeira, Wolfgang Müller, Hanne-Marthe Narud, John Singleton, George Tsebelis, Matti Wiberg og Drago Zajc har vært behjelpelige med å fremskaffe opplysninger. Jeg har fått svært nyttige kommentarer av Torbjörn Bergman, Ingvar Mattson og Atle Leikvoll. En tilnærmet identisk versjon av notatet er også trykket som rapport fra Makt- og demokratiutredningen (rapport 13, mars 2000).
56. Unntakene er som kjent Bortens regjeringer etter valgene i 1965 og 1969. Willochs regjeringsutvidelse (flertallskoalisjon) kom midt i perioden 1981–85.



Figur 3.1 Parlamentarisk basis for norske regjeringer 1908–2000

På samme måte som under mindretallsparlamentarismen i mellomkrigstiden, er det i dag flere som etterlyser reformer som kan være egnet til å gi sterkere regjeringer. Av de ting som har vært luftet i denne sammenheng, er formelle voteringer i Stortinget når nye regjeringer tar over (investitur), mer restriktive former for mistillitsforslag (spesielt «konstruktiv mistillit») og oppløsningsrett tillagt regjeringen. Vi skal vise at reformer av denne typen neppe vil være uten virkninger. På den annen side gir de ingen garanti mot at mindretallsregjeringer fortsatt kan komme til å prege det politiske bildet.

Diskusjonen på sidene som følger er begrenset til aktuelle reformer i parlamentarismens instrumenter. Det er selvsagt mulig å angripe andre deler av styringssystemet om en vil skape bedre grunnlag for flertallsregjeringer. Den viktigste kandidaten i så måte er valgsystemet. Ved å gå over til flertallsvalg i enkeltkretser, kan et stort parti bli gitt et «styringstillegg» som er tilstrekkelig til at det oppnår rent flertall i parlamentet. Dette er som kjent det britiske systemet. Det er langt fra opplagt at dette ville være en reform å anbefale i norsk sammenheng, og det er i alle fall urealistisk å tenke seg at en så dramatisk endring av valgordningen skulle kunne oppnå grunnlovsmessig flertall. Vi kan også merke oss at ikke noe land har gått fra et proporsjonalt valgsystem og over til et system av britisk type [57] .

57. Det er imidlertid land som har gått fra forholdstallsvalg til et blandet system der en del av mandatene kommer fra enkeltkretser. Italia er et eksempel. (I en folkeavstemning i april 1999 ble det flertall for å avvikle forholdstallsvalg i Italia. Med en deltakelse på 49,6 prosent, ble kravet på 50 prosent deltakelse ikke oppfylt. Ny avstemning finner sted i mai 2000.) Frankrike har gått fra proporsjonal representasjon til valg i enkeltkretser, men valget innen hver krets foregår på en annen måte enn i Storbritannia (dvs. med mulighet for to valgomganger). Dette gjør at vi ikke finner samme toparti-tendens som ved britiske valg (jf. Rasch 2000).

Notatet er disponert som følger. Vi tar utgangspunkt i norske forhold (punkt 2), men vekten ligger på å redegjøre for tiltredelsesvoteringer (punkt 3), mistillitsordninger (punkt 4) og oppløsningsrett (punkt 5) i en del andre land. Punkt 6 beskriver regjeringsforholdene i europeiske land. I det syvende punktet drøftes det hvilken betydning ulike regler knyttet til regjeringsdannelsen og den konkrete utformingen av mistillitsinstituttet kan ha for regjeringenes parlamentariske basis. Det åttende punktet diskuterer på tilsvarende måte virkninger av en oppløsningsrett lagt til regjeringen. Punkt 9 oppsummerer og konkluderer diskusjonen.

2 Norsk parlamentarisme

I et parlamentarisk styringssystem er det nasjonalforsamlingen som har hånd om regjeringsdannelsen, selv om statsoverhodet formelt sett kan være involvert på forskjellig vis. I Norge kan stortingsrepresentanter ta sete i regjeringen, men de går ut av Stortinget – og erstattes av vararepresentanter – mens de sitter ved Kongens bord. Enkelte steder pekes statsrådene ut blant de folkevalgte, og de fortsetter som parlamentsmedlemmer i ministertiden (f.eks. Storbritannia), noe som innebærer at den utøvende og lovgivende makt veves sterkere sammen enn hos oss.

Parlamentarisme innebærer videre at regjeringen i sitt virke står *ansvarlig* overfor parlamentet. Dette er selve kjernen i parlamentarismen [58] .

I norsk sammenheng er det ikke slik at en regjering må nyte tillit i Stortinget. Den må unngå mistillit fra stortingsflertallets side. *Mot* et klart ønske fra et flertall av de folkevalgte, kan ingen regjering bli sittende. Hvis Stortinget med vanlig flertall vedtar en mistillitserklæring, plikter regjeringen – eller eventuelt den statsråden vedtaket gjelder – å søke avskjed [59] . Statsråder som ikke tar et mistillitsvotum til følge, kan stilles for Riksrett og fradømmes sine embeter. I praksis er det selvsagt ingen grunn til å tro at dette vil skje, men det illustrerer at denne siden ved ansvarlighetsforholdet mellom regjering og Storting er rettsliggjort.

Et stortingsflertall kan altså tvinge gjennom regjeringsavgang. Tilsvarende maktmidler finnes ikke i regjeringens hender (jf. det som senere sies om oppløsningsrett). En regjering kan imidlertid sette ekstra press på Stortinget ved å true med å gå av hvis den ikke får det som den ønsker i en sak.

Det er ikke enighet blant de rettslærde om at nederlag etter kabinettsspørsmål gir regjeringen plikt til å gå av, men denne uklarheten har hittil ikke vist seg å representere noe praktisk problem. [60] Vi har ingen tradisjon for at regjeringer ber om Stortingets tillit på helt generelt grunnlag. Den situasjon at regjeringen ber om tillit uten å få det, må imidlertid hos oss komme i samme kategori som nederlag ved kabinettsspørsmål. Regjeringen er ikke avhengig av tillit for å bli sittende (det er mistillit den må unngå), men har all grunn til å søke avskjed hvis den på forhånd har gjort det klart at et bestemt votering-

58. Sveits er et eksempel på at regjeringen utgår fra parlamentet, men den står ikke ansvarlig overfor de folkevalgte. Regjeringsmedlemmene pekes ut for hele valgperioden, og kan ikke felles.
59. Når det gjelder de rettslige sider ved norsk parlamentarisme, henvises det særlig til Stavang (1976), Helset og Stordrange (1998) og Sejersted (1998).

sutfall i Stortinget er uforenlig med å bli sittende. Det å stille kabinettsspørsmål på en litt tilfeldig, nokså ubetydelig sak, heller enn en sak som er av virkelig stor viktighet, kommer i praksis nær opp til det å be om tillitsvotum [61] .

Negativt flertall mot regjeringen er en norsk særegenhet som er beslektet med kabinettsspørsmål. I dette tilfellet fremmes to eller flere mistillitsforslag i Stortinget. Hvis regjeringen på forhånd har klargjort at den vil gå av dersom et flertall av de folkevalgte stemmer for mistillit i en eller annen variant, og flere mistillitsforslag til sammen samler et flertall av representantene, er det en vanlig oppfatning at regjeringen plikter å søke avskjed. Regjeringen må med andre ord trekke seg tilbake selv om hvert av mistillitsforslagene stemmes ned, og det ikke vedtas noen mistillitserklæring. Det avgjørende er trusselen om å gå av, hvor avgangen gjøres betinget av voteringsforløpet i Stortinget; voteringen på sin side indikerer at regjeringen har svak tillit, men også at den står overfor en splittet opposisjon [62]

Tabell 3.1: Grunner til at regjeringer har søkt avskjed i Norge 1884–1997

Grunner til regjeringsavgang	Antall tilfeller	Avgangsår
Mistillitsvotum	2	1928, 1963
Negativt flertall	3	1908, 1926, 1963
Kabinettsspørsmål	9	1891, 1920, 1921, 1923, 1924, 1931, 1933,1935, 1986
Etter valg (valgnederlag; «antesipert mistillit')	10	1895, 1898, 1903, 1910, 1913, 1928,1965, 1973, 1981, 1989
Indre oppløsning av Regjeringen	5	1889, 1905, 1912, 1971, 1990
Andre grunner (bl.a. personlige årsaker, eksterne forhold, regjeringsutvidelse, «kabinett-spørsmål» til folket)	13	1893, 1940, 1972, 1902, 1907, 1923, 1932, 1951, 1955, 1976, 1981, 1996, 1983, 1997
Tilfeller hvor statsministeren har fortsatt etter valget	20	1885, 1888, 1891, 1900, 1906, 1915, 1918, 1921, 1924, 1930, 1933, 1936, 1949, 1953, 1957,1961, 1969, 1977, 1985, 1993

60. Andenæs (1990 s .183) skriver for eksempel at det ikke er «naturlig» å se det som et forfatningsbrudd hvis en regjering som har fått flertallet mot seg i en sak hvor det er stilt kabinettsspørsmål, lar være å gå av. Stavang (1976 s .431) og Helset og Stordrange (1998 s .138) mener derimot at det eksisterer en plikt til å søke avskjed, siden praksis på området er omfattende og helt entydig. Se for øvrig Hylland (1985 s .54). For å garantere at kabinettsspørsmål opprettholdes som et reelt instrument i den parlamentariske hverdag, kan rettsplikten være viktig. En trussel om avskjed har bare ønsket virkning for regjeringen, i den grad trusselen oppfattes som troverdig av dem den rettes mot. Troverdigheten vil undergraves hvis det sås tvil om at et voteringsnederlag vil bli etterfulgt av en avskjedssøknad. Normalt vil det være stikk i strid med interessene til en regjering å bidra til usikkerhet på dette punkt. Det er derfor all grunn til å vente en entydig praksis på området. For å hindre at noen regjering skal kunne undergrave kabinettsspørsmålene som pressmiddel for regjeringen (og dermed svekke regjeringens stilling i stlyringssystemet), er det viktig å fjerne enhver tvil om at nederlag etterfølges av søknad om avskjed. Rettslig plikt til å gå av sikrer dette.
61. Se Sejersted (1998 s .237), hvor han antyder at hensikten med å stille kabinettsspørsmål i en mindre sak kan være «å be om et indirekte tillitsvotum fra Stortinget».
62. I forbindelse med negativt flertall sies det gjerne at dette gir regjeringen rett, men ikke plikt til å gå av (Stavang 1976 s .433).

Tabell 3.2: Tabellgrunnlag for kurven i figur 1.1

Knudsen 1908	43	Gerhardsen 1949	57
Konow 1910	52	Torp 1951	57
Bratlie 1912	52	Torp 1953	51
Knudsen 1913	62	Gerhardsen 1955	51
Knudsen 1915	60	Gerhardsen 1957	52
Knudsen 1918	41	Gerhardsen 1961	49
Halvorsen 1918	40	Lyng 1963	49
Blehr 1921	40	Gerhardsen 1963	49
Blehr 1921	25	Borten 19165	53
Halvorsen 1923	38	Borten 1969	51
Berge 1923	38	Bratteli 1971	49
Mowinkel 1924	26	Korvald 1972	25
Mowinkel 1925	24	Bratteli 1973	40
Lykke 1926	36	Nordlie 1976	40
Hornsrud 1928	39	Nordlie 1977	49
Mowinkel 1928	20	Brundtland 1981	49
Mowinkel 1930	22	Willoch 1981	34
Kolstad 1931	17	Willoch 1983	52
Hundseid 1932	17	Willoch 1985	50
Mowinkel 1933	22	Brundtland 1986	45
Mowinkel 1933	16	Syse 1989	38
Nygaardsvold 1935	46	Brundtland 1990	38
Nygaardsvold 1936	47	Brundtland 1993	41
Gerhardsen 1945	51	Jagland 1996	41
		Bondevik 1997	25

I tabell 1.2 gis det en oversikt over grunnene til at norske regjeringer har søkt avskjed, fra den første parlamentariske regjeringen forlot taburettene i 1889 til og med Jagland-regjeringens avgang i 1997. Mistillitsvotum med påfølgende regjeringsskifte har bare forekommet to ganger. Den første arbeiderpartiregjeringen, ledet av statsminister Hornsrud, ble felt på tiltredelseserklæringen i 1928 [63] . I 1963 samlet den borgerlige opposisjonen og Sosialistisk Folkeparti seg om et mistillitsforslag som felte Gerhardsens mindretallsregjering. Som vi ser av figuren har det vært langt flere tilfeller av kabinettsspørsmål som har ledet til regjeringsskifte. Sist en regjering led nederlag etter kabinettsspørsmål var i mai 1986, da regjeringen Willoch – som hadde tapt sitt flertall ved valget høsten før – satte sin stilling inn på å få vedtatt en innstramningspakke [64] .

63. Rettere sagt samlet opposisjonen flertall for mistillit etter å ha hørt regjeringens erklæring.

I praksis er det ofte vanskelig å fastslå den virkelige grunnen til at regjeringer går av. I den internasjonale litteraturen fremgår det imidlertid at valg er den klart viktigste grunnen til regjeringsskifter. Videre har et betydelig antall regjeringsskifter bakgrunn i at koalisjonsregjeringer bryter sammen. Slike ting som mistillitserklæringer og tap etter kabinettsspørsmål (og tillitsvoteringer) forekommer relativt sjelden [65] . Slik sett er de norske tallene i tabell 1.2 ikke uvanlige.

I Norge er valgperiodene helt faste; det finnes ingen mulighet for å arrangere nyvalg til Stortinget før valgperioden er omme. Det er hevdet at oppløsningsrett lagt til regjeringen er nødvendig del av en vel fungerende parlamentarisme, og enkelte går så langt at de lister oppløsningsrett for regjeringen blant parlamentarismens definitoriske kjennetegn [66] . Til grunn for dette synet ligger en tanke om maktbalanse: Parlamentsflertallets anledning til å fjerne enhver regjering ved mistillitsvotum, må balanseres med en rett for regjeringen til å sende parlamentarikerne hjem. Uten at regjeringen har et virkelig maktmiddel – som retten til å tvinge gjennom et nyvalg – blir forholdet mellom utøvende og lovgivende myndighet for ulikevektig. Det bør imidlertid understrekes at oppløsningsrett for regjeringen ikke kan være noe karaktertrekk ved parlamentarismen. Det finnes en rekke land hvor regjeringen *ikke* har anledning til å skrive ut nyvalg, men hvor det likevel ikke kan være noen tvil om regimets parlamentariske karakter – i og med at regjeringen står ansvarlig overfor parlamentet.

3 Tiltredelsesvoteringer (Investitur)

Norsk parlamentarisme er ikke formalisert, men utgjør konstitusjonell sedvanerett. De aller fleste parlamentariske land har imidlertid bestemmelser om regjeringsdannelsen og de parlamentariske instrumentene i grunnloven (gjerne med utfyllende regler i parlamentets forretningsorden). Ofte er det som står om dannelsen av nye regjeringer likevel veldig knapt og generelt. Det gjelder for eksempel den danske grunnloven. Ikke bare er den formelle konstitusjonen åpen med hensyn til de konkrete prosedyrene ved regjeringsskifter, men det settes heller ikke som vilkår at statsministeren og de øvrige statsrådene som kongen utnevner, skal nyte Folketingets tillit [67] . Slik sett er parallellen til Norge klar.

I Sverige er prosedyren ved regjeringsdannelser klarlagt i større detalj. I motsetning til det som er vanlig i andre land, levnes statsoverhodet ingen plass [68] . I stedet spiller riksdagspresidenten – talmannen – en viktig rolle. Når en ny statsminister skal pekes ut, har talmannen ansvar for å gjennomføre son-

64. Vi kommer såvidt tilbake til Willochs kabinettsspørsmål under diskusjonen av hvordan oppløsningsrett kan tenkes å virke.
65. Se f.eks. von Beyme (1982), Budge og Keman (1990) og Damgaard (1994).
66. Dette synet kommer for eksempel til uttrykk i Verneys (1959) innflytelsesrike The Analysis ofPolitical Systems. Et utdrag finnes i Lijphart (1992). Verney nevner oppløsningsrett i regjeringens hender som ett av elleve kjennetegn ved det parlamentariske styringssystemet. Opplistingen av kjennetegn er til dels sterkt preget av den britiske formen for parlamentarisme.
67. Se særlig grunnlovens § 14.
68. Se Bergman (1993).

deringer med alle partigruppene i Riksdagen. I samråd med visepresidenten fremmer talmannen forslag på statsminister. Innen fire dager skal de folkevalgte ha stemt over forslaget. Til forskjell fra de fleste andre forslag som fremmes, skal dette naturlig nok ikke undergis noen form for komitebehandling. Avstemningsregelen er slik at forslaget til statsminister *forkastes* dersom *mer enn halvparten av riksdagsmedlemmene stemmer mot* . I alle andre tilfeller er forslaget fra talmannen godtatt [69] . Dette betyr at det godt kan være flere som stemmer mot forslaget enn for (i en situasjon hvor noen velger å utebli fra avstemningen eller å stemme blankt), uten at det dermed blir avvist [70] . Ordningen innebærer at en ny statsminister ikke trenger å ha flertallet i Riksdagen bak seg; flertallets tillit er ikke et vilkår for å innta regjeringskontorene. *Mot* flertallets ønske kan imidlertid ikke en ny regjering ta over, og det er i bunn og grunn den samme forståelse av parlamentarismen som vi finner i Norge (og Danmark). Hvis et *absolutt flertall* ikke stemmer mot statsministerkandidaten talmannen har gått inn for, har nasjonalforsamlingen i det minste tolerert den nye regjeringssjefen. Sverige har med andre ord ikke en innsettelsesvotering av virkelig betydning [71]

Investitur benyttes i litteraturen som en samlebetegnelse for ordninger der parlamentet voterer over statsministerkandidater, eller hvor regjeringserklæringen utløser en tillitsvotering. Irland og Italia har for eksempel investiturbeslutninger som innebærer at regjeringen må godtas av et *vanlig flertall* i parlamentet. Siden det ikke er stemmeplikt (som i Stortinget), kreves det ikke positiv tillit fra over halvdelen av parlamentsmedlemmene. Det kan godt forekomme at en del representanter velger å avholde seg fra å stemme (eller de stemmer blankt), men uten at det er flere som stemmer for enn mot, kan en ny regjering ikke ta sete. I Italia sier grunnloven at regjeringen må ha tillit i begge kamre av nasjonalforsamlingen. Innen ti dager skal en ny regjering ha presentert programmet sitt overfor parlamentet, og ha sørget for å få dets tillit [72] .

En kan si at en går et skritt videre, og etablerer en høyere terskel ved regjeringsdannelsen, i de tilfellene beslutningsregelen er *absolutt flertall* . Spania, Tyskland, Slovenia, Slovakia og Tsjekkia er eksempler på land som i utgangspunktet krever at over halvdelen av parlamentsmedlemmene må gi sin støtte før en ny regjering kan ta sete [73] .

I de mange tilfeller hvor det kreves tiltredelsesvotering i en eller annen form, spesifiseres det bare en flertallsregel. Særlig i en del nyere konstitusjoner finner en også bestemmelser om hvilke aktører som skal involveres i

69. Se Regjeringsformen kap. 6, § 2.
70. I 1978 ble Ola Ullsten foreslått som statsministerkandidat. Ullsten oppnådde ikke noe flertall for sitt kandidatur i avstemningen, men siden blant annet Sosialdemokratene avholdt seg fra å stemme, unngikk Ullsten å få et absolutt flertall mot seg. Ullstens regjering hadde en parlamentarisk basis på bare 11 prosent av riksdagsmedlemmene.
71. Portugal har en ordning som ligner på den svenske (dog slik at det er den folkevalgte presidenten heller enn parlamentspresidenten som spiller en rolle ved regjeringsdannelsen). En ny regjering må presentere regjeringserklæringen sin i parlamentet innen 10 dager etter at statsministeren har fått oppdraget. Hvis et absolutt flertall ikke stemmer mot erklæringen, er den godtatt.
72. Se grunnlovens § 94.1 og 3.
73. Det betyr ikke at det må dannes flertallsregjering. Eventuelle mindretallsregjeringer må imidlertid slippes frem i en flertallsvotering.

sonderinger og forhandlinger forut for voteringene (for eksempel i Sverige). Det finnes også ettervert flere eksempler på grunnlover som nokså detaljert angir hva som skjer dersom en regjeringsløsning ikke får det nødvendige flertall i tiltredelsesavstemningen, eller hva som skjer hvis flere regjeringsalternativer gjør seg gjeldende. La oss se på noen eksempler. I Tyskland må kanslerkandidaten, som i utgangspunktet foreslås av presidenten, velges av Forbundsdagen med absolutt flertall. Hvis denne kandidaten ikke blir valgt, kan forsamlingen i løpet av de neste 14 dagene velge en annen kandidat til regjeringssjef. Kravet i denne andre runden er også absolutt flertall. Lykkes ikke de folkevalgte i å samle seg om en kandidat innen tidsfristen, hvilket selvsagt er lite sannsynlig, skal det likevel gjennomføres et valg ved utløpet av 14-dagers perioden. Presidenten har nå anledning til enten å utnevne den kandidaten som får flest stemmer til kansler, eller å skrive ut nyvalg [74] .

I Spania finnes beslektede regler. Etter hvert valg pålegges kongen å gjennomføre konsultasjoner med partigruppene i underhuset. Siktepunktet er å komme frem til et statsministerforslag (forslag til «regjeringspresident»). Kandidaten som får oppdraget legger frem sin regjeringserklæring, og ber deretter om parlamentets tillit. Ved denne tillitsvoteringen er kravet absolutt flertall, og passerer ikke kandidaten dette hinderet første gang, gjennomføres en ny votering etter 4 dager. Ved den andre avstemningen er vanlig flertall nok til å gi regjeringen tillit. Skulle heller ikke dette hinderet bli passert, er det duket for nye regjeringsforslag med repetisjon av fremgangsmåten som er nevnt. Hvis det i løpet av et par måneder ikke lar seg gjøre å etablere en ny regjering som nyter underhusets tillit, skal kongen oppløse begge kamrene av nasjonalforsamlingen [75] .

Slovenia har også detaljerte voteringsregler i tilknytning til regjeringsdannelsen, med Tyskland som inspirasjonskilde. Etter å ha konsultert med de forskjellige partigruppene, skal den folkevalgte presidenten foreslå en statsministerkandidat. For å bli valgt trenger kandidaten absolutt flertall i en *hemmelig* avstemning i parlamentet (underhuset). Blir kandidaten ikke akseptert, innledes en to ukers periode hvor navn på nye kandidater kan bringes opp. Presidenten har anledning til å opprettholde det forslaget til statsminister som opprinnelig ble fremmet, eller å komme med et nytt navn. Grupperinger på minst 10 parlamentsmedlemmer kan også lansere kandidater. I en ny votering stemmes det først over presidentens (nye) kandidat. Blir ikke forslaget godkjent av flertallet, blir det stemt over andre kandidater. Voteringsrekkefølgen bestemmes av tidspunktet for nominasjon, slik at den kandidaten som er foreslått sist, får prøve seg til slutt i voteringen (såfremt tidligere kandidater ikke godkjennes) [76] . Skulle dette ikke føre frem, åpnes det adgang for presidenten til å oppløse parlamentet [77] .

74. Se den tyske grunnlovens § 63. Hvis en kanslerkandidat får absolutt flertall i den tredje runden (ved utløp av perioden på 14 dager), plikter presidenten å utnevne ham eller henne. Nyvalg blir dermed ikke aktualisert.
75. Se den spanske grunnlovens § 99.
76. Dette er den samme prosedyre som Stortinget benytter hvis det foreligger flere forslag i en sak (seriemetoden, jf Forretningsordenen § 43, 2. ledd). Reglene for å bestemme voteringsrekkefølgen er imidlertid ikke identiske, og det slovenske parlamentet opererer med en mer krevende flertallsregel enn Stortinget gjør. Slovenia er det eneste tilfellet jeg kjenner til hvor seriemetoden benyttes ved personvalg (eller valg av regjeringsløsning).

Vi merker oss også at Finland har etablert nye regler for regjeringsdannelsen. I den finske grunnloven har det lenge vært en formulering om at regjeringen må ha parlamentets tillit [78] . Den nye ordningen som er innført (fra mars 2000) går ut på at Riksdagen skal velge statsminister [79] . Partigruppene pålegges å forhandle med sikte på å finne frem til en regjering. Riksdagspresidenten meddeler navnet på den statsministerkandidaten som utkrystalliserer seg overfor statsoverhodet (presidenten), og vedkommende utnevnes hvis et vanlig flertall av representantene bifaller forslaget. Hvis kandidaten ikke oppnår tilstrekkelig støtte, skal det foreslås en ny kandidat. Dersom dette forslaget også blir nedstemt, arrangeres en tredje, åpen avstemningsrunde der den statsministerkandidaten som får flest stemmer seirer.

Det ingen grunn til at lange voteringsforløp av den typen vi har skissert ovenfor skal forekomme i praksis. Viktigheten av reglene ligger på et annet plan. Detaljerte bestemmelser av denne typen kan påvirke regjeringsforhandlingene ved å definere presist hva som vil skje dersom en flertallsgruppering *ikke* oppnår enighet, og forhandlingene bryter sammen. I noen av tilfellene oppløses parlamentet som ytterste konsekvens av at regjeringsforhandlingene mislykkes; nyvalg ligger dermed i bunnen som en trussel.

Noen er tilbøyelige til å plassere Nederland i samme kategori som land med investitur, selv om noen formell bestemmelse av denne typen ikke finnes [80] . Det eksisterer imidlertid en sterk uformell norm om at regjeringer bør ha basis i et flertall i parlamentet. De få tilfellene av minoritetsregjeringer som har forekommet i Nederland har alle vært kriseløsninger for kortere perioder. I den grad en slik politisk norm faktisk gjør seg gjeldende, skulle den imidlertid representere en vel så sterk spore til flertallsregjeringer som investiturbeslutninger kan være. Siden en helt uformell, politisk spilleregel på dette området ikke kan sikres gjennom rettslige sanksjoner, må den være selvopprettholdende. Det er imidlertid ikke klarlagt hvordan dette er mulig, og hvorfor normen ikke forvitrer som følge av partikonkurransen [81] .

Tilsvarende betraktninger kan gjøres gjeldende for Luxemburg. Igjen henvises det til en uformell norm om at regjeringer skal ha flertall, som

77. Parlamentarikerne har rettere sagt én sjanse til. De har mulighet til å velge en statsminister i løpet av de neste 48 timene, fortsatt ved bruk prosedyren som er nevnt i teksten, men nå med vanlig flertall som beslutningsregel. Se den slovenske grunnlovens § 111.
78. Se § 36.1 i den finske grunnloven som gjaldt til mars 2000. Grunnlovens bokstav om parlamentets tillit har imidlertid ikke betydd at finske regjeringer til nå har måttet demonstrere i en votering at de faktisk har hatt tillit. Slik sett har den finske regjeringsdannelsen i realiteten bygget på de samme prinsippene som i Norge og Danmark.
79. Se § 61 i Finlands nye grunnlov.
80. Se Bergman (1995 s .44).
81. Hos Andeweg og Irwin (1993 s .110) ligger vekten på monarkens rolle ved regjeringsdannelsen, heller enn at det gjør seg gjeldende en norm om flertallsregjeringer. Med henvisning til dronningen sier de: «She does not form the new government herself but, after intensive consultations involving all parliamentary parties' leaders, she appoints a formateur or an informateur to preside over the negotiations between the prospective governing parties. It is through her choice of (in)formateur, and through the wording of his assignment, that the Queen exercises her influence.» Nyansene i monarkens ordvalg antas å ha stor betydning: «If the (in)formateur is instructed to form «a Cabinet that can be relied on to have the confidence of a majority in the States-General»,»minority coalitions are obviously excluded, which is not the case if the royal assignment speaks simply of the formation of «a Cabinet»»

forklaring av at det i praksis bare dannes regjeringer med solid parlamentarisk basis. Formell tiltredelsesvotering finnes imidlertid ikke [82] .

Tabell 3.3: voteringer ved innsettelse av nye regjeringer(investitur) i utvalgte land

Land	Investitur (flertallsregel)	
Portugal	Regjeringen godtatt hvis ikke et absolutt flertall stemmer mot	
Sverige	Regjeringen godtatt hvis ikke et absolutt flertall stemmer mot	
Belgia	*Vanlig flertall*	
Finland	*Vanlig flertall* (fra mars 2000)	
Hellas	*Vanlig flertall* [2]	
Irland	*Vanlig flertall*	
Italia	*Vanlig flertall*	
Sveits [1]	*Vanlig flertall*	
Spania		Absolutt flertall
Tyskland		Absolutt flertall
Slovakia	*Vanlig flertall*	
Tsjekkia	*Vanlig flertall*	
Polen		Absolutt flertall
Slovenia		Absolutt flertall
Ungarn		Absolutt flertall

1. Sveits har ikke et parlamentarisk styringssystem selv om regjeringen utgår fra parlamentet
2. Det er en modifisert variant av vanlig flertall som gjelder. Mer enn halvparten av de tilstedeværende må stemme for (de som måtte stemme blankt telles med), og de som stemmer for må utgjøre mer enn en fjerdedel av parlamentsmedlemmene

Kilde: Rasch (1995), Bergman (1995), De Winter (1995) og konstitusjoner hentet fra ICL International Constitutional Law (http://www.uni-wuerzburg.de/law/)

Hva kan oppnås ved en ordning med investitur? For det første klargjør avstemningen – enten den tar form av et valg av statsminister eller en tillitsvotering – hvor omfattende parlamentarisk basis regjeringen har, og hvis stemmegivningen ikke er hemmelig, fremgår det tydelig hvem som har støttet den aktuelle regjeringskonstellasjonen. For det andre innebærer en votering at det etableres et høyere hinder å passere ved regjeringsdannelsen enn i andre systemer, særlig hvis det gjelder en regel om absolutt flertall. Dette utelukker ikke at mindretallsregjeringer fortsatt kan bli dannet, men hinderet bidrar til å utelukke regjeringsalternativene med den svakeste parlamentariske basis.

4 Mistillitsordninger

Mistillitsinstituttet utgjør parlamentarismens kjerne. Også på dette området er det stor variasjon å spore ulike land imellom. Det vi særlig skal sette søkel-

82. Se De Winter (1995 s .134).

yset på i dette avsnittet, er hvilke regler som gjelder for vedtakelsen av mistillitsforslag. Det skulle være unødvendig å si at det er mange sider ved mistillitsordningene som ikke blir berørt i diskusjonen, for eksempel hvordan et forslag må være formulert for å kunne tvinge gjennom en regjerings avgang [83] . Som oftest krever forslag som reiser mistillit mot regjeringen eller ministere *vanlig flertall* for å bli vedtatt. Vi kan merke oss at dette er en vedtaksregel som innebærer at verken den sittende regjering eller forslaget om mistillit i utgangspunktet blir favorisert; ved vanlig flertall er de foreliggende alternativene likestilte, og blir behandlet helt nøytralt [84] . I motsetning til Stortinget, har folkevalgte andre steder ikke noen plikt til å stemme for eller mot forslag [85] . Representantene kan avstå fra å stemme, eller stemme blankt. I prinsippet betyr dette at flertallet bak en mistillitserklæring godt kan utgjøre (langt) mindre enn halvparten av medlemmene i forsamlingen.

I enkelte land kreves *absolutt flertall* ved mistillitsvoteringer. For å bli vedtatt, må et forslag med andre ord oppnå støtte fra over halvdelen av *medlemmene* i forsamlingen. Det å avstå fra å stemme, vil i denne situasjonen slå ut i favør av dem som ønsker at regjeringen skal bli sittende. Slik sett er det lettere å få et mistillitsforslag avvist, enn akseptert. Frankrike, Hellas, Portugal og Sverige krever absolutt flertall ved mistillitsvoteringer.

I Frankrike favoriseres regjeringen også ved tillitsvoteringer; regjeringen får det som den vil dersom et flertall av parlamentsmedlemmene altså et absolutt flertall ikke stemmer annerledes enn den ønsker. Frankrike har for øvrig også noen mer spesielle ordninger på dette området. En av ordningene – giljotinen i grunnlovens § 49.3 – går ut på følgende: Regjeringen kan annonsere at den setter sin stilling inn på å få et lovforslag gjennom, og hvis opposisjonen ikke har fått et mistillitsforslag vedtatt i løpet av kort tid, så er lovforslaget å anse som akseptert til tross for at det ikke er votert over det. Dette er et uvanlig sterkt virkemiddel i hendene på en regjering. Samtidig er det bred enighet om at det er et tegn på svakhet virkelig å ta det i bruk [86] .

Hvis navnet på den nye regjeringssjefen må inngå som en del av forslaget om mistillit for at det skal få effekt for regjeringssituasjonen, er det tale om en

83. Når det gjelder formuleringen av et mistillitsforslag, har det i Norge skjedd en glidning de siste par tiårene. Det antas i dag ikke å være tvil om at mistillit er reist, hvis forslaget inneholder uttrykket «Stortinget beklager». Se Sejersted (1998 s .231), jf. også Hansen og Mo (1993 s .118).

84. Nærmere bestemt er det alternativene «for mistillit» og «mot mistillit» som behandles likt. Behandlingen av grunnlovsforslag i Norge kan stå som eksempel på en situasjon der standpunktene ikke er likestilt. Det kreves 2/3 flertall for å foreta endringer, hvilket innebærer at status quo (ingen grunnlovsendring) favoriseres. Det skal mye mindre til for å hindre eller avvise et grunnlovsforslag (over 1/3 av stemmene) enn å få det vedtatt (over 2/3 av stemmene).

85. Det er argumentert for at stemmeplikten følger av Forretningsordenens § 43 fjerde ledd. (De representanter som er til stede når en sak er tatt opp til votering, «må ikke forlate salen før voteringen er ferdig».) Se Hansen og Mo (1993 s .154–156). Stemmeplikten er drøftet av Hylland (1999).

86. Se Huber (1999 s .261), hvor det bl.a. står: «The deputies I interviewed stressed that when the confidence vote procedure is invoked, a signal is sent to the voters that the government is divided and weak, that it cannot gain a majority for its policies, and that it is running roughshod over the directly elected representatives of the voters. One deputy stated that»[Article] 49.3 is not a sign of force but rather an admission of failure. … It shows that our bill is not sufficiently good to pass on its own merits.»»

ordning med *konstruktiv mistillit*. Det er opplagt mer krevende å få vedtatt et mistillitsforslag av denne typen, enn ordinære mistillitserklæringer. Ordningen ble først innført på nasjonalt plan i Vest-Tyskland i 1949. I dag har Spania, Belgia (fra 1995) og enkelte nye demokratier i Øst-Europa fulgt etter. I tabell 1.4 er det gitt en oversikt over mistillitsordninger i utvalgte land.

Tabell 3.4: Flertallsregel ved behandling av mistillitsforslag i utvalgte land

Land	Mistillitsforslag (flertallsregel)
Danmark	Vanlig flertall
Finland	Vanlig flertall
Irland	Vanlig flertall
Island	Vanlig flertall
Italia	Vanlig flertall
Luxemburg	Vanlig flertall
Nederland	Vanlig flertall
Norge	Vanlig flertall [4]
Storbritannia	Vanlig flertall
Østerrike	Vanlig flertall
Frankrike	Absolutt flertall [3]
Hellas	Absolutt flertall
Portugal	Absolutt flertall
Sverige	Absolutt flertall
Belgia	Konstruktiv mistillit (absolutt flertall) [1]
Spania	Konstruktiv mistillit (absolutt flertall) [2]
Tyskland	Konstruktiv mistillit (absolutt flertall) [3]
Slovakia	Vanlig flertall
Tsjekkia	Absolutt flertal
Polen	Konstruktiv mistillit (absolutt flertall)
Slovenia	Konstruktiv mistillit (absolutt flertall)
Ungarn	Konstruktiv mistillit (absolutt flertall)

1. Konstruktiv mistillit innført fra 1995. Se grunnlovens § 96.2
2. Ved tillitsvoteringer (kabinettsspørsmål) trenger regjeringssjefens forslag absolutt flertall for å bli vedtatt. Se Huber 1996 s .271.
3. Regjeringen er «favorisert» også ved tillitsvoteringer (kabinettsspørsmål), i den forstand at regjeringssjefens forslag vedtas hvis ikke et absolutt flertall av parlamentsmedlemmene stemmer mot. Se Huber 1996 s .271.
4. Siden det er stemmeplikt i Stortinget, kreves det i realiteten absolutt flertall for å få vedtatt mistillitsforslag.

Kilde: Rasch (1995) og konstitusjoner hentet fra ICL International Constitutional Law (http://www.uni-wuerzburg.de/law/)

Det er ikke helt uvanlig at det legges visse begrensninger på adgangen til å fremme mistillitsforslag. I Sverige kan for eksempel ikke et mistillitsforslag

fremmes uten at det har støtte fra minst 35 riksdagsmedlemmer (10 prosent). Italia har en tilsvarende regel om at en tiendedel av deputerkammerets medlemmer må signere for å initiere en mistillitsvotering, og spørsmålet kan ikke debatteres før tre dager etter at det er satt frem. Hellas og Tsjekkia har satt terskelen for fremsettelse til minst 50 representanter, som er henholdsvis 17 og 25 prosent av representantene. Hellas har imidlertid gått så langt i beskyttelse av regjeringen, at hvis et nytt mistillitsforslag skal kunne fremsettes innen seks måneder etter det foregående, må et flertall av de folkevalgte signere det. Som vi forstår gjør denne typen regler det umulig for små grupperinger å sette mistillitsspørsmålet på den parlamentariske dagsordenen, og bidrar til å sikre at tid ikke benyttes på å debattere mistillitsforslag som likevel ikke har mulighet til å bli vedtatt [87] . I den grad begrensningene gjelder adgangen til å fremsette forslag, og ikke innholdet i forslagene, ligger det her neppe noen alvorlig kime til begrensning av statsrådenes parlamentariske ansvar. Forutsatt, selvfølgelig, at hindrene som er satt opp er moderate [88] .

5 Oppløsningsrett

La oss se nærmere på hvordan oppløsningsretten er utformet i forskjellige land – den finnes i en rekke varianter. Det kan variere *hvem* som er gitt adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen, og på hvilke *vilkår* oppløsning kan finne sted. Likedan skiller forskjellige parlamentariske stater seg fra hverandre når det gjelder hvor sammensatte bestemmelsene på området er.

Det typiske i parlamentariske demokratier er at retten til å oppløse parlamentet er tillagt utøvende myndighet [89] . I noen land betyr dette at statsministeren eller regjeringen avgjør spørsmålet om oppløsning på egen hånd.

Det er blant annet tilfellet i Sverige [90] , Danmark [91] , Storbritannia og Nederland. I noen av disse landene involveres riktignok monarken formelt sett, men det er ingen tvil om at den politiske avgjørelsen om nyvalg ligger hos regjeringspolitikerne.

Noen steder er oppløsningsretten lagt til presidenten (statsoverhodet), eller eventuelt til president og statsminister (regjering) i kombinasjon. Her er Island [92] , Portugal, Østerrike, Finland, Frankrike, Hellas, Italia og Tyskland eksempler. I de tre sistnevnte landene er presidenten indirekte valgt, og det hører til unntakene at presidenter uten et folkelig mandat har fullmakter av

87. Med referanse til de nye demokratiene i øst, hevder Evgeni Tanchev (1993): «By increasing the number of MPs required to raise a motion of censure, constitution-makers in Central and Eastern Europe have attempted to make governments more stable and less subject to the inevitable conflicts that arise over particular pieces of legislation or as an incidental outcome of parliamentary debate on an interpellation. They were well aware that proportional representation and fragmented party systems would hinder united parliamentary action. Most of the new constitutions provide that a motion of censure cannot be initiated without the support of one-fifth of the MPs, and some of them raise the requirement to one-fourth. Only the 1990 Serbian constitution retained the procedure permitting a relative small percentage of legislators to raise the issue of non-confidence.»
88. I følge Laver og Shepsle (1994 s .291) hører Norge hjemme blant de land som har den mest åpne adgangen til å fremme mistillit.
89. Med utøvende myndigheter menes statsminister/regjering og/eller president. Det er få eksempler på at monarker har beholdt særlig av den utøvende makt i moderne demokratier.

denne typen [93] . Reelt sett vil det imidlertid være kansleren som spiller den mest avgjørende rolle ved parlamentsoppløsning i Tyskland, og parlamentet selv i Italia [94] . I Frankrike er presidenten folkevalgt og relativt sterk, og det er ikke overraskende at presidentens hånd om oppløsningsretten er høyst reell. Flere ganger har tidlige valg styrket den blokken presidenten tilhører, og gitt et parlamentsflertall og en regjering mer på linje med presidenten enn landet ellers ville hatt. Oppløsning av parlamentet var for eksempel en av de første embetsgjerningene til president Francois Mitterrand etter at han ble valgt i 1981, og nyvalget førte til at et fiendtlig parlament ble avløst av et mer vennligsinnet [95] .

Det finnes også eksempler på at parlamenter er gitt anledning til å oppløse seg selv. Israels Knesset har denne muligheten, og den er hyppig benyttet sist i mai 1999. Gjennom en vanlig flertallsbeslutning fremskyndet parlamentet et valg som ellers var forespeilet i oktober 2000. Vedtaket om oppløsning innebar også at valgperioden til Benjamin Netanyahu, den direkte valgte statsministeren i Israel, ble forkortet med nesten et og et halvt år [96] . I Østerrike er også en av veiene til nyvalg før den ordinære 4-års perioden er omme at parlamentet oppløser seg selv. Denne muligheten har blitt benyttet en rekke ganger i etterkrigstiden; et par ganger har parlamentet endog oppløst seg selv før halve valgperioden har vært omme [97] . I Belgia kan regjeringen fremme forslag om oppløsning overfor representantkammeret, og det blir nyvalg dersom forslaget oppnår støtte fra over halvdelen av representantene (absolutt flertall). I realiteten ligger oppløsningsretten i dette tilfellet i parlamentets hender, men forsamlingen har ikke fullt herredømme over initiativet [98] .

Hvorvidt oppløsning av parlamentet kontrolleres av en eller flere aktører kan ha en viss betydning for hvor hyppig tidlige valg forekommer. I tilfeller hvor flere aktører må enes om å gjennomføre et nyvalg, vil det være etablert en høyere barriere mot oppløsning enn om en president eller statsminister

90. Det finnes forskjellige veier til oppløsning av Sveriges Riksdag. Regjeringen har oppløsningsrett, og kan forordne «ekstra valg» mellom de ordinære valgene som avholdes hvert fjerde år. Dette er en vanlig regjeringsbeslutning, og det er knyttet få begrensninger til utøvelsen av prerogativet. Valget skal holdes innen tre måneder etter at beslutningen om ekstra valg er truffet, og tidligst 35 dager etter regjeringens beslutning. Ekstra valg får ikke holdes for tett innpå et ordinært valg; det må gå minst tre måneder fra åpningen av en ny Riksdag før regjeringen kan gå inn for nytt valg. En regjering som felles ved mistillitsvotum kan oppheve virkningen av dette ved å utlyse ekstra valg innen en uke (forutsatt at det har gått mer en tre måneder siden sist valg). Regjeringen trenger i dette tilfellet ikke å gå av før valget. Hvorvidt regjeringen vil ønske å søke avskjed etter valget, vil være betinget av hvordan det går ved valget. I prinsippet kan regjeringen bli sittende til nytt mistillitsvotum foreligger. Oppløsning av Riksdagen kan også finne sted i situasjoner hvor det viser seg nærmest umulig å få dannet en ny regjering. Det er riksdagspresidenten («talmannen») som ved regjeringsskifter foreslår hvem som skal få i oppdrag å danne ny regjering. Forslaget som fremmes må opp til avstemning i Riksdagen, og forslaget blir avvist hvis et flertall av de 349 representantene stemmer mot det. I motsatt fall er kandidaten til regjeringssjef godtatt. Hvis riksdagspresidenten fire ganger mislykkes i å få forslag til statsministerkandidater akseptert av Riksdagen, blir det automatisk skrevet ut ekstra valg. En viktig grunn til at det sjelden er attraktivt for svenske regjeringer å utskrive nyvalg, er den faste valgdagen som praktiseres. Av særlig betydning var dette i de årene den ordinære valgperioden var på bare 3 år. Under normale forhold vil det være vanskelig for en regjering å legitimere tilleggskostnadene som et ekstra valg representerer. Alt i alt er de svenske reglene utformet på en slik måte at ekstra valg kun aktualiseres i spesielt vanskelige parlamentariske situasjoner. Det er derfor nærliggende å betegne nyvalgsinstituttet som en ren sikkerhetsventil.

kontrollerer avgjørelsen alene. På samme måte er det grunn til å anta at det vises større tilbakeholdenhet hvis flere partier involveres ved avgjørelsen, enn om ett bestemmer. Det er for eksempel slik at hvis oppløsningsretten ligger i regjeringens hender, vil en koalisjon under ellers like vilkår ha vanskeligere for å treffe avgjørelse om nyvalg enn en ettpartiregjering.

Likedan kan det representere et hinder mot misbruk av oppløsningsretten å kople inn flere aktører. Det heter for eksempel i den finske grunnloven at presidenten bare kan oppløse Riksdagen etter et begrunnet initiativ fra statsministerens side (og etter å ha hørt synspunktene til riksdagspresidenten og partigruppene) [99] . Presidenten er følgelig avhengig av statsministerens initiativ, og statsministeren avhengig av at presidenten blir med på ferden. Særlig hvis president og statsminister tilhører forskjellige partigrupperinger, er det bygget inn en barriere mot at nyvalg blir arrangert ut fra snevre partiinteresser.

I flere land er oppløsning knyttet til bestemte situasjoner eller hendelser. Det gjelder for eksempel Tyskland, hvor regjeringssjefen har anledning til å be presidenten om oppløsning av Forbundsdagen når det er klarlagt at det ikke lenger er noen styringsdyktig majoritet bak regjeringen, og det heller ikke finnes en annen majoritet som er rede til å overta. I praksis betyr dette at nyvalg står som en aktuell utvei etter at regjeringen har tapt en *tillitsvotering* [100] . I Belgia kan *mistillitsvotum* på tilsvarende vis utløse nyvalg: Regjeringen har adgang til å oppløse representantforsamlingen hvis den, med absolutt flertall, først har vedtatt et mistillitsforslag eller avvist et forslag der regjeringen ber om tillit [101] . Mistillitsvotum i Israel leder automatisk til nyvalg både for parlament og statsminister, med mindre flertallet for mistillit til statsministeren er så stort (over 2/3 flertall) at det bare foranlediger nytt valg av statsminister. Den polske presidenten har etter grunnlovsreformen i 1997 kun fått en meget begrenset oppløsningsrett: Underhuset kan oppløses hvis de to kamrene i nasjonalforsamlingen ikke blir enige om et statsbudsjett innen det er gått 4 måneder, og det kan oppløses hvis situasjonen er så fastlåst at landet ikke får dannet noen ny regjering (Garlicki 1997). Hellas har en ordning der

91. Nyvalg kan initieres på flere måter. Folketingets medlemmer velges i utgangspunktet for fire år, og det påhviler statsministeren å sørge for at nyvalg avholdes innen valgperiodens utløp. Regjeringen kan til enhver tid skrive ut nyvalg, med den virkning at de sittende folketingsrepresentantenes mandat faller bort når nyvalget er gjennomført. Valgdagene i Danmark er bevegelige, i den forstand at en ny fireårsperiode starter etter hvert valg. Den eneste formelle begrensning som kommer inn i bildet når det gjelder oppløsningsretten, er at en nyinnsatt regjering ikke kan skrive ut valg før statsministeren har fremstilt seg for Folketinget. Regjeringens oppløsningsrett kan ikke begrenses rettslig ved lov eller ved overenskomster mellom partiene i Folketinget, i og med at regjeringens prerogativ er slått fast i grunnloven. Dersom en regjering kort tid etter ett folketingsvalg utskriver et nytt, kan det imidlertid bli oppfattet som misbruk av adgangen til å skrive ut nyvalg. Hvis Folketinget uttrykker mistillit til statsministeren, innebærer det enten at regjeringssjefen innleverer sin avskjedssøknad, eller at regjeringen svarer ved å be om nyvalg. Også i dette tilfellet er det regjeringen som treffer beslutningen om nyvalg, men folketingsflertallet setter prosessen igang ved sitt mistillitsvotum. Nyvalg kommer i tillegg inn i bildet ved grunnlovsendringer. I tilfeller hvor Folketinget vedtar et grunnlovsforslag, og regjeringen ønsker å gå videre med saken, må det gjennomføres valg. Til forskjell fra Sverige, må et flertall av de 22 folketingsvalgene Danmark har gjennomført i etterkrigstiden betegnes som tidlige valg, det vil si valg som er gjennomført i god tid før maksimumsgrensen på 4 år. Til sammenligning har vi i Norge hatt 14 stortingsvalg i samme tidsperiode.

parlamentet oppløses hvis forsamlingen ikke etter tre voteringer har klart å velge president (statsoverhode), eller hvis det etter gjentatte regjeringskriser er slik at nyvalg fremstår som eneste mulighet for å gjenopprette regjeringsstabilitet. Videre kan den greske regjeringen be om nyvalg i forbindelse med saker av stor nasjonal betydning, men bare *etter* å ha fått parlamentets tillit. En regjering uten et solid parlamentarisk grunnlag kan altså ikke fremskynde et valg på denne måten [102] . Sverige får et ekstra valg hvis riksdagspresidentens forslag til hvem som skal ta over som statsminister har blitt forkastet fire ganger av de folkevalgte [103] . I noen land medfører vedtak om endring av grunnloven at parlamentet blir oppløst. Danmark, Island, Belgia og Nederland kan stå som eksempler. Islands grunnlov foreskriver også automatisk nyvalg i nok et tilfelle. Dersom Alltinget med tre fjerdedels flertall vedtar å avsette presidenten, er presidenten suspendert og det skal arrangeres folkeavstemning om spørsmålet. Denne leder enten til avsettelse av presidenten, eller til nyvalg av Alltinget. Naturlig nok har denne formen for oppløsning liten praktisk betydning.

Som vi forstår av gjennomgangen, er det flere land som har nokså sammensatte nyvalgsinstitutter. Det er uvanlig at parlamentene kan oppløse seg selv, men i den grad oppløsningsretten knyttes til mistillits- eller tillitsvoteringer, gis parlamentsflertallet indirekte det avgjørende ord.

En rekke land knytter oppløsningsretten til klart definerte situasjoner eller hendelser. Normalt dreier det seg om situasjoner som viser at parlamentet ikke er i stand til å ivareta sine mest sentrale oppgaver på en tilfredsstillende måte: Det blir ikke dannet noen regjering, det blir ikke vedtatt noe statsbudsjett eller forsamlingen evner ikke å peke ut statsoverhode.

Det typiske er imidlertid at oppløsningsretten er lagt til utøvende myndigheter – til statsminister, regjering eller president. I noen tilfeller innebærer dette at oppløsningsretten utgjør et fleksibelt instrument for regjeringssiden; oppløsningsretten bidrar til å balansere parlamentets makt (Storbritannia, Danmark). Regjeringens oppløsningsrett kan også være så strengt regulert, at

92. Formelt har den islandske presidenten rett til å oppløse Alltinget på eget initiativ, men i praksis er det vanlig at det skjer etter ønske fra statsminister eller regjering (jf. grunnlovens § 24). Presidenten ber forøvrig om nyvalg -- ikke oppløsning; alltingsmedlemmene beholder sine mandater til nytt valg er gjennomført.j
93. I Hellas velges presidenten med kvalifisert flertall av nasjonalforsamlingen. Den italienske presidenten velges – også her med kvalifisert flertall – for 7-års perioder av et valgkollegium som består av begge kamre av nasjonalforsamlingen supplert med 58 representanter fra landets regioner. Presidenten har myndighet til å oppløse hvert av kamrene (eller begge samtidig), etter å ha konsultert med presidenten for vedkommende kammer. De siste 6 måneder av statsoverhodets valgperiode, kan oppløsning ikke finne sted. Den tyske presidenten velges for 5 år av gangen av en føderalforsamling som består av hele nasjonalforsamlingen (Forbundsdagen og Forbundsrådet), samt et tilsvarende antall delegater fra delstatsparlamentene. Selv om italienske og tyske presidenter ikke har noe direkte folkelig mandat, har de en bredere basis for sitt virke enn bare den lovgivende forsamling.
94. Se Hilary Partridge (1998), Italian Politics Today.
95. Se Vincent Wright (1989), The Government and Politics of France. Det finnes også eksempler på at presidenter har forregnet seg.
96. Samtidig har statsministeren, formelt sett via presidenten, adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen, noe som også resulterer i et nytt statsministervalg (samtidig med parlamentsvalget).

ordningen fremstår som lite annet enn en sikkerhetsventil beregnet på svært vanskelige situasjoner (Sverige).

I Tabell 1.5 er det gitt en oversikt over oppløsningsretten i utvalgte land. Oversikten er stikkordsmessig, og i en rekke tilfeller gjelder begrensninger eller kvalifikasjoner som ikke er tatt med. For mange av landene som er nevnt, har vi gitt utfyllende opplysninger i teksten.

97. Ved nyvalget i oktober 1971 hadde det gått 1 år og 7 måneder siden forrige valg. Valget i desember 1995 kom etter en valgperiode på bare 14 måneder. Presidenten i Østerrike har anledning til å oppløse parlamentet etter forslag fra regjeringen, men denne veien til oppløsning har bare blitt benyttet en gang. Det var i 1930.
98. Men forsamlingen kan tvinge gjennom oppløsning via et mistillitsvotum. Se det som sies om Belgia nedenfor.
99. Se den finske Grunnloven § 26 (§ 27 i den som gjaldt inntil mars 2000).
100. Oppløsningsretten benyttes sjelden i Tyskland. Her er et eksempel: Helmut Kohl overtok som kansler etter et konstruktivt mistillitsvotum i september 1982. Noen få måneder senere arrangerte han sitt eget nederlag i en tillitsvotering i Forbundsdagen, og fikk derved presidenten til å skrive ut nyvalg (slik Willy Brandt hadde gjort før ham i 1972). Presidentens avgjørelse var imidlertid kontroversiell, og ble brakt inn for konstitusjonsdomstolen. Under den parlamentariske krisen rett før Kohl overtok hadde den forrige kansleren, sosialdemokraten Helmut Schmidt, bedt om nyvalg uten å få det. Se Carl-Christoph Schweitzer et.al. red. (1984), Politics and Government in the Federal Republic of Germany: Basic Documents, ss. 77–79 («Decision of the Federal Constitutional Court on the Dissolution of the Bundestag, 16 February 1983»).
101. Oppløsning unngås hvis forsamlingen innen 3 dager samler seg om å nominere en ny statsministerkandidat. Oppløsning av representantforsamlingen (underhuset) leder automatisk til nyvalg for senatsmedlemmene (overhuset).
102. En minoritetsregjering har med andre ord ikke mulighet til å initiere oppløsning av parlamentet; det har bare regjerigner med parlamentsflertallets tillit.
103. Se Regeringsformen, kap. 6, § 3.

Tabell 3.5: Oppløsningsretten i utvalgte land. (Gjelder underhuset i land hvor nasjonalforsamlingen har to kamre.)

Land	Oppløsningsrett
Australia	Regjeringen (via generalguvernøren) Ved fastlåst konflikt mellom nasjonalforsamlingens kamre
Belgia	Regjeringen etter tap av tillitVed regjeringsavgang hvis parlamentsflertallet samtykkerVed grunnlovsendring
Canada	Statsministeren
Danmark	RegjeringenVed grunnlovsendring
Finland	Presidenten på initiativ fra regjeringen
Frankrike	Presidenten (etter å ha konsultert bl.a. statsminister)
Hellas	Regjeringen (etter å ha fått parlamentets tillit)Presidenten etter gjentatte regjeringskriserPresidenten hvis det viser seg umulig å danne ny regjeringHvis en ikke får valgt ny president
Irland	Statsministeren (via presidenten)
Island	PresidentenVed grunnlovsendring
Italia	Presidenten (etter konsultasjoner med kamrene)
Israel	ParlamentetEtter mistillitsvotumStatsministeren (via presidenten)
Luxemburg	RegjeringenVed grunnlovsendring
Nederland	Regjeringen (via monarken)Ved grunnlovsendring
New Zealand	Statsministeren (via generalguvernøren)Ved grunnlovsendring
Polen	Presidenten hvis parlamentets kamre ikke enes om budsjettetPresidenten hvis det viser seg umulig å danne regjering
Portugal	Presidenten
Slovenia	Presidenten hvis det viser seg umulig å danne regjeringPresidenten etter tap av tillit for regjeringen
Spania	Statsministeren (etter drøfting i regjeringen)Kongen og presidenten i underhuset hvis det viser seg umulig å danne ny regjering
Storbritannia	Statsministeren
Sverige	RegjeringenEtter at riksdagspresidentens forslag til ny statsminister er forkastet fire ganger
Tyskland	Presidenten etter initiativ fra kansleren, men bare etter tap av tillit i ForbundsdagenPresidenten hvis en ikke får valgt kansler med absolutt flertall
Ungarn	Presidenten hvis det viser seg umulig å danne regjeringPresidenten etter gjentatte mistillitsvota mot regjeringen (men ikke konstruktiv mistillit)
Østerrike	ParlamentetPresidenten på initiativ fra regjeringen

Kilde: Konstitusjoner (elektronisk via IPUs Parline Database), supplert med analyser fra utvalgte land (se litteraturlisten) og samtaler med spesialister fra enkelte av landene.

6 Regjeringer i Europa

Før vi beskriver regjeringssituasjonen i Europa i etterkrigstiden, må vi si et par ord om hva som regnes som en ny regjering i tabellene som presenteres. Ulike måter å telle på kan ha betydning for mønsteret som fremkommer. I de fleste tilfellene legger vi til grunn at det dreier seg om en ny regjering når (1)

regjeringens partisammensetning endres, (2) når en ny statsminister tar over eller (3) når regjeringens parlamentariske basis endres (selv om det for eksempel er samme regjering som blir sittende etter et valg). Dette betyr eksempelvis at Willoch ledet tre regjeringer, det vil si mindretallsregjeringene 1981–83 og 1985–86 og flertallsregjeringen 1983–85. Denne måten å gå frem på (som er vanlig i faglitteraturen), gjør at vi får et større antall regjeringer å forholde oss til enn om vi for eksempel bare hadde tatt hensyn til endringer i regjeringens partimessige sammensetning [104] .

Tabell 3.6: Andelen av tiden utvalgte land har vært styrt av flertallsregjeringer, og prosent mindretallsregjeringer av alle regjeringer i samme tidsperiode. [1]

Land	Tid med flertallsregjeringer(prosent)	Andel mindretallsregjeringer (prosent) [2]
Luxemburg (1945–1996)	100	0 (N=17)
Ungarn (1990–1998)	100	0 (N=3)
Island (1944–1996)	97,2	17,4 (N=23)
Tyskland (1949–1998)	96,8	3,8 (N=26)
Østerrike (1945–1996)	96,6	4,2 (N=24)
Belgia (1945–1996)	96,3	7,5 (N=40)
Nederland (1945–1996)	96,8	13,6 (N=22) [3]
Storbritannia (1945–1996)	94,0	10,0 (N=20)
Tsjekkia (1993–1996)	89,4	50,0 (N=2)
Hellas (1974–1996)	82,9	6,7 (N=15)
Frankrike (1945–1958)(1958–1996)	69,081,4	36,7 (N=30)17,2 (N=29)
Finland (1945–1999)	78,4	23,9 (N=46)
Slovakia (1993–1996)	72,3	50,0 (N=4)
Portugal (1974–1996)	71,4	14,3 (N=21)
Irland (1948–1996)	64,4	42,9 (N=21)
Spania (1975–1996)	59,2	55,6 (N=9)
Italia (1946–1996)	59,2	36,1 (N=61)
Norge (1945–1999)(1961–1999)	44,021,9	63,0 (N=27)84,2 (N=19)
Polen (1989–1996)	43,7	50,0 (N=8)
Sverige (1946–1996)	27,4	68,0 (N=25)
Danmark (1945–1996)	16,9	87,5 (N=32)

1. Grunnlagsmaterialet for tabellen er utarbeidet av stud.polit. Ivar Areklett.
2. Prosentueringsbasis (N) inkluderer forretningsministerier.
3. Ifølge Woldendorp et.al. (1998) er all mindretallsregjeringene i Nederland i realiteten forretningsministerier.

104.I tabellene 1.6–1.8 og 1.10 benyttes den forståelse av «regjering» som vi har presentert i teksten (dvs. alle kravene (1), (2) og (3)), mens oversikten i tabell 1.11 er basert på at en ny regjering tar sete når partisammensetningen endres (dvs. bare krav (1).

Det er få land som helt har unngått erfaringer med minoritetsstyre. I oversikten i tabell 1.5 dreier det seg kun om Luxemburg og Ungarn. Det er imidlertid ganske mange land hvor andelen mindretallsregjeringer ikke utgjør mer enn 10–15 prosent. I tabell 1.6 er det også beregnet hvor stor andel av tiden det enkelte land har vært styrt av flertallsregjeringer. Det er bare fire av landene i oversikten som har hatt mindretallsregjeringer ved roret i lengre tid enn de har hatt flertallsregjeringer, nemlig Norge, Sverige, Danmark – og Polen [105] . Mer enn halvparten av landene har hatt flertallsregjeringer i over tre fjerdedeler av perioden som dekkes.

Tabell 3.7: Oversikt over regjeringsløsninger i utvalgte land i etterkrigstiden 1945–1996 (eksklusive forretningsministerier). Franske tall er begrenset til V republikk.

Land	Overtallige koalisjoner	Overtallige koalisjoner	Overtallige koalisjoner	Overtallige koalisjoner	Overtallige koalisjoner
Skandinavia (Norge, Sverige, Danmark) [1] (N=82)	0 (0)	11% (9) [2)]	15% (12)	24% (20)	50 % (41)
Island og Finland (N=60)	37 % (22) [3]	0 (0)	42 % (25)	11 % (7)	10 % (6)
Italia, Irland, Spania og Portugal (N=94)	40 % (38) [4]	11 % (10)	12 % (11)	14 % (13)	23 % (22)
Kontinentet (Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Belgia, Nederland, Østerrike) (N=139)	25 % (35)	4 % (6)	62 % (86)	4 % (5)	5 % (7)
«Britiske» systemer (Storbritannia, Canada, New Zealand) (N=64)	0 ()	84 % (54)	3 % (2)	0 (0)	13 % (8)
Totalt (N=439)	22 % (95)	18 % (79)	31 % (136)	10 % (45)	19 % (84)
	Flertallsregjeringer:71% (310)			Mindretallsregjeringer: 29 % (129)	

1. Tallene er oppdatert, slik at de gjelder 1945–1999.
2. Danmark har ikke hatt noen flertallsregjering utgått fra ett parti.
3. Alle bortsett fra en overtallig koalisjon er å finne i Finland.
4. De aller fleste av de overtallige koalisjonene registrert i Italia. Nesten alle mindretallsregjeringene registrert i Canada (7 av 8).

Kilde: Woldendorp et.al. (1995) for alle land utenom Portugal og Spania, Bruneau og Macleod (1986), Hancock et.al. (1998), Strøm (1990).

I tabell 1.7 er det skilt mellom flere typer regjeringer, og forskjellige land med beslektede regjeringsmønstre er gruppert sammen. Vi ser at i de skandinaviske landene har særlig mindretallsregjeringer utgått fra ett parti forekommet hyppig, men det har også vært mange mindretallskoalisjoner – som regjeringen – Bondevik. Med minste vinnende koalisjoner menes flertallsregjeringer som består av to eller flere partier, og som ville tape sitt flertall hvis ett av partiene gikk ut av regjeringen. Bortens regjeringer var minste vinnende koalisjoner i denne forstand, hvor hvert av de fire samarbeidende partier var vitale for koalisjonens flertallsstatus. Samlet sett har 15 prosent av

105.For Polens vedkommende er tidsperioden for kort til at dette kan tillegges særlig vekt (1989–1996). Landet har også fått en ny konstitusjon etter 1996.

de skandinaviske regjeringene vært av denne karakter. Det har med andre ord sjelden latt seg gjøre å stable ordinære flertallskoalisjoner på benene. Når det gjelder de to andre nordiske landene – Finland og Island – har imidlertid flertallskoalisjoner vært det typiske. En stor andel av disse koalisjonene har vært «overtallige». Det vil si at regjeringen har inkludert partier som strengt tatt ikke er nødvendige for å sikre flertall.

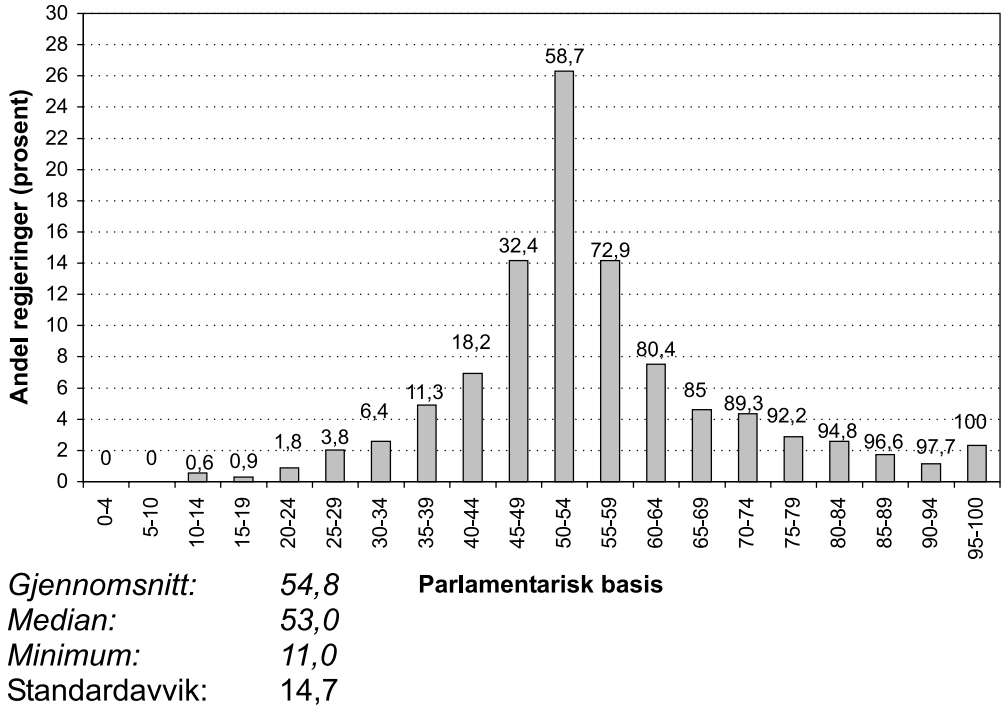
Land i Sør-Europa er gruppert sammen med Irland. Det som kanskje er mest bemerkelsesverdig med disse landene, er at det finnes en ganske stor spredning med hensyn til regjeringsløsninger. Alle de fem typene regjeringer gjør seg gjeldende. Andelen mindretallsregjeringer utgått fra ett parti er ikke ubetydelig.

Landene på kontinentet preges i høy grad av flertallsregjeringer. Få av dem skyldes at noe enkelt parti har oppnådd flertall i parlamentet alene. Flertallsregjeringene er med andre ord stort sett koalisjoner. Over 3/5 av alle regjeringene i landene som er gruppert sammen (Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Belgia, Nederland og Østerrike) har vært minste vinnende flertallskoalisjoner, mens hver fjerde regjering har vært overtallig.

Storbritannia og beslektede land skiller seg ut ved at regjeringene stort sett har utgått fra et parti med flertall i parlamentet. Det skyldes ikke at det normalt har vært et tilsvarende flertall i folket. Flertallet i parlamentet er «fabrikkert» av valgordningen. Dette kan illustreres ved å se på hvilken oppslutning blant *velgerne* forskjellige lands regjeringer har hatt (se Rasch 2000 s .101). I gjennomsnitt har 45 prosent av velgerskaren stått bak britiske regjeringer i etterkrigstiden, selv om det stort sett har vært tale om flertallsregjeringer. Til sammenligning har 55 prosent av velgerne i snitt stått bak tyske regjeringer. Dette skyldes en svært proporsjonal («rettferdig») valgordning, i kombinasjon med det forhold at så godt som alle regjeringer har vært flertallskoalisjoner. Tallene for Norge og Danmark, hvor mindretallsregjeringer preger bildet, er henholdsvis 42 og 40 prosent. Med andre ord: Det har stort sett stått en nesten like stor andel av velgerskaren bak norske regjeringer som britiske.

Hvor utbredt mindretallsregjeringer alt i alt er, avhenger av hvilke land vi inkluderer (og påvirkes av om vi utelukker rene forretningsministerier eller ikke). I tabell 1.7 fremkommer en total på 29 prosent mindretallsregjeringer. De fleste analyser ligger omtrent i dette leiet: Regjeringer uten flertall utgjør i underkant av 1/3 av det totale antall regjeringer i parlamentariske land i etterkrigstidens Europa [106] .

106.Damgaard 1999 gir en oversikt over og drøfter litteraturen som søker å anslå omfanget av mindretallsparlamentarisme.



Figur 3.2 Regjeringenes parlamentariske basis i et utvalg parlamentariske land i etterkrigstiden (N=346 regjeringer).

Vi kan ellers merke oss at de fleste mindretallsregjeringer ikke har en helt smal parlamentarisk basis. Tar vi utgangspunkt i de landene i tabell 1.6 som har en lengre parlamentarisk historie, får vi en fordeling av regjeringenes basis som i figur 1.2. Tallene over hver søyle i diagrammet viser hvor stor andel av regjeringene som befinner seg på de ulike nivåene av parlamentarisk basis (kumulerte prosentandeler). Det er for eksempel bare vel 11 prosent av alle regjeringer som har under 40 prosent av parlamentet i ryggen. En veldig stor andel av regjeringene ligger på rundt 50 prosent av mandatene som basis; nesten 60 prosent av alle regjeringer har under 55 prosent parlamentsoppslutning. I dette europeiske bildet fremstår regjeringen Bondevik, med utspring i kun en fjerdedel av Stortinget, som svært uvanlig.

Det er relativt stor variasjon i regjeringenes varighet i parlamentariske land. Norge ligger omtrent på gjennomsnittet for de landene som er inkludert i tabell 1.8 [107] . Holder vi oss til de europeiske landene i tabellen, og knytter an til kolonnene i tabell 1.6, er det ikke noe klart mønster i retning av større regjeringsvarighet i land som preges av flertallsregjeringer [108] . Nærmere

107.Merk at det også her er regnet som en ny regjering når partisammensetning endres, når det kommer en ny statsminister eller når den parlamentariske basis endres.

108.Det er nærmere bestemt ikke signifikante korrelasjoner mellom regjeringsvarighet (fra tabell 1.7) og tid med flertallsregjeringer (tabell 1.5), og ikke mellom regjeringsvarighet og andel mindretallsregjeringer (tabell 1.5). Korrelasjonene er henholdsvis 0,252 (sig. 0,347) og –0,140 (sig. 0,606), så fortegnene er i det minste som en skulle forvente. (N=16.)

analyse er imidlertid påkrevet for å kunne trekke sikre konklusjoner (vi kommer såvidt tilbake til spørsmålet i punkt 8).

Tabell 3.8: Gjennomsnittlig regjeringsvarighet og lengde på faktisk valgperiode i utvalgte land i etterkrigstiden.

Land	Regjerings varighet (år) [1]	Faktisk valgperiode (år) [2]	Regjerings-varighet som andel av faktisk valgperiode (prosent)
Canada	2,54	3,25	78,2
Irland	2,42	3,25	74,5
Østerrike	2,53	3,42	73,9
New Zealand	2,15	2,92	73,6
Australia	1,84	2,50	73,6
Spania	2,38	3,25	73,2
Nederland	2,50	3,50	71,4
Hellas	2,16	3,08	70,1
Danmark	1,75	2,50	70,0
Storbritannia	2,55	3,75	68,0
Portugal	1,86	2,75	67,6
Sverige	2,07	3,17	65,3
Island	2,17	3,33	65,2
Frankrike	2,08	3,83	54,3
Tyskland	2,03	3,75	54,1
Belgia	1,68	3,17	53,0
Norge	2,11	4,00	52,8
Israel	1,48	3,58	41,3
Finland	1,18	3,58	32,9
Italia	0,99	4,00	24,8
Gjennomsnitt	2,02	3,32	61,89

1. Tallene er hentet fra Lijphart (1999 ss.132–133), og måler gjennomsnittlig regjeringsvarighet i etterkrigstiden (1945–1996). Det regnes som en ny regjering hvis partisammensetningen endres, hvis det kommer en ny statsminister eller hvis den parlamentariske basis endres (f.eks. som følge av et valg).
2. Tallene er fra Rasch (1999), tabell 1.3 (hvor nærmere kilder angis), og måler gjennomsnittlig lengde mellom parlamentsvalgene i etterkrigstiden (1946–1999).

Vi har tidligere vært inne på grunner til at norske regjeringer har søkt avskjed (jf. tabell 1.1). Selv om det har vært mange tilfeller av regjeringsskifte i forbindelse med valg, har også mange skifter hatt bakgrunn i andre forhold. Det er noe av forklaringen på at Norge i snitt kommer ut med en regjeringsvarighet som utgjør en relativt lav andel av den faktiske valgperiode, slik tabell 1.8 viser. I de landene hvor regjeringsvarigheten i snitt utgjør en større andel av den reelle valgperioden, er regjeringsskifter normalt mer direkte knyttet til valg.

7 Positiv parlamentarisme og minoritetsstyre

I de nordiske landene går det parlamentariske styresettet ut på at regjeringen ikke trenger parlamentets tillit i streng forstand, men den må unngå forsamlingens mistillit. *Ikke mistillit* kan sies å være et svakere vilkår enn positiv *tillit*. Det er nok at regjeringen blir tolerert av parlamentsflertallet. Dette kan kalles *negativ parlamentarisme* [109]. Med *positiv parlamentarisme* siktes det til systemer der det foreligger et tettere tillitsforhold mellom parlamentsflertall og regjering, først og fremst ved at enhver ny regjering må voteres inn av et flertall. Det innebærer at når regjeringen tar fatt på sitt virke, har den parlamentsflertallet i ryggen. Det betyr imidlertid *ikke* at regjeringen må utgå fra et flertall i parlamentet; ingen land har som formelt vilkår at bare flertallsregjeringer kan dannes.

Tabell 3.9: Positiv og negativ parlamentarisme i utvalgte, europeiske land. Jo lenger mot venstre et land er plassert, desto klarere positiv parlamentarisme

Positiv Parlamentarisme				Negativ Parlamentarisme
Belgia				Danmark
Spania				Finland
Tyskland				Island
	Hellas			Luxemburg
		Finland [4]		Norge
		Irland		Storbritannia
		Italia		Østerrike
			Nederland [1]	
			Frankrike [2]	
			Portugal [3]	
			Sverige [3]	
Polen				
Slovenia				
Ungarn				
	Tsjekkia			
		Slovakia		

1. Bergman (1995 s .44) betegner Nederland som et land hvor det reelt praktiseres en positiv parlamentarisme. Det er riktig at det eksisterer en sterk uformell norm om at regjeringer bør ha flertall bak seg i parlamentet. Det formelle regelverket inneholder imidlertid ikke noen bestemmelse om investitur, og mistillitsforslag kan vedtas kan bli vedtatt med vanlig flertall. Det er derfor ikke grunnlag for å klassifisere nederlandsk parlamentarisme som positiv.
2. Frankrike er plassert i en mellomstilling på grunn av at regjeringen er favorisert både ved tillits- og mistillitsvoteringer.

109. Uttrykket ble angivelig først benyttet av Brusewitz (1929), i en drøfting av de første erfaringene med svensk parlamentarisme. Se Lewin (1998: 199).

3. Landet kommer i en mellomstilling primært fordi mistillitsforslag krever absolutt flertall for å bli vedtatt. Investiturbeslutningen bidrar kun til å formalisere en negativ form for parlamentarisk regjeringsdannelse.
4. Gjelder fra 1 mars 2000, da den nye finske grunnloven trer i kraft.

Kilde: Rasch (1995), De Winter (1995), Bergman (1995) og konstitusjoner hentet fra ICL International Constitutional Law (http://www.uni-wuerzburg.de/law/).

Den positive parlamentarismen er klarere hvis absolutt flertall kreves ved innsettelse, enn om det holder med vanlig flertall. Likedan kan en ta hensyn til om det finnes strengere regler enn vanlig flertall i forbindelse med behandlingen av mistillitsforslag. På dette grunnlag er det i tabell 1.8 satt opp en tentativ klassifisering av utvalgte land. Belgia, Spania, Tyskland, Polen, Slovenia og Ungarn er klare tilfeller av positiv parlamentarisme. Norge og Danmark er av de landene som faller i den motsatte ytterlighet.

I det store og hele skulle en forvente at land med positiv parlamentarisme gjennomgående har regjeringer med mer solid parlamentarisk basis enn de øvrige landene. Det skyldes først og fremst at det er vanskeligere å erobre regjeringskontorene, i og med at positiv tillit står som et vilkår for å overta roret.

Koalisjonsteorien har i liten grad vært opptatt av hvilken betydning innsettelsesvoteringer og utformingen av mistillitsinstituttet har for regjeringsforholdene [110] . Analyser utført av Torbjörn Bergman indikerer imidlertid at det kan være en sammenheng mellom måten parlamentarismen er institusjonalisert på, og innslaget av mindretallsparlamentarisme [111] . Vi skal følge i samme fotspor, men med en litt annen gruppe land. Det bør samtidig understrekes at det er klare begrensninger knyttet til denne typen sammenlignende analyser. Selv om en finner et relativt klart empiriske mønster tverrnasjonalt, er det ikke opplagt hva det for eksempel vil bety for et enkelt land å bevege seg fra negativ til positiv parlamentarisme.

I det store og hele synes arten parlamentarisme – hvorvidt den er negativ eller positiv – å påvirke regjeringsdannelsen slik en skulle forvente. Gitt den gruppen av stater vi har å forholde oss til, er det en svak tendens til mer flertallsstyre (målt som andel av tiden med flertallsregjeringer) i de land som har en eller annen form for positiv parlamentarisme. Sammenhengen er imidlertid ikke sterkere enn at den lett kan tenkes å bli påvirket av hvilke land som inkluderes i analysen. Det er også viktig å være oppmerksom på at dette er gjennomsnittstall, og at det er betydelig variasjon innenfor hver av kategoriene positiv og negativ parlamentarisme.

110.For en oversikt over teorien, se for eksempel Laver (1998) og Laver og Schofield (1990). Et viktig nyere bidrag er Laver og Shepsle (1996). De mest utførlige og overbevisende analyser av mindretallsparlamentarisme er utført av Kaare Strøm, se f.eks. Strøm (1990). For en analyse som for en stor del gjelder norske forhold, se Narud (1996).

111.Se Bergman (1993, 1993a og 1995). Bergmans komparative analyse omfatter landene Belgia, Tyskland, Irland, Israel, Italia, Nederland, Spania, Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Portugal, … Sverige og Storbritannia. Styreformen i de syv førstnevnte landene er klassifisert som positiv parlamentarisme.

Tabell 3.10: Forekomsten av mindretallsregjeringer i land med positiv og negativ parlamentarisme. Landene er klassifisert på grunnlag av tabell 1.4 (bare vesteuropeiske land er medregnet). Gjennomsnittstall

	Land med positiv parlamentarisme [1]	Land med negativ parlamentarisme [2]
Andel av tiden med flertallsstyre	76,5 %	71,0 %
Andel mindretallsregjeringer	24,4 % (N=168)	33,5 % (N=266)
Andel regjeringer med parlamentarisk basis under 40 prosent	1,0 % (N=168)	15,4 % (N=266)
Andel regjeringer med parlamentarisk basis under 40 prosent, og som har styrt mer enn 1 år	0 % (N=168)	9,0 % (N=266)

1. Landene Spania, Tyskland, Hellas, Belgia, Irland og Italia.
2. Landene Danmark, Finland, Frankrike, Island, Luxemburg, Norge, Østerrike, Nederland, Portugal og Sverige. De to sistnevnte landene er ført opp under negativ parlamentarisme fordi de har et investitur som kun formaliserer en negativ beslutningsregel (jf. tabell 1.4). Storbritannia er ikke tatt med. På grunn av valgordningen vil landet normalt ha et flertallsparti.

Kilde: Konstitusjoner (elektronisk via IPUs Parline Database), supplert med analyser fra utvalgte land (se litteraturlisten) og samtaler med spesialister fra enkelte av landene.

Andelen mindretallsregjeringer er som tabell 1.10 viser en god del høyere i land med negativ parlamentarisme enn i de øvrige landene (en forskjell på 9 prosentpoeng). Forskjellen blir imidlertid klarere om vi setter fokus på smale mindretallsregjeringer. Selv om det i og for seg er vilkårlig, har vi valgt å sette kuttet ved en parlamentarisk basis på 40 prosent av mandatene i nasjonalforsamlingen. Det viser seg at det er ytterst få regjeringer som har en svakere basis enn dette i systemer med positiv parlamentarisme, mens regjeringer under 40 prosent-merket utgjør vel 15 prosent av regjeringene i land med negativ parlamentarisme. Hvis vi også tar hensyn til tiden en regjering sitter ved roret, og teller opp hvor mange smale regjeringer som har styrt mer enn et år, så finner vi ikke noe eksempel innenfor de landene vi har kategorisert under positiv parlamentarisme. Det betyr nok at minoritetsregjeringer med svak parlamentarisk basis først og fremst utgjør en slags kriseløsninger eller overgangsfenomener i disse landene. I land med negativ parlamentarisme er imidlertid nesten hver tiende regjering en med svak parlamentarisk basis og som ikke kan sies å være spesielt kortlivet.

Mindretallsregjeringer finner en innenfor både positiv og negativ parlamentarisme. Det er likevel all grunn til å tro at positiv parlamentarisme først og fremst med en eller annen form for investitur representerer en buffer mot en minoritetsparlamentarisme som kjennetegnes av små og svake regjeringer.

En litt annen side ved positiv parlamentarisme bør nevnes til slutt. I og med at det er mer krevende å stable på benene en regjering som nyter parlamentets positive tillit, enn en som «kun» trenger å unngå mistillit, må en også forvente at prosessene med å danne regjering vil ta lenger tid. Empiriske analyser tyder på at det i gjennomsnitt tar noe over en uke mer å få etablert en regjering i et system med positiv parlamentarisme [112] .

8 Oppløsningsrett og minoritetsstyre

I et parlamentarisk system eksisterer det en maktfordeling, men ingen reell maktbalanse. Den lovgivende og utøvende makt er nærmest vokst sammen. Et parlament er imidlertid ikke egnet til å styre selv, særlig ikke en forsamling som er fragmentert rent politisk med mange partier og som har lite av egen utredningskapasitet. I stedet står regjeringen i spissen for statsforvaltningen, med vid adgang til å organisere, instruere og kontrollere alle deler av forvaltningsapparatet [113] . Den politiske styringsfunksjonen som tilligger regjeringen betyr at den skal kunne forfølge politiske innspill og bringe dem frem til faglig forsvarlige forslag herunder lovforslag, og den skal likedan kunne iverksette parlamentets beslutninger på profesjonelt vis. Hvis en regjering er svak i forhold til parlamentet, risikerer en at flertall blant de folkevalgte trenger inn på regjeringens enemerker. Dette, som i vårt land gjerne betegnes som «stortingsregjereri», kan være problematisk all den stund parlamentarikerne ikke kan støtte seg på en egen stab av særlig betydning. I tillegg vil det ofte være tale om at skiftende flertall står bak beslutningene, noe som ikke nødvendigvis sikrer sammenhengende og helhetlig styring.

Det kraftigste virkemiddel en regjering kan ta i bruk overfor Stortinget er å true med å gå av hvis den ikke får det som den vil i en sak. Kabinettsspørsmål er imidlertid et relativt svakt virkemiddel, og det er argumentert for at oppløsningsrett tillagt regjeringen som et prerogativ er nødvendig for å få et balansert forhold mellom utøvende og lovgivende myndighet. Oppløsningsretten utgjør en trussel som kan virke disiplinerende overfor de folkevalgte. Det vil eksistere en mer hensiktsmessig maktbalanse i og med at parlamentet til enhver tid kan skifte ut regjeringen (mistillitsvotum), og regjeringen til enhver tid kan sende parlamentarikerne hjem (oppløsning og påfølgende nyvalg).

Et eksempel kan hentes fra det britiske Underhuset, som 22 juli 1993 stemte over et forslag om å godta Maastricht-avtalen med de unntak som regjeringen til John Major hadde forhandlet frem. Opposisjonen med Labour i spissen fikk tilslutning fra en fraksjon i det konservative partiet i sin motstand mot regjeringens forslag, og statsministeren fikk flertallet mot seg. Dette ledet umiddelbart til at Major ba om parlamentets tillit, og han annonserte som forventet at hvis regjeringen ikke fikk det som den ønsket, ville det bli utskrevet nyvalg. Euroskeptikerne blant de konservative var lite lystne på nyvalg på dette tidspunktet, og besinnet seg. Sammen med de øvrige partimedlemmene sikret de et solid tillitsvotum for John Majors linje (339 mot 299 stemmer). Meningsmålingene på forsommeren 1993 tydet på at det konservative partiet ville gå på et kraftig nederlag i et eventuelt valg, og trusselen om oppløsning

112.7De Winter (1995 s .136) har analysert regjeringsdannelsen i 18 vesteuropeiske land i perioden 1970–94, og kom til at det i snitt tok 41 dager å danne regjering i landene han klassifiserte under positiv parlamentarisme, mot 33 dager i land med negativ parlamentarisme. De tilsvarende tallene Bergman (1995 s .51) kom frem til, for en noe annen gruppe land og en lengre tidsperiode, var henholdsvis 31 (positiv parlamentarisme) og 14 (negativ parlamentarisme) dager. Eksempler på at regjeringsfohandlinger kan trekke ut, finner en ikke minst i Nederland. I 1977 tiltrådte Dries van Agt som regjeringssjef etter 208 dager med forhandlinger, og 9 suksessive forsøk på å få til en regjering. Se Diermeier og van Roozendaal 1998.

113.Om regjeringens oppgaver, se for eksempel Per Helset og Bjørn Stordrange (1998), Norsk statsforfatningsrett.

sikret full oppslutning om partiledelsens linje [114] . Det er sjelden at saker settes på spissen på denne måten. Som regel er det helt unødvendig å minne parlamentsmedlemmene om konsekvensene av å påføre regjeringen et nederlag i en viktig sak; trusselen om nyvalg er *alltid* stilltiende tilstede når vesentlige saker står på dagsordenen [115] .

I og med at Storbritannia stort sett styres av flertallsregjeringer utgått fra ett parti, er trusler om nyvalg fortrinnsvis innsiktet på å skape enhet i egne rekker. Opposisjonspartiene er jo regjeringen likevel ikke avhengig av så lenge regjeringspartiet opptrer samlet [116] . Det vil være annerledes i en situasjon med mindretallsregjeringer, der trusselen i første rekke må være rettet mot (deler av) opposisjonen, mot ett eller flere andre partier. Her ligger det følgelig også en avgjørende forskjell mellom britisk parlamentarisme og for eksempel den danske. I begge land kan regjeringen (eller statsministeren) når som helst bestemme at nyvalg skal skrives ut, og nyttiggjøre seg av stilltiende trusler om oppløsning for å få saker vedtatt i parlamentet. Men i og med at Danmark har et flerpartisystem, og regjeringene ofte har manglet flertall i Folketinget, vil trusselen normalt også være av mindre verdi som disiplinerende redskap for regjeringen. En trussel må være troverdig for å være effektiv, noe den neppe vil være uten at regjeringen vinner på å skrive ut nyvalg – og gjenstridige krefter i opposisjon taper. Generelt sett har det vist seg at det koster å sitte med regjeringsansvaret, om enn i mindre grad for mindretallsregjeringer enn flertallsregjeringer, så denne betingelsen er langt fra alltid oppfylt [117] .

Selv om det ikke er grunn til å tro at trusler om nyvalg fra regjeringshold alltid vil være troverdige under mindretallsparlamentarisme av skandinavisk merke, kan det selvsagt forekomme situasjoner der virkemidlet fungerer disiplinerende. Analyser fra Danmark tyder på at når nyvalgsmuligheten finnes, styrkes forhandlingsposisjonen til det eller de partiene som har fremgangsrike opinionsmålinger i ryggen [118] . Forhandlingene på den parlamentariske arena blir med andre ord påvirket av opinionsstrømningene i en annen grad enn i land som mangler oppløsningsrett, men opinionen trenger ikke å peke i regjeringens favør.

114.Fremstillingen er basert på John Huber (1996), «The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies».

115.I henhold til Gary Cox (1987), The Efficient Secret, ble en eksplisitt trussel om nyvalg sist fremført i Storbritannia i 1922.

116.Hvis regjeringspartiet har utbrytere i en situasjon hvor regjeringen ville vinne og opposisjonen tape på et valg, er det lett å tenke seg at opposisjonen vil bøye unna – og om nødvendig sikre flertall for regjeringen.

117.Om kostnader ved å sitte med regjeringsansvar, se Midtbø (1999).

118.Se Ingvar Mattson (1996), Förhandlingsparlamentarism. I den teoretiske analysen «Coalition Termination and the Strategic Timing of Elections» viser Lupia og Strøm (1995) at «favorable electoral prospects are neither a necessary nor a sufficient condition for either coalition termination or parliamentary dissolution» (p. 649). I stedet vil fremgangen i velgerskaren kunne tas ut i form av økt forhandlingsstyrke på den parlamentariske arenaen (for partiet som nyter fremgang). Statistiske analyser indikerer at sannsynligheten for nyvalg øker når regjeringspartier ser at dette kan styrke deres stilling (særlig hvis et koalisjonsparti kan oppnå å få flere ministerposter), men denne effekten gjør seg interessant nok bare gjeldende mot slutten av den formelle valgperioden. Se Lanny Martin (1999), «Public Opinion Shocks and Government Termination».

Hva ville skjedd hvis norske regjeringer hadde hatt en oppløsningsrett til disposisjon? La oss se på et par krisesituasjoner. Regjeringskrisen våren 1986 ville neppe vært avverget selv om Kåre Willoch kunne skrevet ut nyvalg [119] . Bedømt ut fra meningsmålinger på dette tidspunktet, er det sannsynlig at regjeringspartiene ville komme svekket tilbake etter et valg [120] . Arbeiderpartiet og SV lå an til å samle flertall. Fremskrittspartiet ville trolig tapt den vippeposisjonen partiet fikk etter valget i 1985. Situasjonen var slik at en trussel om å skrive ut nyvalg ikke ville være troverdig (regjeringen ville bare tape på å måtte sette den ut i livet), og uegnet til å få Fremskrittspartiet til å støtte regjeringens politikk [121] . Under stormen mot regjeringen Brundtland et år senere stilte det seg trolig på samme måte [122] . Den informasjonen som var tilgjengelig gjennom meningsmålinger, tydet på at et nyvalg ikke ville endret den parlamentariske situasjonen på en vesentlig måte. Fremskrittspartiet lå an til å komme i vippeposisjon på nytt. Det betydde at det ikke kunne ligge en troverdig trussel om nyvalg i luften, egnet til å avverge stormløpet på regjeringen fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. En ordning med oppløsningsrett hadde med andre ord ikke sørget for å disiplinere opposisjonen og gi regjeringen ro.

Skaper oppløsningsrett lagt til regjeringen større kontinuitet i statsstyringen? Gir det sterkere regjeringer og økt stabilitet? Oppløsningsretten kan skape stabilitet på to måter. For det første ved at trusselen om nyvalg virker disiplinerende overfor parlamentarikere, og avverger regjeringskriser som ellers ville kommet. For det andre ved at dette instrumentet gjør det mer attraktivt å sitte med regjeringsansvar, og at det dermed dannes regjeringer med et bedre parlamentarisk grunnlag enn det som ellers ville vært tilfelle. Det er imidlertid uklart om noen av disse mekanismene kan være av særlig stor betydning i land som er sammenlignbare med Norge.

119.Våren 1986 lanserte regjeringen Willoch en innstramningspakke, der økning av bensinavgiften inngikk som et av de sentrale elementene. Arbeiderpartiet og SV var bare villige til å støtte regjeringens pakke mot at det bl.a. ble foretatt en viss skatteskjerpelse på høye inntekter. Fremskrittspartiet på sin side avviste avgiftsøkninger. Willochs regjering mistet flertallet sitt i 1985, og var avhengig av støtte fra minst ett av opposisjonspartiene på Stortinget for å få saker gjennom.

120.Se Rasch og Aardal (1994), «Bør regjeringen kunne skrive ut nyvalg?» for detaljer.

121.Trusselen fra regjeringen måtte i dette tilfelle være rettet mot Fremskrittspartiet. Gitt følgende to betingelser, er det grunn til å anta at trusselen ville ha effekt: (1) Fremskrittspartiet taper på et valg (f.eks. ved å miste sin vippeposisjon), og (2) regjeringspartiene taper ikke på å arrangere valg. Galluptall tyder på at betingelse (2) ikke var oppfylt. Statsministeren kan godt ha ment at han i den aktuelle situasjonene hadde en god sak å gå til valg på, og at regjeringen ville komme styrket ut etter en valgkamp. Dette er imidlertid mindre vesentlig hvis ikke også den eller de som trusselen (om nyvalg) er rettet mot, også mener det samme. Mer generelt er det grunn til å anta følgende: Hvis den trusselen er rettet mot tror at begge betingelsene ovenfor er tilstede (en selv taper på valg, mens regjeringen ikke taper), vil det neppe bli … noe nyvalg. Saken løses ved at denne aktøren bøyer av. Usikkerhet, feilvurderinger og ønsketenkning kan imidlertid godt foranledige nyvalg.

Tabell 3.11: Andelen tidlige valg og regjeringsstabilitet i enkelte parlamentariske land [1] **.**

Land	Prosent tidlige valg (1945–1999) [2]	Regjeringsstabilitet [3] [varighet per regjering i antall år] (1946–1996)
Australia	29	8,28
Belgia	41	2,29
Canada	44	7,26
Danmark	67	2,81
Finland	20	1,31
Frankrike	30	2,88
Hellas	29	3,60
Irland	53	3,72
Island	19	2,78
Italia	25	1,28
Israel	14	1,69
Nederland	27	2,98
New Zealand	6	6,19
Norge	*0*	*4,22*
Portugal	50	2,32
Spania	33	6,35
Storbritannia	36	8,49
Sverige	6	4,77
Tyskland	8	3,60
Østerrike	13	8,42
Gjennomsnitt	28	4,04

1. Et valg er registrert som tidlig hvis det finner sted mer enn ett år før den formelle valgperioden er omme, uansett hva grunnen til det tidlige valget har vært. I kolonnen for regjeringsstabilitet er det angitt gjennomsnittlig varighet for regjeringer målt i antall år. Det er regnet som et regjeringsskifte hvis den partipolitiske sammensetningen av kollegiet endres. Tallene gjelder fra siste halvdel av 1940-tallet til i dag, med unntak av Frankrike (fra 1958), Hellas (fra 1974), Portugal (fra 1976) og Spania (fra 1977) som starter senere. (Gjelder kun underhusvalg i tokammersystemer.)
2. Kilde: Mackie og Rose (1991), Cook og Paxton (1998), Lane m.fl. (1991) og «Elections around the World» (elektronisk). Det første valget i den aktuelle tidsperioden er ikke tatt med i prosentueringsbasis (det vil si det første valget etter krigen eller det første demokratiske valget i vedkommende land).
3. Kilde: Lijphart (1999), ss. 110–11.

122.Striden dreide seg om jordbruksoppgjøret i 1987, hvor Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet hadde blitt enige om et opplegg seg imellom. Partiene fremmet et mistillitsforslag knyttet til landbruksoppgjøret, men det ble nedstemt fordi de ikke fikk med seg Fremskrittspartiet. Et annet mistillitsforslag, som gjaldt den økonomiske politikken mer generelt (revidert nasjonalbudsjett), falt også. Det var et forslag Senterpartiet ikke ønsket å støtte. For en inngående analyse av regjeringsstormen i 1997, se Kaare Strøm (1994), «The Presthus Debacle: Intraparty Politics and Bargaining Failure in Norway».

Vi mangler gode tall for å belyse det som er sagt. Tar vi utgangspunkt i landene som er listet opp i tabell 1.11, er det noe høyere gjennomsnittlig regjeringsstabilitet i land der oppløsningsretten ligger – uten vesentlige begrensninger – i regjeringens hender (det vil si landene Australia, Canada, Danmark, Irland, Nederland, New Zealand og Storbritannia) [123] . Forskjellen skapes imidlertid av Storbritannia og landene innenfor det britiske Samveldet, og forsvinner hvis disse tas ut [124] . Dette er land som skiller seg ut fordi det er færre partier som har gjort seg gjeldende i parlamentet. En nærmere analyse indikerer likevel at det har en viss betydning for regjeringenes levedyktighet at de har oppløsningsrett, men effekten er svak sammenholdt med betydningen av antall partier. Jo større partimangfold i parlamentet, desto mindre stabilitet [125] .

Det er ellers interessant å sammenligne regjeringsstabiliteten i Storbritannia og Danmark, med henholdsvis 8,5 og 2,8 års styringstid i snitt per regjeringskonstellasjon i etterkrigstiden. Stabiliteten er klart høyere i Storbritannia enn i Norge (som har et gjennomsnitt på 4,2 år), mens Danmark ligger betydelig lavere. Vilkårene for en ubegrenset oppløsningsrett lagt til regjeringen i Norge, vil utvilsomt ligne mer på de danske enn de britiske. Større ustabilitet kan derfor ikke utelukkes i kjølvannet av en slik reform i Norge.

La oss her også trekke linjen tilbake til tabell 1.8. Her ligger alle landene med vid oppløsningsrett for regjeringen øverst i tabellen. I og med at tabellen er rangert ut fra regjeringsvarighet som andel av faktisk valgperiode (dvs. kolonne 3), innebærer dette at regjeringsskiftene i land med ubegrenset oppløsningsrett for regjeringen i sterkere grad enn andre land er knyttet opp til valg; det synes å være mer sjelden at regjeringer skifter underveis i perioden - det vil si uten at det nylig har vært avholdt (ny)valg [126] . Videre er det en svak tendens til kortere faktisk valgperiode i landene med vid oppløsningsadgang lagt i regjeringens hender [127] .

Hva så med forholdet mellom oppløsningsrett og flertallsregjeringer? Vi nevnte som en mulig mekanisme at oppløsningsrett lagt til regjeringen vil gjøre det mer attraktivt å søke regjeringsmakt, og at en dermed kunne forvente regjeringer med bredere basis. Når det gjelder det utvalget av land vi her forholder oss til, kan vi ikke spore noen klar sammenheng av denne typen. Det er i det minste ikke slik at landene med ubegrenset oppløsningsrett for regjeringen sett under ett, oftere har vært styrt av flertallsregjeringer enn de andre landene. Det er for øvrig heller ikke noen korrelasjon mellom andel flertallsregjeringer og forekomsten av tidlige valg [128] .

123.Det er her regnet som skifte av regjering hvis dens partipolitiske sammensetning endres. Det er dermed ikke betraktet som en endring av regjering hvis dens parlamentariske basis endres som følge av et (ny)valg eller hvis det skiftes ut enkelte ministere (uten at det påvirker regjeringens partisammensetning). Vi legger altså her til grunn en annen definisjon enn den som er benyttet i tabell 1.8 og tilhørende tekst (benevnt «regjeringsvarighet»).

124.Landene med ubegrenset oppløsningsrett hos regjeringen har en gjennomsnittlig regjeringsstabilitet på 5,7 år, mot 3,5 år for de øvrige landene. Trekkes Storbritannia, Canada, New Zealand og Australia ut, har disse en stabilitet på 7,6 år. De tre andre landene der regjeringens oppløsningsrett er ganske uavkortet - Danmark, Irland og Nederland - har gjennomsnittlig regjeringsstabilitet på kun 3,2 år. Alle de tre sistnevnte landene har flerpartisystemer. (Se tabell 1.11 for landene som er tatt med.)

Oppsummeringsvis er det klart at oppløsningsrett for regjeringen ikke utgjør noe trylleformular for å skape flertallskoalisjoner. I systemer preget av en rik partiflora og mindretallsparlamentarisme, kan hyppige valg – som ikke gir noen garanti for at underliggende styringsproblemer løses – lett bli den eneste merkbare konsekvensen av å innføre en ubegrenset adgang for regjeringen til å skrive ut nyvalg [129] .

9 Avsluttende bemerkninger

I dette notatet er det på den ene siden redegjort for parlamentarismens instrumenter i forskjellige land, og på den andre siden spekulert litt over om utformingen av disse instrumentene har noe å si for innslaget av mindretallsparlamentarisme. Vi har sett at en rekke parlamentariske land har investiturbeslutninger i en eller annen variant. Vi har videre redegjort for utformingen av mistillitsinstituttet i forskjellige land, og også på dette området er det en del variasjon å spore. Endelig er det en rekke måter å utforme oppløsningsretten på, selv om det vanligste er å legge den hos den utøvende makt.

Det empiriske materialet vi har utnyttet, tyder på at regelverket på området *har* betydning for regjeringsforholdene. Land med positiv parlamentarisme (spesielt i form av krevende tiltredelsesvoteringer) synes i det minste å ha etablert en buffer mot at regjeringer med smal parlamentarisk basis blir sittende med regjeringsansvaret annet enn i kortere perioder. Ved å gå fra negativ til positiv parlamentarisme, kan en imidlertid ikke på noen måte gardere seg helt mot minoritetsstyre. Slik sett kan vi ikke regulere oss bort fra mindretallsparlamentarismen, men vi kan gjøre det mindre sannsynlig at det dannes veldig svake regjeringer (f.eks. av den typen vi i Norge kjenner fra mellomkrigstiden).

Oppløsningsrett for regjeringen er en reform som isolert sett neppe vil lede over fra minoritets- til majoritetsstyre. Et ønske om flertallsregjeringer

125.Tall for regjeringsstabilitet (STABILITET) kan tas fra Lijphart (1999), Patterns of Democracy, s 132–133 (se tabell 1.10), og gjelder landene Australia, Belgia, Canada, Danmark, Finland, Frankrike (V rep.), Hellas (etter 1974), Irland, Island, Italia, Israel, Nederland, New Zealand, Norge, Portugal (etter 1976), Spania (etter 1977), Storbritannia, Sverige, Tyskland og Østerrike i etterkrigstiden. Videre benyttes prosentandelen tidlige valg (TIDLIG) fra tabell 1.11, og en enkel dummy-variabel for å indikere om regjeringen reelt sett har en ubegrenset oppløsningsrett eller ikke (OPPLØSNING). Her er Australia, Canada, Danmark, Irland, Nederland, New Zealand og Storbritannia kodet 1, og de øvrige landene 0. Som indikasjon på partisystem, er effektivt antall partigrupper i parlamentet benyttet (ANTALL PARTIER). Parti-tallene er hentet fra Lijphart (1999), s 312. Dataene gjelder for etterkrigstiden. Dette gir følgende OLS regresjon (t-verdier i parentes): STABILITET = 9,24 + 1,63 OPPLØSNING -0,01 TIDLIG -1,53 ANTALL PARTIER (7,84) (2,07) (-0,55) (-4,73) N = 20 Adj. R= 0,64 Partisystem-variabelen er klart signifikant (på 1 prosent nivå); flere partier innebærer redusert stabilitet. Variabelen oppløsningsrett til regjeringen er på grensen til å være signifikant på 5 prosent nivå; land med oppløsningsrett i regjeringens hender viser noe større regjeringsstabilitet. Valghyppigheten, målt som prosentandelen tidlige valg, har som vi ser ingen betydning for regjeringsstabiliteten. Vi kan også merke oss at det ikke har noen betydning i denne sammenheng å trekke inn hvor ofte de ulike landene har vært styrt av flertallsregjeringer; dette påvirker ikke regjeringsstabiliteten (analysen er ikke vist).

126.Korrelasjonen mellom variabelen oppløsningsrett (se forrige note) og regjeringsvarighet som andel av faktisk valgperiode (fra tabell 1.8) er på 0,484 (sig. 0,031).

kan følgelig ikke tjene som (eneste) begrunnelse for å innføre oppløsningsrett.

Innledningsvis ble det understreket at valgordningen ikke skulle diskuteres. Den type reform av valgordningen som kan gi oss flertallsregjeringer, er av en art som både er uønsket og urealistisk. Det kan imidlertid være på sin plass avslutningsvis å nevne en helt annen form for endring som burde vurderes nærmere. Hovedtrekket i den nye budsjettprosedyren i Stortinget er at totalrammene for budsjettet – og rammene for fagkomiteenes budsjettarbeid – fastlegges innledningsvis [130] . En tilsvarende reform i den svenske Riksdagen noen år før, tjente langt på vei som et forbilde for nyordningen. Noe som ikke ble levnet oppmerksomhet før Stortinget med stort flertall vedtok budsjettreformen, var at svenske og norske voteringsregler og –praksis er ulik, og at de norske er mest ugunstige for regjeringen [131] .

Den detaljerte utformingen av voteringsmåten kan være av stor betydning [132] . I henhold til den praksis som har vunnet frem i Stortinget («åpen serievotering»), kan en – hvis et flertall ikke har samlet seg om en forhandlingsløsning – risikere at å bli stående uten rammevedtak i det hele tatt. *Alle* forslag til vedtak kan bli nedstemt. Til nå har det vært avvist å benytte alternativ votering for å tvinge frem et voteringsflertall i situasjoner hvor et budsjettflertall ikke er forhandlet frem i forkant («lukket serievotering»). Så lenge vi har mindretallsregjeringer er voteringsreglene viktige fordi de definerer hva som vil skje hvis forhandlinger mellom regjeringssiden og opposisjonspartier bryter sammen. Sett fra regjeringens synsvinkel vil det være dramatisk å bli stående uten budsjettrammer etter at avstemningen er gjennomført, og regjeringssiden er som følge av dette satt i en svakere posisjon ved budsjettforhandlingene enn om voteringen ble avsluttet med en alternativ votering (dvs. regjeringssidens forslag mot et av opposisjonsforslagene). Med andre ord: En kan styrke regjeringen, gjøre det mer attraktivt å påta seg regjeringsansvar og øke sannsynligheten for at flertallsregjeringer dannes, ganske enkelt ved å begynne å praktisere alternativ votering over budsjettrammene [133] .

Et spørsmål som ikke er drøftet i notatet, er hvilke fordeler og ulemper som er knyttet til henholdsvis mindretalls- og flertallsparlamentarisme. En

127.Pearson»s r er på -0,399 (sig. 0,081). Den negative sammenhengen mellom faktisk valgperiode og vid oppløsningsrett til regjeringen er kun signifikant på 10 prosent nivå. Tar vi hensyn til at den formelle valgperioden varierer mellom 3 og 5 år i landene vi studerer, blir sammenhengen klart signifikant. Korrelasjonen mellom oppløsningsrett og faktisk valgperiode som andel av formell periode er på -0,529 (sig. 0,016). Tallene er tatt fra tabell 3 i notatet Rasch (1999), Oppløsningsrett.

128.Vi har benyttet prosentandel av tiden etter 1945 (senere tidspunkt for land som er demokratisert senere) landene har hatt flertallsregjeringer (jf. tabell 1.6). Korrelasjonen med variabelen ubegrenset oppløsningsrett til regjeringen (beskrevet tidligere) er på –0,123 (sig. 0,649), og er langt fra signifikant. Når det gjelder prosentandelen tidlige valg, er korrelasjonen med variabelen som måler tid med flertallsregjeringer på –0,229 (sig. 0,394).

129.Hvorvidt er nyvalgt flerparti parlament typisk avviker fra det forrige, er nærmere diskutert i Rasch (1999).

130.Vedtatt 19 juni 1997 som en prøveordning. Ordningen skal evalueres innen utløpet av perioden 1997–2001. I en kronikk i Dagbladet 29 september 1999 hevder Torbjørn Jagland at «intensjonene i det nye budsjettreglementet» var «å skape et styringsdyktig flertall». Se ellers Innst.S. nr. 243 (1996–97) for den formelle begrunnelsen for nyordningen.

kan ikke uten videre se på mindretallsregjeringer som et problem; det kan gis gode argumenter både for og mot minoritetsstyre.

Litteratur:

Albæk Jensen, J. 1989. *Parlamentarismens statsretslige betydning. Det parlamentariske princips betydning for forholdet mellem Folketing og regering.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Andeweg, R.B. og G.A. Irwin 1993. *Dutch Government and Politics.* London: Macmillan.

Andenæs, J. 1990. *Statsforfatningen i Norge.* 7 utg. Oslo:

Bergman, T. 1993 «Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism», *Scandinavian Political Studies* 16: 285–305.

Bergman, T. 1993a «Formation Rules and Minority Governments», *European Journal of Political Research* 23: 55–66.

Bergman, T. 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Government in Sweden.* Doktoravhandling. Umeå: Umeå universitetet.

Bruneau, T.C. og A. Macleod 1986. *Politics in Contemporary Portugal . Parties and the Consolidation of Democracy* . Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Brusewitz, A. 1929. «Vad menas med parlamentarism?», *Statsvetenskaplig Tidskrift.*

Budge, I. og H. Keman 1990. *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States.* Oxford: Oxford University Press.

Cook, C. og J. Paxton 1998. *European Political Facts, 1990–1996.* 4 th ed. Basingstoke: Macmillan.

Damgaard, E. 1994 «Termination of Danish Government Coalitions: Theoretical and Empirical Aspects», *Scandinavian Political Studies* 17: 193–211.

Damgaard, E. 1999. Minoritetsregeringer. Paper til arbejdsgruppen om «Nordisk parlamentarisme», 12. Nordiske statskundskabskongres, Uppsala, 19–21 august 1999.

De Winter, L. 1995. «The Role of Parliament in Government Formation and Resignation», i H. Döring, red. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press.

131.Forretningsordenens § 19 angir hvordan statsbudsjettet skal behandles i Stortinget (jf. § 22 om inndeling i utgifts- og inntektsrammer). En ukes tid etter at finansinnstillingen er avgitt skal det være truffet rammevedtak som er bindende for den etterfølgende budsjettbehandling. Det er ikke sagt noe spesielt om gjennomføringen av voteringene, så en må anta at Forretningsordenens § 43, 2. ledd kommer til anvendelse. Bestemmelsen lyder: «Foreligger det i en sak flere forslag, skal presidenten sett hvert av dem under avstemning i logisk rekkefølge. Voteringsordningen må være oppgitt og godtatt på forhånd.» Det er ellers verdt å merke seg at siden stemmeplikt antas å gjelde i Stortinget (det er ikke anledning til å avholde seg fra å stemme eller å stemme blankt), må i prinsippet over halvdelen av stortingsrepresentantene slutte opp om budsjettvedtakene (absolutt flertall). I utgangspunktet blir det mer krevende å etablere flertall for budsjettet enn i parlamenter flest, noe som dermed trekker i regjeringens disfavør.

132.For eksempler på dette, se Hovi og Rasch (1993) og Rasch (1990, 1998, 2000a).

133.Det kan tenkes en rekke andre måter å utforme voteringsreglene på, som det vil føre for langt å komme inn på her.

Diermeier, D. og P. van Roozendaal 1998. «The Duration of Cabinet Formation Processes in Western Multi-Party Democracies», *British Journal of Political Science* 28: 609–626.

Garlicki, L.L. 1997 «The Presidency in the New Polish Constitution», *East European Constitutional Review* vol. 6, no. 2.

Germer, P. 1988. *Statsforfatningsret I.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hansen, G. og E. Mo. 1993. *Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets forretningsorden med kommentarer.* Oslo. Stortinget.

Helset, P. og B. Stordrange 1998. *Norsk statsforfatningsrett.* Oslo: Ad Notam.

Holmberg, E. og N. Stjernquist 1989 *Vår författning.* Stockholm: Norstedt.

Hovi, J. og B.E. Rasch 1993. *Strategisk handling. Innføring i rasjonalitetsmodeller og spillteori.* Oslo: Universitetsforlaget

Huber, J. 1996. «The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies», *American Political Science Review* 90: 269–282.

Huber, J. 1999. «Parliamentary Rules and Party Behavior During Minority Government in France», i W. Müller og K. Strøm, red. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hylland, A. 1985. «Kan vi tvinge statsministeren til å fortsette i stillinen?» *Nytt Norsk Tidsskrift* 2: 51–55.

Hylland, Aa. 1999. Møteplikt og stemmeplikt på Stortinget . Upublisert notat. Oslo: Sosialøkonomisk Institutt.

Laver, M. 1998. «Models of Government Formation», *Annual Review of Political Science* 1: 1–25.

Laver, M. og N. Schofield 1990.

Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe. Oxford: Oxford University Press.

Laver, M. og K.A. Shepsle, red. 1994. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* . Cambridge: Cambridge University Press.

Laver, M. og K.A. Shepsle 1996. *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Governments.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lewin, L. 1988. «Majoritarian and Consensus Democracy: The Swedish Experience», *Scandinavian Political Studies* 21: 195–206.

Lijphart, A. red. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government.* Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven: Yale University Press.

Martin, L.W. 1999. Public Opinion Shocks and Government Termination. Upublisert notat. University of Houston.

Mény, Y. og A. Knapp 1998. *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany.* Oxford: Oxford University Press.

Midtbø, T. 1999. «Regjeringers vekst og fall. En teoretisk gjennomgang og en empirisk kartlegging», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 63–86.

Narud, H.M. 1996.. *Voters, Parties and Governments. Electoral Competition, Policy Distances and Government Formation in Multi-Party Systems.* Report 96: 7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Narud, H.M. og H. Valen 1999. «Decline of Electoral Turnout: The Case of Norway», i H.M. Narud og T. Aalberg red. *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion.* Bergen: Fagbokforlaget.Partridge, H. 1998. *Italian Politics Today.* Manchester: Manchester University Press

Rasch, B.E. 1990. Lokket av Pandoras krukke: En voteringsteoretisk analyse av Stortingets Hurum-vedtak», i K. Midgaard, red. *Oppstyr og styring rundt flyplass: Hurum, Fornebu, Gardermoen?* Oslo: Dreyer.

Rasch, B.E. 1995. «Parliamentary Voting Procedures», i H. Döring, red. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press.

Rasch, B.E. 1998. «Var det flertall for ny opera?», *Stat og Styring* 4/98.

Rasch, B.E. 1999.. Oppløsningsrett. Upubliset notat. Valglovutvalget

Rasch, B.E. 1999a..Kan vi organisere oss bort fra mindretallsregjeringer? Om negativ og positiv parlamentarisme i et europeisk perspektiv. Upublisert notat. Valglovutvalget

Rasch, B.E. 2000.. *Demokrati - ideer og organisering.* Bergen: Fagbokforlaget

Rasch, B.E. 2000a..«Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe», *Legislative Studies Quarterly*

Rasch, B.E. og K. Midgaard 1994.. *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt.* Oslo: Universitetsforlaget

Schweitzer, C.C. et.al. 1984. *Politics and Government in the Federal Republic of Germany: Basic Documents.* Leamington: Berg Publishers.

Sejersted, Fredrik 1998. «Om statsrådenes hårfarge og været på 17 mai», *Nytt Norsk Tidsskrift* 15: 227–243.

Strøm, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule* . Cambridge: Cambridge University Press.

Strøm, K. 1994. «Oppløsningsrett og parlamentarisme: Et internasjonalt perspektiv», i B.E. Rasch og K. Midgaard, red. *Representativt demokrati: Spilleregler under debatt.* Oslo: Universitetsforlaget.

Tanchev, E. 1993..«Parliamentarism Rationalized», *East European Constitutional Review* vol.2, no. 1

von Beyme, K. 1982. *Parteien in westlichen Demokratien.* München: R. Piper Verlag.

Wright, V. 1989. *The Government and Politics of France.* 3 ed. New York: Holmes and Meier Publishers.

10 Elektroniske kilder:

ww.uni-wuerzburg.de/law [ICL International Constitutional Law]

www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp [Inter-Parliamentary Union PARLINE Database]

Vedlegg 4

Norsk valgdeltakelse i et makro-perspektiv

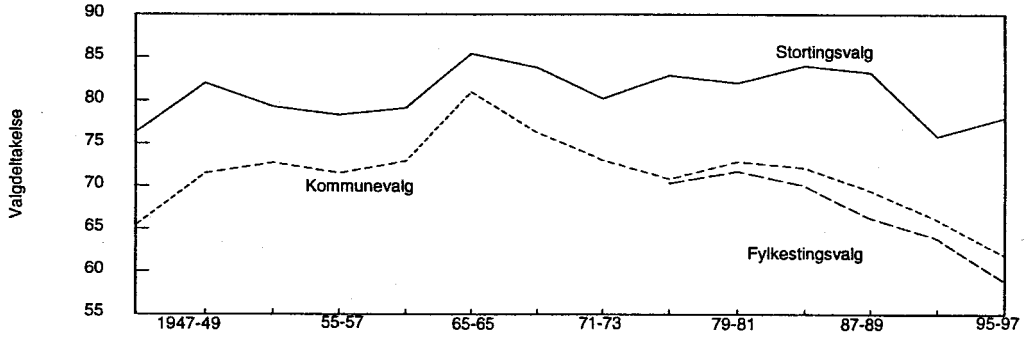
Prosjektleder Dag Arne Christensen, Kommunal- og regionaldepartementet Professor Tor Midtbø, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen

1 Innledning

I mandatet til valglovutvalget heter det at; «utvalet skal drøfte årsaker til den låge valdeltakinga og vurdere om det kan etablerast tiltak i valordninga som kan motverke denne tendensen» (Kgl. Res. 3. Oktober 1997). I denne rapporten vil vi fokusere på årsaker til den lave valgdeltagelsen generelt, og effekten av institusjonelle faktorer på deltakelsen spesielt. Etter å ha diskutert teorier som kan forklare variasjoner i valgdeltakelsen, vil vi gjennomgå tidligere funn på området samt foreta egne empiriske tester av faktorer som kan påvirke den norske valgdeltakelsen.

Sammenliknet med andre deltakelsesformer er det å stemme ved valg en aktivitet som krever lite av den enkelte. Men selv om prisen for valgdeltakelse alltid har vært lav, synes åpenbart stadig flere av velgerne at prisen likevel ikke er lav nok. Figur 2.1 viser valgdeltakelsen i stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg over tid. Her ser vi at oppslutningen ved stortingsvalgene har vært relativt stabil, selv om det er tegn til en viss nedgang på 1990-tallet. Deltagelsen ved de lokale og regionale valgene ligger konsekvent lavere enn de nasjonale, og tendensen er i tillegg synkende. Tatt i betraktning av at det å stemme er den enkleste og minste krevende formen for politisk deltakelse, er det påfallende at «hjemmesitterpartiet» har endt opp som det største partiet ved de to siste kommune- og fylkestingsvalgene. I et ord: At vi alle stemmer, stemmer ikke lenger.

Sett i et tverrnasjonalt perspektiv er likevel den norske valgdeltakelsen ikke spesielt lav (se tabell 2.1 og 2.2). I forhold til de landene det her er sammenliknet med, er norske velgere noe mer aktive enn gjennomsnittet i nasjonale valg (81 versus 78,4 prosentpoeng), men litt mindre aktive ved lokale valg (68,9 versus 67,2 prosentpoeng ved de tre siste kommunevalgene). Deltakelsen er markert lavere enn i de to andre skandinaviske landene – både ved nasjonale og lokale valg.



Figur 4.1 Norsk valgdeltakelse i etterkrigstiden
Kilde: Statistisk årbok (ulike publikasjoner).

Tabell 4.1: Gjennomsnittlig valgdeltagelse i 35 land, 1960–1995 (Antall valg inkludert i snittet er angitt i parentes)

Land	Valgdeltakelse i prosent	Land	Valgdeltakelse i prosent
Australia (14)	95	Norge (9)	81
Malta (6)	94	Israel (9)	80
Østerrike (9)	92	Portugal (9)	79
Belgia (12)	91	Finland (10)	78
Italia (9)	90	Canada (11)	76
Luxemburg (7)	90	Frankrike (9)	76
New Zealand (12)	88	Storbritannia (9)	75
Danmark (14)	87	Irland (11)	74
Venezuela (7)	85	Spania (6)	73
Bulgaria (2)	80	Japan (12)	71
Tyskland (9)	86	Estland (2)	69
Sverige (14)	86	Ungarn (2)	66
Hellas (10)	86	Russland (2)	61
Litauen (1)	86	India (6)	58
Tsjekkia (2)	85	USA (9)	54
Brasil (3)	83	Sveits (8)	54
Nederland (7)	83	Polen (2)	51
Costa Rica (8)	81		

Kilde: Franklin 1996 s .218.

Tallmaterialet reiser to generelle spørsmål: 1) Hvilke faktorer kan forklare variasjoner i valgdeltakelsen over tid og mellom land? 2) Hva er det som gjør at deltakelsen ved lokale valg er systematisk lavere enn ved nasjonale valg? Før vi drøfter de empiriske svarene på disse spørsmålene, vil vi se nærmere på hvordan man rent teoretisk kan angripe dem.

Tabell 4.2: Valgdeltagelse i nylige lokalvalg i EU-land

Land	Prosent valgdeltagelse
Luxemburg*	93
Sverige	90
Italia*	85
Belgia*	80
Danmark	80
Tyskland	72

Tabell 4.2: Valgdeltagelse i nylige lokalvalg i EU-land

Land	Prosent valgdeltagelse
Frankrike	68
Spania	64
Irland	62
Portugal	60
Nederland	54
Storbritannia	40

* Obligatorisk å stemme.

Kilde: Rallings og Thrasher 1997 s .47. og Hoffmann-Martinot et al. 1996 s .242

2 Teoretiske perspektiv på valgdeltakelse

For å forklare *hvorfor* vi stemmer er det rimelig å bruke de samme teoretiske perspektivene som forklarer *hvilke* partier vi stemmer på (se Listhaug 1989). Litteraturen som omhandler valgdeltakelse kan deles inn i tre kategorier; rasjonelle- sosiologiske og sosialpsykologiske modeller (Pattie og Johnston 1998 s .264–266).

De rasjonelle modellene tar utgangspunkt i den enkelte velger og dens avveininger mellom gevinster og kostnader knyttet til det å stemme. En rasjonell velger vil møte opp i valglokalet så lenge gevinstene ved stemmegivning er større enn kostnadene. Ifølge dette perspektivet vil det strengt tatt ikke være rasjonelt å delta ved valg i det hele tatt. Det er alltid kostnader forbundet med å delta – i form av utlegg for transport til og fra stemmelokalet, tapt inntekt og kostnader knyttet til å holde seg informert om hva de enkelte partiene står for. Gevinsten ved å stemme vil være avhengig av hvorvidt den enkeltes stemme påvirker valgutfallet og hvor viktig dette utfallet vurderes å være. Sannsynligheten for at en enkelt stemme skal påvirke mandatfordelingen er imidlertid tilnærmet lik null, og dermed vil gevinsten alltid være mindre enn kostnaden. Implikasjonen er dermed at det beste er å holde seg hjemme på valgdagen – og ikke nødvendigvis bare av egoistiske grunner (man kunne for eksempel benytte tiden det tar å stemme til å samle inn klær for Frelsesarmeen). Det er dette fenomenet som i litteraturen går under navnet «stemme paradokset». Nå kan imidlertid stemmegivning sies å ha en verdi utover det rent instrumentelle. Stemmegivning innehar et ekspressivt element ved at velgeren gis anledning til å uttrykke parti-tilhørighet og å utføre sin borgerplikt. Ettersom ikke bare gevinstene, men også kostnadene, ved stemmegivning alltid er lave (se Aldrich 1993), vil en streng Rational Choice fortolkning bare gi et begrenset bidrag til forståelse av variasjoner i valgdeltakelsen.

I de *sosiologiske modellene* relateres valgdeltakelse til sosial bakgrunn. Deltakelse ses i forhold til variabler som utdanning, kjønn, alder, inntekt, bosted osv. Selv om slike variabler tradisjonelt har hatt en stor betydning for velgeratferden, viser nyere internasjonale studier at effekten av sosiologiske bakgrunnsfaktorer nå er forbausende svak (se f.eks. Pattie og Johnston 1998 s .272). Utdanning er et godt eksempel. Selv om det muligens fortsatt eksis-

terer en positiv sammenheng mellom utdanning og deltakelse når vi sammenlikner mellom personer på et gitt tidspunkt, er dette en sammenheng som åpenbart ikke eksisterer over tid. I likhet med andre vestlige land, har vi i Norge vært vitne til en utdanningseksplosjon de siste tiårene *samtidig* som valgdeltakelsen har sunket. Når Norge i etterkrigstiden også har opplevd en sterk økonomiske vekst, en ekspanderende middelklasse samt en sterkere integrering av kvinnene på arbeidsmarkedet – alle faktorer som isolert sett skulle tilsi en *oppgang* i valgdeltakelsen – skulle dette mer enn antyde at sosiologiske faktorer har en begrenset forklaringskraft.

Et *sosial-psykologisk perspektiv* legger vekt på *holdninger* for å forklare politisk deltakelse. Hva man mener, bestemmer hva man gjør. Velgere som interesserer seg for politikk, som kan identifisere seg med de politiske partiene og som har tiltro til det politiske systemet forventes å delta oftere enn andre. I de sosialpsykologiske modellene tillegges lav valgdeltakelse politisk fremmedgjøring. Oppleves politikken som irrelevant og urettferdig skal den virke passiviserende. Politisk interesse er nok likevel ingen garanti for deltakelse. Og selv dem som betrakter stemmegivning som en plikt vil ikke alltid møte opp i valglokalene. En undersøkelse som Kommunenes Sentralforbund (KS) gjorde blant hjemmesitterne i 1995 viser at hele 46 prosent var helt enige i påstanden om at det faktisk er en borgerplikt å stemme. Borgerplikt som en forklaring på valgdeltakelse samsvarer heller ikke med det store gapet mellom deltakelse i lokalvalg og nasjonale valg (jf. figur 2.1). I litteraturen er det da også blitt konstatert at ideen om valg som borgerplikt er på retur, og at den står svakere blant de unge enn blant de eldre (Bjørklund 1998). Dette betyr ikke at normer og holdninger påvirker beslutningen om å stemme, men som ensidig forklaring er de utilstrekkelige.

2.1 Hva mobiliserer velgerne?

For den enkelte velger vil beslutningen om å delta eller ikke fremstå som produktet av deltakelsesfremmende og deltakelseshemmende faktorer. Her er det en rekke forhold velgeren direkte eller indirekte vil måtte ta stilling til: Er det snakk om et valg hvor politisk makt skal fordeles? Er valget viktig i forhold til utformingen av politikken? Finnes det reelle politiske styringsalternativ? Er sakene på den politiske dagsorden interessante?

Men selv om valget oppleves som interessant og viktig vil ulike deltakelseshemmende faktorer kunne bidra til at velgeren likevel avstår fra å delta. Ser vi bort fra mer prosaiske faktorer slik som været på valgdagen, vil nettopp en del av de administrative prosedyrene kunne øke graden av hjemmesitting. Registreringsplikten for amerikanske velgere er et klassisk eksempel på en slik deltakelseshemmende prosedyre.

Velgerne møter ikke opp på valgdagen uten videre, de trenger noe som kan mobilisere. Politiske partier og interesseorganisasjoner spiller en avgjørende rolle i så måte. Spørsmålet er om synkende valgdeltagelse kan være en konsekvens av at partier og interesseorganisasjoner ikke lenger makter å mobilisere velgerne? Det at både tallet på partimedlemmer har gått tilbake og at færre identifiserer seg med partiene kan peke i den retning. På den annen side vet vi for eksempel at de danske politiske partiene er svekket i mye større grad enn de norske (Bille 1995), noe som skulle tilsi en større nedgang i den danske deltakelsen enn i den norske. Det motsatte er imidlertid tilfellet.

Ikke bare partiene isolert sett, men også *konkurransen* mellom dem, vil kunne påvirke valgdeltakelsen. Jo mer usikkert valgutfallet er, og jo viktigere det er, desto større grunn er det til å forvente høy deltakelse. Sveits er et eksempel i så måte. De sveitsiske partiene er på forhånd garantert lik representasjon i Nasjonalrådet, noe som gjør at verken partiene eller velgerne har særlig grunn til å engasjere seg. Sett på denne bakgrunn er det ikke overraskende at den gjennomsnittlige deltakelsen i Sveits er svært lav sett i et internasjonalt perspektiv (se tabell 2.1).

Det at det faktisk finnes identifiserbare regjeringsalternativ, og at styrkeforholdet mellom disse i tillegg er usikkert, bør ikke bare ha en mobiliserende effekt på velgerne, men også på de politiske aktørene. Når regjeringsspørsmålet står på den politiske dagsorden vil oppmerksomheten rundt valgkampen øke, og den intense atmosfæren vil trekke partiene inn i rampelyset og velgerne ut av sofakroken. I den internasjonale litteraturen er det da også svært få som utelukker en effekt av partikonkurranse på valgdeltakelse (se f.eks. Pattie og Johnston 1998; Hoffmann-Martinot et al. 1996; Blais og Dobrzynska 1998; Leighley 1995). Det samme gjelder i norske undersøkelser. Narud og Valen (1996), for eksempel, poengterer at en intens valgkampanje er med på å klargjøre de politiske alternativene og dermed redusere velgernes informasjonskostnader. De mener at en gjennomgang av den norske valgdeltakelsen i etterkrigstiden viser at flere stemmer dersom regjeringsalternativene er klare (se også Pettersen 1988). Konkurransen mellom den sosialistiske og den ikke-sosialistiske blokken skal ha virket ekstra mobiliserende. Tilsvarende sier Aardal og Valen (1995) at mangelen på regjeringsalternativ var den mest nærliggende forklaringen på den lave valgdeltagelsen ved Stortingsvalget i 1993 (75,8 prosent). Det er imidlertid ikke bare regjeringsalternativ som mobiliserer, det samme gjelder konkrete politiske saker. Den høye deltakelsen ved EU-avstemningen i 1994 er et eksempel på det.

Spørsmålet vi så kan stille oss er om den lave deltakelsen ved norske *lokalvalg* skyldes at velgerne ser på utfallet av slike valg som mindre viktige enn utfallet i de nasjonale valgene. Det er vanskelig å argumentere mot at så er tilfellet, og undersøkelser viser da også at velgerne faktisk ser på stortingsvalg som langt viktigere enn lokalvalg. I lokalvalgundersøkelsen fra 1995 ble det spurt om hvilket valg som betydde mest for velgeren. Hele 60,8 prosent av respondentene svarte at stortingsvalget var viktigst, 0,8 prosent nevnte fylkestingsvalget, mens 28,3 prosent oppga kommunestyrevalget. At det er forskjell i *nivået* på valgdeltagelsen burde dermed ikke være overraskende. Dette sier likevel lite om *trenden* i den lokale deltagelsen. Spørsmålet er hva som har skjedd i kommunene over tid som kan forklare nedgangen. Baldersheim et al. (1997) hevder at det politiske handlingsrommet til kommunene er blitt mindre. Lokaldemokratiet skal nærmest ha blitt en illusjon, og det å stemme en ren symbolsk politisk handling. Staten skal sakte men sikkert ha tatt «kvelertak» på lokaldemokratiet. Dette argumentet understøttes ved at den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene skal ha liten effekt på hvordan utgiftene i kommunene blir prioritert (Sørensen 1989). Kommunene blir også framstilt som kollegiale styringsorgan som minimaliserer intern konflikt (Larsen 1995–1996). Aardal og Valen (1997 s .68) hevder net-

topp at den lave valgdeltagelsen ved lokalvalg kan relateres til et synkende konfliktnivå.

Argumentene ovenfor finner også støtte i den internasjonale litteraturen. For eksempel antyder Hoffmann-Martinot et al. (1996) at det store avviket mellom lokal og nasjonal valgdeltakelse i Storbritannia sammenliknet med Frankrike kan tillegges det faktum at hos de førstnevnte fremstår de lokale myndighetene i større grad som et avmektig administrerende organ for de sentrale myndighetene. De franske lokale myndighetene kan derimot bygge på et klarere og et mer veldefinert konstitusjonelt grunnlag.

Er nedgangen i den lokale valgdeltagelsen dermed en konsekvens av at de politikerne som skal velges lokalt har fått mindre å si når de store linjene i politikken skal utformes? Bjørklund (1997) viser med data fra 1971 og 1991 at velgerne faktisk mener det motsatte; kommunene har fått større innvirkning for deres egen hverdag. I tillegg poengterer Bjørklund at valgdeltagelsen har sunket både blant dem som sier at valget har stor innvirkning, og dem som sier at valget har liten eller ingen innvirkning. Tilbakegangen er litt større i den siste gruppen. Det er imidlertid rimelig å spørre hva kommunene har blitt viktigere i forhold til. *Velferdskommunen* , der kommunene tar seg av brorparten av produksjonen av tjenester i samfunnet er et sentralt begrep i så måte. Bjørklund viser nettopp at velgerne ser på produksjonen av tjenester som kommunens viktigste oppgave. Velgerne ser seg selv primært som brukere i forhold til kommunen, og ikke som politiske borgere (Rose og Pettersen 1998).

Valgdeltagelsen i lokalvalg kan også knyttes til rikspolitisk dominans (Aardal og Valen 1997). Et gjennomgående argumentet er at rikspolitikken har en negativ effekt: Når konkurransen i lokalvalg domineres av rikspolitiske aktører forsvinner de lokale sakene fra debatten (se Skare 1998). Et forslag som tar utgangspunkt i et slik syn er at det skal bli opp til kommunene selv å bestemme når det skal avholdes valg. Samtidig finnes det dem som ønsker å holde lokalvalg og nasjonale valg på samme dag. Dette siste forslaget bygger på en forestilling om at uten drahjelpen fra rikspoltikerne vil den lokale deltakelsen synke. Argumentet kan ha noe for seg. Sverige har en slik ordning, og der er det som kjent svært høy deltakelse ved lokalvalgene (se tabell 2). Et annet eksempel er lokalvalgene Storbritannia i 1979. Disse ble i motsetning til tidligere valg avholdt på samme dag som det nasjonale valget, og deltakelsen ble nesten doblet (Miller 1988).

3 På hvilket nivå bør forklaringene søkes?

Det er mulig å skille mellom *mikro* - og *makro* -forklaringer på valgdeltakelse (Crewe 1981). *Mikro - forklaringer* tar utgangspunkt i egenskapene ved den enkelte velger. Av slike egenskaper finner vi ikke bare sosiale bakgrunnsvariabler, men også politisk orientering, parti-identifikasjon og følelsen av «borgerplikt». *Makro - forklaringer* fokuserer derimot på hvordan omgivelsene legger føringer på deltakelsen. Eksempler på makro-forklaringer kan være institusjonelle faktorer slik som valgordning, politiske faktorer (slik som graden av konkurranse ved valget) og økonomiske faktorer (slik som arbeidsledighet og inntekt) Den variasjonen vi allerede har registrert mellom land (tabell 2.1 og

2.2) samt mellom ulike typer av valg i Norge (figur 2.1) antyder at makro-forklaringer er sentrale.

3.1 Mikro-forklaringer

Hvordan kan individuelle sosiale kjennetegn (eventuelt via politiske holdninger) påvirke valgdeltagelsen? Tabell 2.3 gir en oversikt over ulike sosiale bakgrunnsvariabler som tradisjonelt har vært antatt å påvirke deltakelsesmønsteret. Skal vi tro denne tabellen, vil et besøk i valglokalet gi størst sannsynlighet for å møte en middelaldrende, gift mann med høy utdanning og inntekt som har vært bosatt lenge på samme sted og som er organisasjonsmedlem. Som vi allerede har vært inne på, har effekten av de fleste av disse faktorene avtatt sterkt over tid.

Tabell 4.3: Sosiale trekk som kan påvirke valg-deltagelse

Høy deltagelse	Lav deltagelse
Høy inntekt	Lav inntekt
Høy utdanning	Lite utdanning
Yrke:	Yrke:
Næringsvirksomhet	Ufaglærte arbeider
Administrativt ansatte	Ansatte i service- næringer
Menn	Kvinner
Middelaldrende (35–55)	Ungdom (under 35)
Fastboende over tid	Mobile
Gift	Enslige
Medlemskap i organisasjoner	Isolerte individ

Kilde: Crewe 1981.

En tverrnasjonal analyse av 22 land (der Norge riktignok ikke er inkludert) viser da også at individuelle sosiale kjennetegn har en langt svakere effekt enn faktorer på makro-nivå (Franklin 1996). Om du er amerikansk eller dansk sier mer om sannsynligheten for å stemme enn om du er rik eller fattig og har høy eller lav utdanning. Blant de mikro-faktorene som tross alt har en viss innvirkning finner Franklin at alder og deltakelse i politiske diskusjoner gir et visst utslag. Svekkelsen av mikro-forklaringen kan også leses ut av norske data. Bjørklunds (1997) studie av deltagelse i norske kommunestyrevalg viser at verken kjønn eller inntekt lenger kan bidra til å skille ut deltakerne fra hjemmesitterne.

Det at forklaringer på individnivå fremstår som mindre sentrale enn før kan for øvrig bidra til å sette spørsmålstegn ved bruken av målrettede informasjonskampanjer for å mobilisere spesielle sosiale grupper på valgdagen. Gitt de marginale forskjellene det etter hvert er snakk om, vil det (med spesielle unntak slik som innvandrere) ikke være lett å identifisere spesielt passive sosiale grupper. Det er derfor mulig at brede informasjonskampanjer rettet mot å mobilisere velgerne i sin alminnelighet, og ikke ulike grupper i særdeleshet, bør være å foretrekke.

3.2 Makro-forklaringer

I et makro-perspektiv vil velgernes individuelle sosiale resurser ha mindre betydning enn konteksten valget finner sted i. Denne konteksten forutsettes å påvirke hvordan vi som individer handler og tenker om politikk. Det er mulig å skille mellom to ulike makroforklaringer; henholdsvis kulturelle og institusjonelle. Mandatet for denne rapporten, kombinert med tverrnasjonale analyser som avviser betydningen av kulturelle faktorer på valgdeltakelsen (Jackman og Miller 1995), gjør at vi fokuserer på effekten av *institusjonelle ordninger:*

Proporsjonalitet

En proporsjonal valgordning ser ut til å fremme valgdeltagelsen. Jo større sammenheng mellom stemmer og mandater, desto høyere valgdeltagelse. I en omfattende tverrnasjonal studie av 324 demokratiske valg i 91 land i perioden 1972–1995 finner Blais og Dobrzynska (1998) at hjemmesittergruppen er noe mindre i land med PR systemer i særdeleshet og i land med proporsjonalitet i sin alminnelighet. Resultater fra andre tverrnasjonale undersøkelser støtter opp om denne konklusjonen (Jackman og Miller 1995; Franklin 1996). Betydningen av denne faktoren vil vi se nærmere på i en etterfølgende empirisk analyse.

Størrelsen til den politiske enheten

I analysen til Blais og Dobrzynska (1998) fremgår det at deltakelsen er høyere jo mindre landene er. Der ser dermed ut til at nærhet og oversiktelighet virkerer aktiviserende. Denne tendensen ser ut til å gjenspeile seg også innenfor de nasjonale systemene. Bjørklund (1998) finner blant annet at fra og med 1975 er den gjennomsnittlige norske valgdeltagelsen størst i de minste kommunene, og minst i de nest største.

Stemmeplikt

Blant de få faktorene som har en udiskutabel effekt på valgdeltakelse finner vi stemmeplikt. Dette til tross for at sanksjonene for ikke å stemme har fremstått som symbolske. Franklin (1996) finner at ordningen fører til omtrent en økning på seks prosentpoeng i valgdeltagelsen, mens Blais og Dobrzynska (1998) og Jackman og Miller (1995) anslår effekten til å være på rundt 11 til 12 prosentpoeng. Stemmeplikt finner vi blant annet i Australia, Belgia, Luxemburg, Venezuela, Hellas, og Costa Rica. Nederland hadde en slik ordning tidligere, og opphevelsen av stemmeplikten førte umiddelbart til en markert reduksjon i deltakelsen.

Stemmeplikt bidrar imidlertid til å øke antall ugyldige stemmer. I Belgia, Luxemburg, Australia og Hellas ligger andelen forkastede stemmer på rundt 5 prosent, mens tilsvarende tall for Norge er 0,1 prosent, Danmark 0,6, Finland 0,4, og Sverige 1,1 (Farell 1997).

Søndagsvalg og antall valgdager

I en komparativ analyse av lokalvalg, antyder Hoffmann-Martinot (1996) at noe av årsaken til at den franske deltakelsen er høyere enn den britiske kan tillegges det faktum at franskmennene har søndagsvalg mens britene har torsdagsvalg. Mer generelt antyder den tverrnasjonale analysen til Franklin (1996) at det å stemme på en hviledag gir en noe høyere valgdeltagelse enn for andre dager. Noe mer overraskende finner han en *negativ* sammenheng mellom antall valgdager og valgdeltagelse. Jo flere dager valglokalene er åpne, desto lavere valgdeltagelse. Ifølge Franklin er denne sammenhengen falsk («spuriøs») i den forstand at der det er mange stemmedager er det også vanskeligst å komme til stemmelokalet.

Antall valgdager varierer mellom norske kommuner (omtrent halvparten har én valgdag, mens den andre halvparten har to – hvorav den første på en søndag), og det samme gjelder antall stemmelokaler innenfor kommunene. For å gå Franklin's konklusjon litt nærmere i sømmene, har vi estimert en enkel regresjonsmodell basert på samtlige norske kommuner ved stortingsvalget i 1997. Resultatene fra modellen er presentert i tabell A1 i undervedlegg A. Der kan vi se at det å ha søndagsåpne stemmelokaler ikke har noen positiv effekt på valgdeltakelsen, faktisk tvert imot. Antall stemmelokaler (kontrollert for velgermassens størrelse) har ingen effekt nasjonalt, men synes å spille en viss rolle i de nordnorske kommunene i den forstand at jo flere stemmelokaler desto høyere deltakelse.

Poststemmeordning

En poststemmeordning skal ifølge Franklin (1996) gi omtrent 4 prosent høyere valgdeltagelse. Dette peker i retning av at poststemmeordningen som ble innført i Norge i 1993 har påvirket valgdeltakelsen i positiv retning. Selv om det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner, kan vi ikke se bort fra at noe av økningen i deltagelsen fra stortingsvalget i 1993 til 1997 har sammenheng med denne reformen.

Personvalg

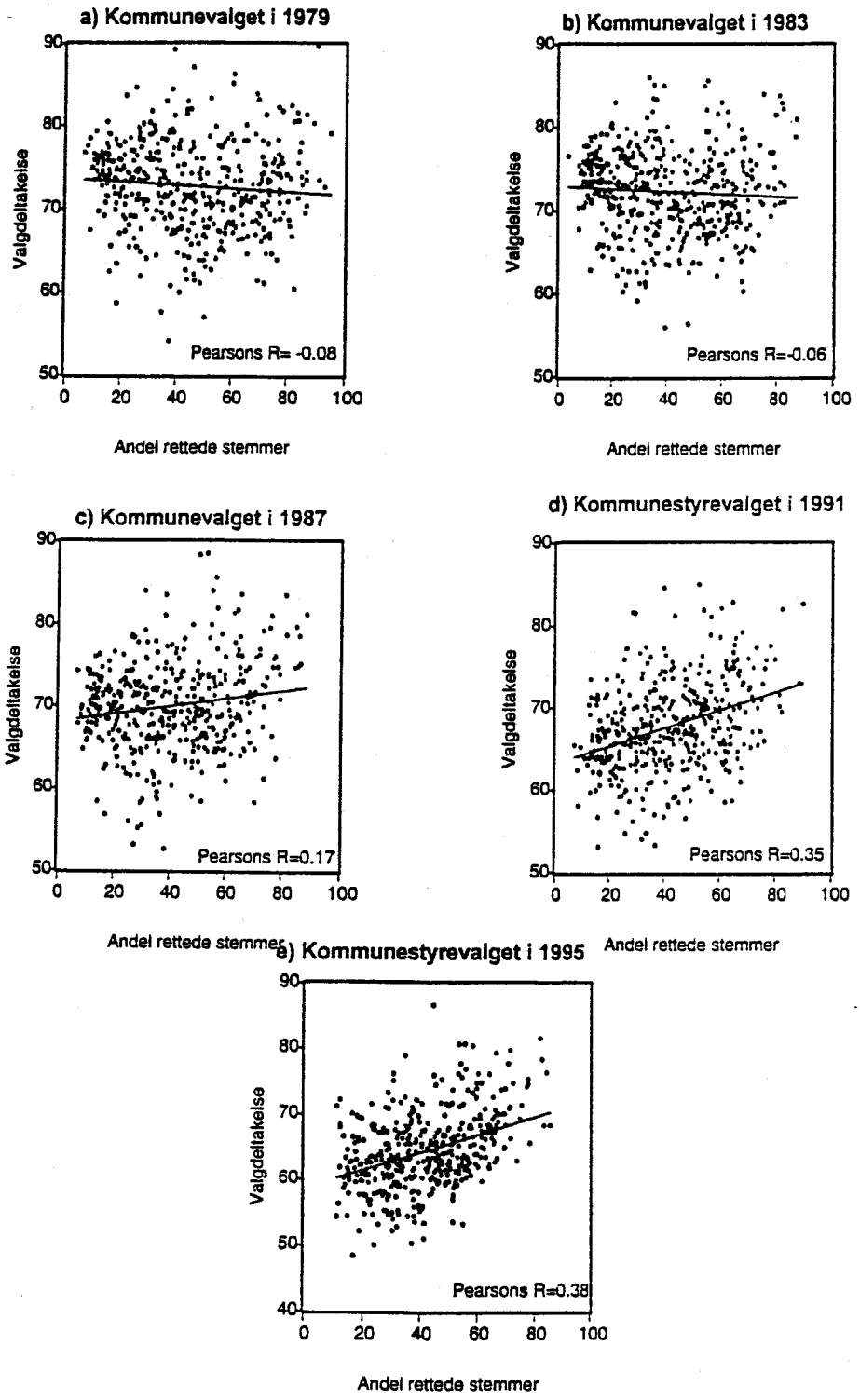
I en sammenlignende studie av amerikanske og svenske velgere finner Granberg og Homberg (1988 s .103) at mens svenskene evaluerer de politiske lederne mer positivt enn de politiske partiene, er forholdet omvendt i USA. Forklaringen på denne forskjellen skal være at de politiske partiene spiller hovedrollen og kandidatene innehar birollen i svensk politikk, mens det motsatte er tilfellet i USA. Det norske politiske systemet har selvsagt flere likhetstrekk med det svenske systemet enn det amerikanske, og dermed skulle vi forvente at også de norske partiene figurerer sterkere i velgernes bevissthet enn partiene. Her må vi imidlertid skille mellom nasjonal og lokalpolitikk: *Norske velgerne er nemlig mer opptatt av kandidatene ved kommunevalg enn ved stortingsvalg* . I en undersøkelse fra 1991 svarte 21 prosent av velgerne at alminnelig partitillit var utslagsgivende for stemmegivningen ved stortingsvalg, mens 20 prosent sa at kandidater og ledere var viktig (se Rommetvedt 1998 s .67). I kommunevalg, derimot, nevnte bare 13 prosent betydningen av partitillit, mens hele 40 prosent understreket egenskapene ved kandidatene.

Som Skare (1998 s .74) påpeker, vil skillelinjene i lokalpolitikken ofte krysse partigrensene slik at velgerne benytter egenskapene ved kandidatene, ikke partiene, som rettesnor for stemmegivningen. Innslag av personvalg ved lokalvalg kommer til utrykk ved liste-retting, og en slik retting kan sies å fange opp noe av velgernes politiske engasjement.

Sammenhengen mellom valgdeltakelse og andel rettede stemmer ved de fem siste kommunevalgene er gjengitt i figur 2.2. Av figuren fremgår det at sammenhengen mellom de to variablene er ikke-eksisterende i 1979 og 1983. Fra midten av 80-tallet og frem til i dag fremstår imidlertid korrelasjon som både sterk og stigende: Jo flere rettelser, desto høyere deltakelse. Dette skulle igjen tilsi at lokal personfokusering trekker velgerne mot stemmelokalene. At sammenhengen først har kommet til syne i løpet av det siste tiåret, kan nok sees i sammenheng med svekkelsen av partiidentifikasjon blant norske velgere. Striden mellom kandidatene har delvis erstattet den passive lojaliteten til partiene som en mobiliserende kraft.

Det bør imidlertid presiseres at for det første er dette funnet basert på en svært enkel modell. Antall rettinger er for eksempel mer omfattende i de mindre kommunene enn i de større, og det kan diskuteres hvorvidt det i stedet for engasjementet og personfokseringen heller er nærhet og oversiktlighet som bidrar til høy valgdeltakelse. [134] For det andre behøver ikke en større mulighet for å påvirke kandidatutvelgelsen i seg selv gi høyere deltakelse. Retting på listene kan være et *resultat* av økt engasjement, og ikke en årsak til dette engasjementet. En brennbar lokal sak som splitter kandidatene på tvers av partigrensene vil kunne bidra til *både* mer retting og økt valgdeltakelse. På den annen side vil retting gi velgerne adgang til å sende et svært konkret politisk signal, og kan da fungere som en egnet mekanisme til å gi velgerne utløp for sitt engasjement.

134. Vi har forsøkt å teste dette ved å spesifisere en regresjonsmodell som i tillegg til antall rettelser også inkluderer en indikator for kommunestørrelse. Resultatene fra denne testen er uklare, avhengig av hvorvidt man kontrollerer for heteroskedastisitet og ikke-linearitet ved å log-transformere variablene eller benytte Whites heteroskedastisitets-konsistente kovarians-matrise.



Figur 4.2 Korrelasjon mellom valgdeltakelse og andel rettede stemmer
Kilde: Norges offisielle statistikk, SSB (ulike utgaver).

Stemmerettsalder

Blais og Dobrzynska (1998) finner i sin tverrnasjonale undersøkelse at jo lavere stemmerettsalder, desto lavere valgdeltakelse. Nærmere bestemt indikerer modellen at en senkning av stemmerettsalderen fra 21 til 18 år reduserer deltakelsen med to prosentpoeng. Skal vi tro dette resultatet, vil en ytterligere reduksjon av den norske stemmerettsalderen, slik enkelte har foreslått, føre til en ytterligere reduksjon i deltakelsen.

I tillegg til ordningene skissert ovenfor er det gjennomført en rekke mindre tiltak i ulike land for å fremme valgdeltagelsen. Det kan være ordninger som er spesielt rettet mot dem som er bortreist på valgdagen, ordninger som gjør det mulig å overføre stemmer fra en valgkrets til en annen (noe som ikke er mulig i Norge), fullmaktsordninger der en verge eller familiemedlem kan stemme for andre (ikke mulig i Norge), ordninger der valglokaler legges til særskilte institusjoner (sykehus, gamlehjem, fengsler osv), og reduksjon av prisene på offentlige transportmidler på valgdagen. Effekten av disse ulike tiltakene er vanskelig å anslå.

4 En empirisk analyse av variasjoner i norsk valgdeltakelse på fylkesnivå

For å få en ytterligere innsikt i hvordan institusjoner kan påvirke den norske valgdeltakelsen vil vi estimere en makro-modell basert på den fylkesvise deltakelsen ved stortingsvalg i etterkrigstiden. Vi er interessert i å kartlegge hvordan kontekstuelle faktorer (i motsetning til individuelle ressurser) påvirker valgdeltakelsen. En slik kartlegging gjennomføres i form av en såkalt panelmodell som tar for seg variasjon både mellom fylker og over tid. Mer konkret estimeres en modell som omfatter 19 fylker i stortingsvalgene etter 1953. Her følger en kort gjennomgang av modell-spesifikasjonen. De mer tekniske aspektene ved modellen er behandlet i undervedlegg 2.

4.1 Beskrivelse av modellen

Det vi ønsker å forklare er altså valgdeltakelsen. I vår modell ser vi på deltakelsen i stortingsvalg i de enkelte fylkene over tid. Variasjonen i deltakelsen vil være betinget av en rekke faktorer. Som nevnt kan selve valgordningen være én slik faktor. På bakgrunn av den tidligere diskusjonen og funnene i den internasjonale litteraturen antar vi at jo mindre proporsjonalitet desto lavere valgdeltakelse. En slik sammenheng forventes for det første fordi graden av usikkerhet i forhold til mandatfordelingen reduseres med synkende proporsjonalitet. Når mandatfordelingen mer eller mindre er gitt på forhånd uavhengig av endringer i velgeroppslutningen, vil incentivene til å oppsøke valglokalet svekkes. For det andre har avviket mellom stemmer og mandater en tendens til å gi særlige utslag for mindre partier. Velgere som i utgangspunktet kunne tenke seg å stemme på slike partier vil kunne velge hjemmesitting fremfor stemmegivning ettersom det foretrukne partiet ikke har mulighet for å vinne noe mandat. For å fange opp effekten av valgordningens proporsjonalitet har vi med utgangspunkt i simuleringsprogrammet *Celius* estimert Gallaghers minste kvadraters indeks (LSQ) for hvert enkelt fylke ved

hvert enkelt stortingsvalg i etterkrigstiden. Jo høyere verdi på denne indeksen, desto lavere proporsjonalitet.

Det er grunn til å forvente at en betydelig del av effekten av denne variabelen kommer i form av et tidsetterslep, nærmere bestemt at effekten av proporsjonalitet på valgdeltakelse først gir seg utslag etter én valgperiode. Velgere som skal stemme ved det nåværende stortingsvalget vil benytte graden av proporsjonalitet ved forrige valg som rettesnor for hvorvidt de vil delta eller ikke ved dette valget. Når en velger går til valgurnene er graden av proporsjonalitet ved forrige valg kjent informasjon, mens det naturlig nok hefter usikkerhet til proporsjonaliteten ved det nåværende valget (ettersom valgresultatet først er kjent etter at det eventuelle besøket i stemmelokalet er avlagt).

Når vi tester for betydningen av valgordningen på valgdeltakelse, bør vi kontrollere for effekten av andre relevante faktorer. Det er med andre ord nødvendig å estimere en *multivariat modell* , dvs. en modell bestående av *flere* forklaringsvariabler. Den kanskje viktigste tilleggs-variabelen i så henseende – og som vi har sett fremstår som en gjenganger i internasjonale studier – er viktigheten av valgutfallet. Konkurransen mellom de politiske partiene synes å være spesielt viktig i så henseende. Det er grunn til å forvente at variasjoner i den norske deltakelsen vil være avhengig av hvor entydige regjeringsalternativene fremstår for velgerne (Pettersen 1988; Aardal og Valen 1995). I gjennomgangen av regjeringsalternativene i etterkrigstiden, fremhever Aardal og Valen (ibid. s .50–53) valgene i 1965, 1969 og 1977–89 som særlig preget av en toblokksituasjon med veldefinerte ideologiske fronter. Valget i 1997, som ble etterfulgt av et regjeringsskifte, må også kunne innlemmes i denne gruppen. Med dette som utgangspunkt, velger vi å fange intensiteten i konkurransen om regjeringsmakten ved å inkludere en såkalt «dummy»-variabel som gis verdien 1 i de ovennevnte valgene, og verdien null ellers. Hypotesen vil være at en høy sannsynlighet for regjeringsskifte vil ha en positiv effekt på deltakelsen: I valg med klare regjeringsalternativ vil deltakelsen være høyere enn når slike alternativ ikke foreligger. [135]

Analyser både i utlandet (e.g. Radcliff 1992) og i Norge (Midtbø og Strømsnes 1996) synes å kunne påvise en sammenheng mellom økonomiske indikatorer og valgdeltakelse. Det er mulig å foreta mer subtile spesifikasjoner av slike økonomiske variabler (ibid.), men ettersom det ikke fokuseres på slike effekter her, nøyer vi oss med å inkludere en indikator for den nasjonale arbeidsledigheten. Det vil selvfølgelig også være faktorer på lokalt nivå som påvirker valgdeltakelsen. I stedet for å forsøke og spesifisere disse faktorene direkte, er det inkludert «dummy»-variabler for hvert enkelt fylke. Denne gruppen av variabler er tatt med for å fange opp – uten dermed å «forklare» – effekten av lokale forhold.

4.2 Empiriske resultater

La oss så gå over til å kommentere resultatene av den empiriske analysen slik de fremstår i tabell 2 i undervedlegg 1. Av tabellen fremgår følgende:

135. Oppslutningen om landets statsbærende parti, Arbeiderpartiet, ble forsøkt inkludert i modellen som en indikator både på graden av partikonkurranse og som en mobiliserende kraft på enkelte velgergrupper (se Rokkan 1968). Denne variabelen hadde ingen signifikant effekt på valgdeltakelsen, og den ble derfor utelatt av modellen.

– Den viktigste forklaringen på valgdeltakelse ser ut til å være graden av usikkerhet knyttet til regjeringsalternativene. Mulighetene for et regjeringsskifte virker med andre ord mobiliserende på velgerne. I de valgene en slik usikkerhet er til stede er den gjennomsnittlige oppslutningen mer enn 5 prosent høyere enn når regjeringsspørsmålet er avgjort på forhånd. Dette er i overensstemmelse med funn i både den internasjonale og den nasjonale litteraturen.
– Selv om effekten av proporsjonalitet ikke er spesielt stor, fremstår sammenhengen som statistisk signifikant og i forventet retning: Jo lavere proporsjonalitet (dvs. jo høyere verdi på LSQ), desto lavere deltakelse. Som antatt er effekten sterkest når vi inkluderer effekten fra det forrige valget. Avviket mellom stemmer og mandater ved det siste valget påvirker altså deltakelsen ved dette valget. Det er også antydning til en umiddelbar sammenheng (dvs. at også ulikheten ved det nåværende valget påvirker deltakelsen). Det må imidlertid understrekes at effekten av proporsjonalitet ikke er ufølsom for endringer i modellspesifikasjonen. Selv om det ikke er vist her, vil det å inkludere en trend-variabel (som kan fange opp den generelle nedgangen i etterkrigstidens valgdeltakelse), svekke effekten av proporsjonalitet betraktelig.
– Analysen synes også å vise at nasjonal arbeidsledighet fostrer politisk passivitet i den forstand at jo høyere ledighet desto lavere valgdeltakelse. I tillegg er det klare lokale variasjoner i deltakelsen, noe som gjenspeiles i en signifikant økning i modellens forklaringskraft når variablene som representerer disse faktorene inkluderes i modellen. Resultatet tilsier at geografiske skillelinjer ikke bare gir seg utslag i *hva* man stemmer (et resultat som er veletablert i den norske valgforskningen) men også i *hvorvidt* man stemmer. Blant annet har valgdeltakelsen tradisjonelt vært lavere i de nordligste fylkene, selv om denne forskjellen etter hvert er blitt mindre.

4.3 Oppsummering

Analysen har vist at dersom valget oppleves som viktig, og utfallet usikkert, vil valgdeltakelsen øke. *Det kan se ut som selve innholdet i politikken, mer enn rammene rundt den, påvirker graden av hjemmesitting.* Men selv om institusjonelle forhold neppe er like viktige som de rent politiske, er de ikke uvesentlige. Analysen her antyder at jo større samsvar mellom stemmer og mandater, desto høyere deltakelse.

5 Konklusjon

Vi har i denne rapporten drøftet en rekke faktorer som fremmer og hemmer valgdeltakelsen. Vi kan sortere de ulike varianter i tre kategorier; 1. Faktorer det er lite å gjøre med, 2. faktorer som man kan, men ikke vil, gjøre noe med og 3. faktorer det er mulig å gjøre noe med.

1. Enkelte faktorer ligger utenfor politisk kontroll. For å ta det mest åpenbare eksemplet: Det er umulig å gjøre noe med værforholdene på valgdagen (selv om man kunne velge å holde valget i en periode av året der været er forventet å være gunstig). En rekke av de individuelle sosiale

bakgrunnsvariabler lar seg heller ikke utsette for politisk påvirkning – i hvert fall ikke på kort sikt. Undersøkelser har uansett vist at vi her har å gjøre med faktorer der effekten er blitt svekket over tid.

2. Det finnes faktorer som kan en heldig effekt på valgdeltakelsen men som samtidig har uheldig bi-effekter. Som vi har sett, vil det å gjøre stemmegivning obligatorisk fremme deltakelsen, men det finnes åpenbare argumenter som taler imot å tvinge folk til å delta. Tilsvarende er det for eksempel blitt hevdet at geografisk mobilitet kan ha bidratt til å svekke deltakelsen (se Pettersen 1988), men en slik mobilitet kan likevel være politisk ønskelig sett ut fra hensynet til et fleksibelt arbeidsmarked.
3. Rapporten har vist at politikk har betydning for valgdeltakelsen, og da både *direkte* i form av organisering og institusjonelle endringer, men også *indirekte* som følge av konkurransen mellom partiene på nasjonalt plan og kandidatutvelgelsen på lokalt plan. Den indirekte effekten synes å være viktigere enn den direkte. *At* det konkurreres er viktigere enn *hvordan* det konkurreres. Analysen ovenfor antyder at en større proporsjonalitet vil ha en viss, om enn ikke en spesielt stor, positiv effekt på valgdeltakelsen. Det er også mulig at poststemmereformen har hatt en mobiliserende virkning. Det å øke antall valgsteder eller innføre søndags-stemmegivning ser derimot ikke ut til å ha noen positiv effekt på valgdeltakelsen, selv om det å opprette flere valglokaler muligens vil ha en positiv effekt i Nord-Norge.

Lokalvalgene vil nok være det mest utfordrende for utvalget å ta fatt i. Det at stadig flere verken identifiserer seg med de politiske partiene eller ser det som en borgerplikt å stemme gjenspeiler seg sterkere i de lokale valgene enn i de nasjonale. Rapporten har vist at det ikke er en enkelt faktor som kan forklare mye av deltakelsen, men heller mange faktorer som kan forklare litt. Det mest interessante funnet er nok den sterke korrelasjonen mellom retting og valgdeltakelse ved de siste kommunevalgene. For å si det noe spisst: *Mens konkurransen mellom partiene mobiliserer på nasjonalt nivå, er det konkurransen mellom kandidatene som mobiliserer på lokalt nivå.* På den annen side er det ingen tvil om at nasjonale saker og politiske aktører bidrar til å mobilisere velgerne også ved lokalvalg. Større autonomi til kommunene gir dermed ikke nødvendigvis høyere deltakelse: *Mange velgere stemmer lokalt, men tenker nasjonalt* . Det klassiske eksempelet i så måte er den rekordhøye valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1963, der velgerne ble mobilisert som følge av et *nasjonalt* stridsspørsmål, nemlig Kings Bay-saken.

På samme måte som termometeret skal si noe om pasientens helsetilstand, er det vanlig å betrakte valgdeltakelse som en indikasjon på demokratiets legitimitet. Valgdeltagelse er likevel ikke det eneste kriteriet på hvorvidt demokratiet fungerer eller ikke Det å stemme er en type politisk aktivitet som, fordi den involverer mange, krever lite. Andre mer direkte former for politisk deltagelse fordrer sterkere initiativ og større ressursbruk fra den enkelte, og vil dermed involvere færre. Tross synkende valgdeltagelse i lokalvalg i Norge, har det politiske engasjementet ikke forsvunnet. For eksempel viser Bjørklund (1997) at samtidig som valgdeltagelsen i 1995 var rekordlav, var aktiviteten i de andre deltakelseskanalene (slik som aksjoner, demonstrasjoner,

underskriftskampanjer osv.) rekordhøyt. Deltagelse i valg ser dermed ut til å ha blitt erstattet av andre former for politisk deltagelse.

Lav nasjonal valgdeltagelse kan like gjerne reflektere tilfredshet med demokratiet snarere enn misnøye. De fleste internasjonale studier er da heller ikke i stand til å påvise signifikante forskjeller mellom de politiske holdningene til dem som stemmer og dem som ikke gjør det (Leighley 1995 s .196). De norske valgundersøkelsene viser da også at andelen som er misfornøyd med hvordan demokratiet fungerer forholder seg relativt stabilt (Kiberg et al.1995 s .98). Uansett er det mulig å argumentere for at det å avstå fra å stemme ikke bare er å betrakte som en rettighet på lik linje med det å stemme, men at hjemmesitterne også vil fungere som en viktig varsellampe i et demokrati. Endringer i deltakelsen bidrar til at debatten om demokratiet kontinuerlig holdes i live. Sagt på en annen måte: Hvis termometeret viser urovekkende høy feber vil legene behandle pasienten, ikke termometeret. På samme måte kan det kanskje være mer fruktbart å fokusere på tiltak som styrker demokratiets legitimitet og vitalitet generelt, ikke nødvendigvis valgdeltakelsen spesielt.

Tabeller

Tabell 4.4: Valgdeltakelsen i norske kommuner ved stortingsvalget i 1997. Antall enheter er henholdsvis 435 og 89

	Alle norske kommuner		Nord-norske kommuner	
	Koeffisient	T-verdi	Koeffisient	T-verdi
Uavhengige variabler				
Søndagsvalg	-0,012	-2,62	-	-
Antall valgsteder ifht. antall stemmeberettigede	-	-	0,013	1,81
Justert R^2	0,38		0,02	

Note: Koeffisientene for dummy-variablene for landsdelene er ikke presentert i tabellen. Med unntak av dummy-variabelen for søndagsstemmegivning, har variablene vært utsatt for en (naturlig) logaritmetransformasjon.

Kilde: Norges offisielle statistikk, stortingsvalget 1997, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.5: Valgdeltakelsen i norske fylker fra 1953 til 1997. Antall enheter er 190

Uavhengige variabler	Koeffisienter	T-verdier
Proporsjonalitet, sist valg	-0,018	-2,55
Proporsjonalitet, dette valget	-0,022	-2,94
Regjeringsalternativ	0,055	16,40
Arbeidsledighet (nasjonal)	-0,018	-4,80
AR(1)	0,275	1,71
Justert $R^2 = 0.74$		
DW = 2.04		

Note: Koeffisientene for dummy-variablene for de enkelte fylkene er ikke presentert i tabellen. Alle variablene, med unntak av dummy-variabelen for regjeringsalternativ, har vært utsatt for en (naturlig) logaritmetransformasjon. T-verdiene er basert på White heteroskedastisk-konsitente standardfeil. Disse avviker i dette tilfellet ikke særlig fra tradisjonelle standardfeil.

Kilde: Statistisk årbok (ulike publikasjoner) og Celius for Windows.

En kort teknisk gjennomgang av den empiriske modellen for valgdeltakelse

Når vi har i = 1,2, …, N tverrsnittsenheter (i dette tilfellet fylker) og hver av disse enhetene er bygget opp som en tidsserie, t = 1,2, …, T, er det mulig å konstruere en panelmodell bestående av N*T enheter. I motsetning til tverrsnittsanalysen og tidsserieanalysen som bygger på enheter fra hver sin dimensjon, kombinerer panelanalysen data fra begge dimensjonene. Modellen består dermed av variabler som varierer i rom og over tid:

Y_{it} = verdien for den avhengige variabelen, *i* vårt tilfelle valgdeltakelse, for enhet i på tidspunkt *t*, og

X_{kit} = verdien for forklaringsvariabelen *k* (der k = 1,2, …, K) for enhet i på tidspunkt t.

Modellen som estimeres her er en *balansert modell*, dvs. en modell der antall tidsenheter for hvert tverrsnitt er det samme. Avstanden mellom tidsenhetene forutsettes å være konstant, og i denne analysen lik en valgperiode, dvs. fire år.

Dersom vi antar en lineær, bivariat sammenheng, vil den generelle panelmodellen kunne skrives slik:

$$Y_{it} = b_k X_{it} + e_{it}$$

der i = 1,2, …, N tverrsnittsenheter og, t = 1,2, …, T tidsenheter

Slik modellen er spesifisert, er det en forutsetning at konstantleddet og helningsleddet er det samme for alle i og t. I tillegg opererer vi med følgende antakelser:

1. $E(e_{nt}) = 0$ for alle n
2. $var(e_{nt}) = s^2$ for alle n, hvor *var* står for varians
3. $cov(e_{it} e_{jt}) = 0$ for enhver i, j og t, hvor *cov* står for kovarians
4. $cov(e_{it} X_{jt}) = 0$ for enhver i og t
5. $e_{nt} \sim N(0, s^2)$

La oss med en gang slå fast at samtlige av disse forutsetningene sjelden er oppfylt. Når det er snakk om paneldata er OLS estimatene for eksempel sjelden variansminimale, forventningsrette, eller konsistente. Den viktigste årsaken til det er at feilleddet inkluderer effekten fra tidsdimensjonen, fra den rommelige dimensjonen og den kombinerte effekten av disse to dimensjonene.

Til tross for at intervallet mellom tidsenenhetene er relativt langt, er det tegn til autokorrelasjon i residualene og disse er blitt spesifisert som AR(1) (dvs. at $e_{it} = j_i e_{i,t-1} + m_{it}$, der m_{it} er hvit støy). På samme måte som autokorrelasjon er regelen og ikke unntaket i tidsserieanalyse, er heteroskedastisitet et gjennomgående fenomen i tversnittsanalysen. I panelmodeller vil det imidlertid ofte forekomme en spesiell form for *heteroskedastisitet* der variansen ikke bare er forskjellig mellom ulike enheter men også mellom tverrsnittene. Dette betegnes som *panelheteroskedastisitet* eller *enhetseffekter*. Denne for-

men for heteroskedastisitet oppstår som følge av selve *designet* i panelmodellen. Variansen i feilleddet varierer mellom hvert tverrsnitt på grunn av nivåforskjeller i den avhengige variabelen. For å ta hensyn til dette er det tatt med «dummy»-variabler for de enkelte tverrsnittsenhetene – som her er fylkene – i modellen. Den resulterende modellen betegnes som *LSDV* (Least Squares Dummy Variable) -modellen. I stedet for å ha et felles konstantledd for hele modellen som i OLS, introduseres et eget konstantledd for hvert enkelt tverrsnitt (minus 1 hvis det generelle konstantleddet beholdes). «Dummy»-variablene vil ikke i seg selv «forklare» forskjellene mellom tverrsnittene, bare beskrive dem. «Dummy»-variablene i en LSDV modell kan derfor sies å være et uttrykk for vår «spesielle uvitenhet» i motsetning til den generelle uvitenheten representert ved feilleddet. Selv om det er en «dummy»-variabel for hvert fylke, er bare et enkelt helningsledd for hver av forklaringsvariablene i modellen (og ikke et helningsledd for hvert tverrsnitt). Dette innebærer at forklaringsvariabelen antas å ha den samme effekten for samtlige tverrsnitt. Selv om det ikke er vist her, ble det også estimert en såkalt *avvik - komponent modell* . En slik modell henviser forskjellene mellom de ulike tverrsnittene til *feilleddet* slik at forskjellen tar form av stokastiske variasjoner og ikke faste, deterministiske forskjeller som i LSDV modellen. Resultatene fra denne modellen avvek ikke vesentlig fra LSDV-modellen.

Litteratur:

Aldrich, John H. (1993) «Rational Choice and Turnout», American Journal of Political Science, 37, pp. 246–278.

Bille, Lars (1995) «Medlemsudviklingen i otte danske partier 1953–1993. Et demokratisk problem?», i Morten Madsen, Hans Jørgen Nielsen og Gunnar Sjöblom (red.), *Demokratiets mangfoldighed Tendenser i dansk politik* , Odense, Odense Universitetsforlag.

Bjørklund, Tor (1997) *Et lokalvalg i perspektiv. Valget 1995 i lys av sosiale og politiske endrigner* , Oslo, Institutt for samfunnsforskning.

Bjørklund, Tor (1998) «Den synkende valgdeltakelsen. Kommunale variasjoner og mulige forklaringer», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.), *Lokaldemokratiet Status og utfordringer* , Oslo, Kommunenes Sentralforbund.

Blais, Andre og Agnieszka Dobrzynska (1998) «Turnout in electoral democracies», European Journal of Political Science, 33, pp. 239–261.

Crewe, Ivor (1981) «Electoral Participation», i David Butler, Howard R. Penniman, og Austin Ranney (red.), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections* , Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Farrell, David M (1997) *Comparing Electoral Systems* , London, Prentice Hall.

Franklin, Mark N. (1996) «Electoral Participation», i Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa Norris (red), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* , London, Sage.

Granberg Donald og Sören Holmberg (1988) *The Political System Matters* . Cambridge, Cambridge University Press.

Green, Donal P og Ian Shapiro (1994) *The Pathologies of Rational Choice Theory* , London, Yale University Press.

Hoffmann-Martinot, Vincent, Colin Rallings & Michael Thrasher (1996) «Comparing local electoral turnout in Great Britain and France. More simmilarities than differences?», European Journal of Political Science, 30. pp.241–257.

Jackman, Robert W. og Ross A. Miller (1995) «Voter Turnout in Industrial Democracies druing the 1980s», *Comparative Political Studies* , 27, pp. 467–492.

Kiberg, Dag, Kristin Strømsnes og Erik Vasstrand (1995) De norske valgundersøkelsene 1977, 1981, 1985, 1989 og 1993, Dokumentasjon, frekvenser, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, Rapport nr. 105.

KS 20.09.(1995) Hjemmesitterundersøkelsen.

Larsen, Helge O (1995–1996) «Ordførervervet og politisk mistillit», vedlegg til Ot.prp.nr. 58, Om lov om endring i Lov av 25 september 1992 nr. 107, om kommunar og fylkeskommunar m.v.

Leighley, Jan E. (1995) «Attitudes, Opportunities and Incentives. A Field essay on Political Participation», Political Research Quarterly, 48, pp.181–209.

Listhaug, Ola (1989) «Gamle og nye modellar i valforskinga eit oversyn», Tidsskrift for samfunnsforskning 30.

Midtbø, Tor og Kristin Strømsnes (1996) «Voter Turnout in Norway. Time, Space, and Causality», Scandinavian Political Studies, 19, pp. 379–400.

Miller, William L (1988) *Irrelevant Elections? The quality of Local Democracy in Britain,* Oxford, Clarendon Press.

Narud, Hanne M. og Henry Valen (1996) Decline of electoral turnout. The case of Norway, European Journal of Political Science 29, pp. 235–256.

Norges offisielle statistikk, Stortingsvalget 1997, Statistisk sentralbyrå.

Pattie, Charles og Ron Johnston (1998) «Voter turnout at the British General Election of 1992. Rational choice, social standing or political efficacy?», European Journal of Political Science 33, pp. 263–283.

Rallings, Colin og Michael Thrasher (1997) *Local Elections in Britain* , London, Routledge.

Rokkan, Stein (1968) «Norway Numerical Democracy and Corporate Pluralism», pp. 70–115, I Dahl, R.E. (red.) *Political Opposition in Western Democracies* . New Haven and London *Political Opposition in Western Democracies* . New Haven and London Yale University Press.

Rommetvedt, Hilmar (1998) «Kommune- og fylkestingsvalg lokaldemokrati eller riksgallup?», i Offerdal A. Og Aars J. (red.) *Lokaldemokratiet Status og utfordringer* . Oslo Kommunenes Sentralforbund

Rose. Lawrence E og Per Arnt Pettersen (1998) «The Legitimacy of Local Government What makes a difference?, Evidence from Norway», Paper prepared for presentation at session 15, «Citizens and Cities. How do Citizens Provide Input and Asesses Their Localities», World Congress of Sociology, Montreal, Canada July 26- August 1998.

Rose, Richard (1997) «Evaluating Election Turnout», i *Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation* , International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance).

Skare, Audun (1998) «Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk», i Offerdal A. Og Aars J. (red.) *Lokaldemokratiet Status og utfordringer.* Oslo, Kommunenes Sentralforbund.

Sørensen, Rune (1989) «Det kommunale demokrati. En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler», Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift 3.

Aardal, Bernt og Henry Valen (1995) *Konflikt og opinion* , Oslo, NKS-Forlaget.

Aardal, Bernt og Henry Valen (1997) «The Storting Elections of 1989 and 1993, Norwegian Politics in Perspective», i Kaare Strøm og Lars Svåsand (red), *Challenges to Political Parties. The Case of Norway* , Michigan, The University of Michigan Press.

Vedlegg 5

Statlig finansiering av politiske partier: intensjonene og utfallet

Lars Svåsand

1 Innledning

Fra midten av 1960-tallet har samtlige vestlige demokratier, med unntak av Storbritannia, innført en eller annen form for offentlige finansielle bidrag til politiske partier [136] . Det tidligere Vest-Tyskland regnes som foregangslandet for innføring av offentlig partifinansiering. Allerede i 1959 ble det gitt tilskudd til partienes sentrale organisasjoner for utdannelsesformål – det som i Norge senere er blitt dekket som bevilgninger til opplysningsorganisasjonene. Fra midten av 1960-årene sprer et generelt subsidieringssystem seg etter at Sverige i 1966, og Finland ett år senere, begynte med statsstøtte til partienes hovedorganisasjon uten at støtten var øremerket eller innebar noen forpliktelser. Det var denne modellen som ble innført i Norge i 1970 [137] . Selv om de nordiske land ofte følger tett på hverandre i slike saker, varte det helt til 1989 før et liknende system kom i Danmark. Offentlig finansiering av politiske partier ser også ut til å bli innført i nye demokratier (Ware and Burnell, 1998).

Den statlige partistøtten i Norge inngår som en del av statsbudsjettet hvert år. Beregningsgrunnlaget for støtten til partiene er deres andel av stemmene ved siste stortingsvalg. Partistøtten har hele tiden vært begrenset til nasjonalt registrerte partier, men for øvrig har reglene endret seg noe underveis. I 1975 ble det vedtatt at partier måtte ha minst 2,5 prosent av stemmene for å kunne søke om støtte. Flertallet i Partifinansieringsutvalget hadde gått inn for at bare partier med minimum 2,5 prosent av stemmene kunne få statlig støtte. Regjeringen mente at denne terskelen var for høy slik at partier med landsomfattende organisasjon, men uten å vinne noe stortingsmandat, kunne bli utestengt fra støtteordningen:

«På den annen side må man ha en sperregrense for å motvirke en tendens til oppsplitting og dannelse av et utvidet antall småpartier.» (St.prp. nr. 108 (1969–1970) s 12). I 1975 var det nettopp dette som hadde skjedd. I kjølvannet av folkeavstemningen om EF-medlemskap i 1972 var det i 1973 blitt registrert fire nye partier. Departementet hentet derfor fram forslaget fra den opprinnelige komiteinnstillingen. I Administrasjonskomiteen gikk Høyre, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti inn for at sperregrensen ikke burde være høyere enn 1 prosent, mens flertallet støttet departementets forslag [138] . Dette er den eneste innsnevring i regelverket som har forekommet. De andre endringene har gått på utvidelse av støtteordningene. I 1975 ble det innført

136.En oversikt over former for offentlige partisubsidier og deres økonomiske betydning for partiene i noen vestlige demokratier finnes i Appendiks 1 (Pierre, Svåsand and Widfeldt 2000).

137.Innstilling fra Partifinansieringsutvalget av 1968, Oslo 1969, s 5.

138.På tross av dette har stadig nye partier blitt dannet, slik at tallet på registrerte partier i er kommet opp i 22.

egne støttebeløp til partienes organisasjoner på kommune- og fylkesplan, samt til partigruppene i kommunestyrer og fylkesting. Nok en utvidelse kom i 1978 da de politiske ungdomsorganisasjonene kunne søke om støtte. I tillegg til den regulære partistøtten mottar partiene, eller organisasjoner med nær tilknytning til partiene, slik som opplysningsorganisasjonene, betydelig støtte over andre budsjettposter, slik som gjennom pressestøtten og støtten til voksenopplæring. Ytterligere en form for støtte er dekning av utgifter til avholdelse av nominasjonsmøter og i en egen kategori kommer støtten til partigruppene på Stortinget. I denne sammenhengen vil imidlertid diskusjonen konsentreres om støtten til partiorganisasjonene da det er denne som ofte oppfattes som prinsipielt vanskelig og som antas å ha bestemte virkninger.

Innstillingen fra partifinansieringsutvalget var svært sprikende, men i tiden etter innføringen av den statlige støtteordningen har det, med visse unntak, vært bred enighet om prinsippet som sådan. Fremskrittspartiet har konsekvent argumentert for at ordningen skulle opphøre. Mellompartiene har gått inn for at støtten bør fordeles etter to kriterier: et felles beløp til alle partier uavhengig av størrelse og resten fordelt proporsjonalt som i dag [139] . Noe mer uenighet har det vært om selve beløpet. Særlig på 1970- og 1980-tallet endte gjerne budsjettbehandlingen med at stortingsflertallet plusset på det totale beløpet i forhold til forslaget i budsjettproposisjonen. I bare fem av de tjue første år med partistøtte ble regjeringens budsjettforslag stående, mens i alle andre år har et flertall i stortinget plusset på regjeringens forslag. Bare i tre år, 1971, 1980 og 1991, ble det bevilget like mye som det foregående år. I 1987 var det bare Høyre og Fremskrittspartiet som støttet Arbeiderpartiregjeringens forslag – alle andre, Arbeiderpartiet inkludert, mente partiene fortjente mer.

Det er de nasjonale partiorganisasjonene som søker om og som mottar støtten. Fram til og med i år ble støtten gitt uten noen form for forpliktelse for mottakerne [140] . Fra og med regnskapsåret 1998 må samtlige registrerte partier, enten de mottar støtte eller ei, redegjøre for visse sider av sine inntekter [141] . Det må i det følgende år leveres rapport til Stortinget over inntektenes fordeling på:

– offentlig støtte
– kontingentinntekter
– tilskudd fra privatpersoner, lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende
– tilskudd fra institusjoner, organisasjoner, foreninger og sammenslutninger, samt fra stiftelser og fond
– renteinntekter

Det må videre opplyses om partiet har mottatt tilskudd som overstiger 20 000 kr., enten som enkeltbidrag eller som sum, fra «samme navngitte tilskuddsyter». I så fall må navn på giveren oppgis. Denne loven stiller imidlertid partiene like fritt som før med hensyn til hvordan statsstøtten brukes og loven inneholder heller ikke noe om konsekvensene ved å ignorere påbudet.

139.Denne uenigheten fantes også i den opprinnelige innstillingen.
140.Det sees her bort fra den støtten partiene kan få fra Utenriksdepartementet til støtte for demokratiseringstiltak i tidligere Øst-Europa.
141.Lov av 22. Mai 1998 nr. 30. Loven er helt parallell den danske lovgivningen.

2 Studier av partifinansiering

Spredningen av statlig partifinansiering har stimulert til en rekke studier. Disse har fokusert på hvorledes offentlig partisubsidiering er blitt organisert [142] , men i liten grad foretar disse studiene noen kobling mellom, på den ene side, finansieringsomfang og -form og, på den annen side, andre egenskaper ved partienes organisasjon eller virksomhet. Foreløpig eksisterer verken det teoretiske eller metodiske grunnlag for å teste slike sammenhenger. Unntaket gjelder analyser av hvilken effekt valgkamputgifter har på valgresultatet. I USA har det vist seg at medlemmer av kongressen som stiller til gjenvalg har 95 prosent sjanse for å bli gjenvalgt. Det er altså statistisk nærmest umulig å slå ut et sittende medlem av Representantenes hus. Men Mann og Wolfinger (1980) fant i en analyse av valg til Representantenes Hus og Senatet at det var mulig for en utfordrer å vinne over en som søkte gjenvalg dersom utfordreren kunne satse betydelig mer penger enn den som søkte gjenvalg. I en analyse av ni britiske valg fra 1950 og framover konkluderer R.J. Johnston (1987) med at «valgresultatet i kretsene er påvirket av valgkamputgiftene til partiene» (s 179) og i en analyse av det kanadiske parlamentsvalget i 1988 kommer forfatterne til liknende konklusjon (Carty and Eagles 1999 s 85). Det synes ikke å være tvil om at mengden av penger som involveres i en valgkamp er av en «viss» betydning. Aktørene, det vil si kandidatene ved valgene, gir selv uttrykk for at det er nødvendig med betydelige pengesummer [143] . Disse analysene viser imidlertid også at sammenhengen som identifiseres ikke uten videre gjelder under helt andre institusjonelle forhold. I både det britiske, kanadiske og amerikanske tilfellet har vi å gjøre med valg i enmannskretser der det til dels vil være andre vurderinger blant velgerne enn i land med proporsjonale valgordninger. I det amerikanske tilfelle er videre lærdommen at måten partiene fungerer på er avgjørende for finansieringsmønsteret: når partiene ikke har kontrollen over nominasjonsprosessen, som tilfellet er i USA, stiller dette enhver kandidat fritt til å kjempe om velgernes gunst, først i kampen om vinne sitt partis nominasjon og deretter å slå ut motstanderen fra det andre store partiet. Partiorganisasjonen er satt på sidelinjen i denne sammenheng [144] . I dette tilfelle virker reglene for finansiering av valgkampen, så vel som kostnadene ved valgkampen, til å forsterke fragmenteringen av partiorganisasjonen.

Måten den offentlige partifinansieringen virker på varierer mellom de politiske systemene. De skandinaviske land er blant de mest generøse med hensyn til den offentlige støttens omfang samtidig som det kreves lite av partiene som mottaker. Dette er i tråd med en nordisk tradisjon der det generelt er meget få reguleringer av partienes virksomhet. En begrensning på partiene har vært forbudet mot politisk reklame i radio og fjernsyn [145] . Kontrasten til andre land, både i Europa og USA er slående. Utenom Norden er det blitt van-

142.Se for eksempel Alexander 1989, Alexander and Shiratori 1998, Gunlick 1994.

143.Se for eksempel Washington Post 11. aug. 1999.

144.Schlesinger (1991) kaller derfor den minste organisasjonsenheten i det amerikanske systemet (the nucleus), det som skal til for å få valgt en kandidat. Organisasjonen bygges opp omkring den vinnende kandidaten, snarere enn at kandidaten benytter seg av en eksisterende organisasjon.

145.Dette forbudet er opphevet for radioreklame og det er også forslag om dette med hensyn til fjernsynsreklame.

lig dels å bestemme hvorledes den offentlige partistøtten skal brukes, eller å kreve en mer detaljert redegjørelse for på hvilken måte partier og kandidater skaffer seg inntekter. Regler for partivirksomhet er mest omfattende i USA (Ranney 1975) og her er også rapporteringsplikten for kandidatene meget detaljert utformet [146] .

3 Pro- et contra argumentene om offentlig partisubsidiering

Om det er en offentlig oppgave å bidra til å finansiere politiske partier er omstridt, både av prinsipielle grunner og av praktiske grunner. Det prinsipielle spørsmålet berører grenseflatene mellom statens virksomhet og rollen til politiske partier i demokratier. Den praktiske siden gjelder hvilke former for støtte som eventuelt skal gis og hvilke virkninger det har at slik støtte innføres.

Uenigheten i partifinansieringsutvalget reflekterte noen av de vanskelige avveiningene i dette spørsmålet. Oppsummert (i tabell 3.1) kan det sies at det ble reist sju momenter både til fordel for og som argument mot statlig partifinansiering:

Tabell 5.1:

Argumenter for statsstøtte	Argumenter mot statsstøtte
Partiene vil være bedre i stand til å ivareta sine oppgaver	Partifinansiering er ikke en statsoppgave
Opplysningsvirksomhet	Avhengighet av staten. Et politisk flertall vil ha mulighet til å favorisere seg selv
Bedre partienes mulighet til utredningsvirksomhet	Øke skepsisen mot partipolitikk
Stimulere politisk interesse og frigjøre arbeidskraft	Konservere partistrukturen
Bedre muligheter for kontakt med velgerne	Svekket engasjement, passive medlemmer
Forhindre grupper og personer utenfor partiene i å skaffe seg innflytelse	Partiapparatet blir for dominerende
Fjerne mistanke om at partiene ligger under press	Umulig å lage fordelingskriterier

Kilde: Innstilling fra Partifinansieringsutvalget av 1968, s .44–46

Argumentene både på tilhenger- og motstandersiden kan sies å falle i fire kategorier.

Først, det normative hensynet: er det rimelig at staten bidrar til finansieringen av politiske partier?

Uansett svar på det normative spørsmålet argumenterte både tilhengere og motstandere av statlig partisubsidiering med at innføring av en slik ordning ville ha konsekvenser. Disse konsekvensene kan vi gruppere i tre typer:

– Interne virkninger: statlig partifinansiering ville gripe inn i måten partiene

146.Se for eksempel Federal Election Commission's website:www.fec.gov

fungerte på.
- Eksterne virkninger: partienes virksomhet utad i samfunnet ville bli påvirket av statlig finansiering.
- Systemmessige virkninger: statlig finansiering ville påvirke forholdet mellom de eksisterende partiene og eventuelle nye partier.

Som det vil fremgå nedenfor, er det ikke mulig å gi entydige svar på om innføringen av statlig partisubsidiering har hatt de virkninger som tilhengere eller motstandere hevdet. Det er flere grunner til dette. Den statlige partistøtten hadde flere intensjoner. Det er derfor mulig at noen av disse er blitt innfridd, mens andre ikke er det. Virkningene av partistøtten kan også vise seg på ulike nivå: den kan ha hatt en effekt på makro-nivå (partisystemet), en annen effekt på meso-nivå (de enkelte partiene) og en tredje effekt på mikronivå (velgerne). I tillegg kommer de metodiske problemene med å isolere effekten av denne type virkninger fra andre relevante faktorer.

3.1 Normative aspekter

Innføring av statlig subsidiering av partiene i Europa markerte en vesentlig forandring i forholdet mellom staten og partiene. Partiene har alltid operert i en «gråsone» mellom det å være «private» organisasjoner og det ha «offentlige roller». Formelt sett er partiene for «private» organisasjoner å regne, og det er et av grunntrekkene i et demokrati at partier skal fritt kunne dannes og styres uten innblanding fra myndighetenes side, på linje med andre «frivillige» organisasjoner. Men gjennom nominering av kandidater og rekruttering av politiske ledere har partienes virksomhet større betydning for hele landet enn tilfellet er for noen annen type organisasjon. Konsekvensene av partienes aktivitet er derfor med på å gjøre dem til «offentlige» organisasjoner. Med innføringen av offentlig subsidiering ble skillet mellom stat og parti mer diffust enn det tidligere hadde vært. I litteraturen om politiske partier er innføring av offentlig partifinansiering blitt brukt som argument for at vi nå står overfor en helt ny type partier: «kartellpartier», der partiene er mer opptatt av staten enn de er av deres medlemmer og velgere (Katz and Mair 1995). Et utslag av dette er at partiene bruker statsfinansieringen til å frigjøre seg fra medlemmenes krav og samtidig stenge døren for nye politiske partier. Det er nettopp partienes *autonomi* som har vært sentral for motstanderne av statlig finansiering (Lipow 1998).

Også tilhengere av partifinansiering argumenterer prinsipielt: det er fordi partiene er helt vesentlige institusjoner i demokratiet at staten bør bidra til deres virksomhet. Demokrati i moderne forstand er vanskelig å tenke seg uten politiske partier. Samtidig er det selvsagt slik at det langt fra bare er politiske partier som har (avgjørende) innflytelse på beslutninger som treffes av politiske organ. Både økonomiske foretak, interessegrupper, enkeltpersoner og media kan påvirke den politiske dagsorden og har ressurser til å påvirke utfallet av beslutninger. Partiene er imidlertid de eneste aktørene som i prinsippet opptrer i samsvar med befolkningens, det vil si velgernes, ønsker. Ingen andre organisasjoner kan påberope seg et tilsvarende grunnlag for å få gjennomslag i utformingen av den offentlige politikken. Ut fra dette legitimitetsgrunnlaget er det derfor nødvendig for staten å bidra til finansieringen av disse som motvekt mot den øvrige påvirkningskraften.

3.2 Interne virkninger

En av bekymringene ved innføring av statsstøtten til partiene var at de interne forholdene i organisasjonen ville bli forandret. På den ene side var det frykt for at statsstøtten ville bli en «sovepute»: i vissheten om faste inntekter ville organisasjonen, særlig på lavere nivå, være mindre motivert for å skaffe egne midler. Slapphet i innkreving av medlemskontingent kunne bli en slik virkning, men alt tyder på at det også tidligere var problemer med å få inn kontingenten.

En annen konsekvens av statsstøtten kunne bli at partiorganisasjonen ville legge mindre vekt på å samle inn ekstraordinære midler, eller at tradisjonelle givere ville bli tilbakeholdne i og med at partiene ble støttet av staten. En gjennomgang av partienes regnskaper viser at innsamlede midler gikk noe tilbake de første årene etter partistøtten ble innført, men tok seg opp igjen senere (Svåsand 1994). Det har imidlertid gjennom statsstøtten skjedd en så stor vekst i partienes inntekter at innsamlede midler naturlig nok som andel er gått tilbake.

I den internasjonale debatten om partifinansiering har en vært opptatt av fire mulige virkninger av statlig finansiering:

– partiene blir mindre interessert i å rekruttere medlemmer
– partimedlemmene pasifiseres
– det sentrale nivå i partiene blir sterkere
– innflytelsen til partibyråkratiet øker

5.3.2.1 Medlemsrekruttering

Som frivillige organisasjoner henter partiene sin eksistensberettigelse fra medlemmene som ut fra en rekke motiver har bestemt seg for å melde seg inn i organisasjonen.

Med hensyn til omfanget av partimedlemskap er det i dag en entydig forverret stilling for partiene. Mens det i 1960-årene var ca. 15 prosent av de stemmeberettigede som var partimedlemmer er tallet nå under 10. Også tilfanget av potensielle partimedlemmer har gått tilbake. I 1969 var det 16,8 prosent av de spurte som vurderte å melde seg inn i et parti. I 1973 sank dette til 13 prosent, men tok seg så opp igjen til 17 prosent fire år senere. Etter den tiden har andelen potensielle medlemmer gått svakt, men uavbrutt, tilbake til 13 prosent (i 1993) [147] .

Men det er vanskelig å legge skylden for tilbakegangen på innføringen av partisubsidier. I Norge holdt det samlede medlemstallet seg opp i femten år etter innføringen av partisubsidier pga. en kraftig vekst i Høyres og Kristelig Folkepartis organisasjoner, mens Arbeiderpartiet gikk tilbake på midten av 1970-tallet før det igjen fikk en vekst. Det totale medlemstallet ble i noen grad også holdt oppe ved fremveksten av Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. Den store tilbakegangen i medlemstall i Norge kom først fra midten av 1980-tallet. Tilbakegangen i medlemstall har funnet sted i de fleste europeiske land, og gjerne i sterkere grad og tidligere enn i Norge [148] . En

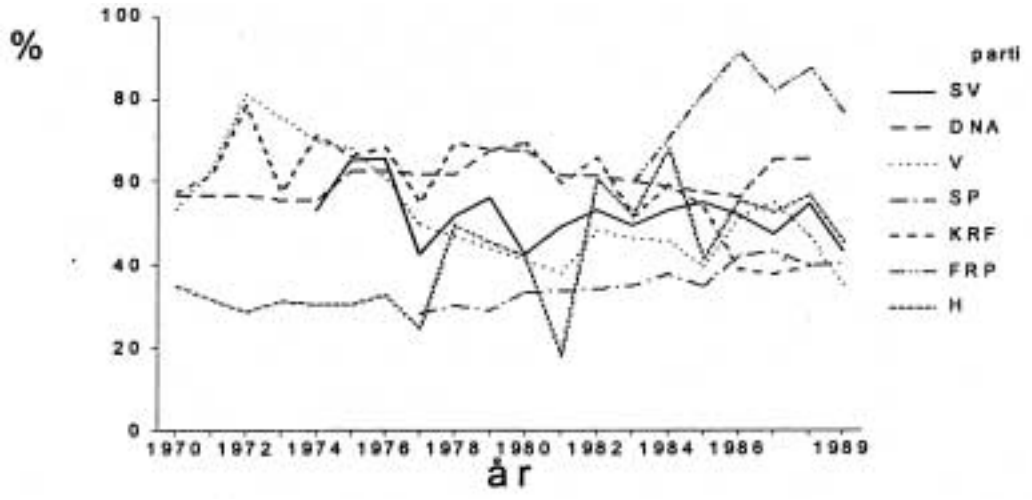
147.Valgundersøkelsene. Data innsamlet av Valgforskningsprogrammet, Institutt for samfunnsforskning, ledet av Henry Valen og Bernt Aardal. Data her stilt til disposisjon av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.

148.Se de enkelte kapitlene i Katz and Mair (1994)

liknende utvikling har skjedd med hensyn til partiidentifikasjonen. Mens det i 1981 var 71 prosent som uttrykte en identifikasjon (sterk + svak) med et av partiene, var det tilsvarende tallet i 1997 53 prosent (Aardal 1999 s 149).

Tilbakegangen i medlemstall kan vanskelig sies å skyldes at partiene har mistet interessen for å ha medlemmer, slik kartellpartimodellen impliserer. De synspunkter som kommer til uttrykk i partienes egne dokumenter, som for eksempel årsberetninger og spesielle utredninger om partiorganisasjonen, legger stor vekt på behovet for å rekruttere medlemmer og omtaler sviktende medlemstilgang og synkende aktivitet som problematisk. Det kan derfor vanskelig sies at statlig partifinansiering har ført interessen vekk fra å rekruttere medlemmer. Statlig partifinansiering har ikke kunne hindre en tilbakegang, men den har muligens redusert takten i tilbakegangen siden partiene har hatt ressurser til å iverksette rekrutteringskampanjer. Både i Storbritannia og i Danmark (hvor partifinansiering ble innført sent) har tilbakegangen i medlemstall vært dramatisk (Webb 1995, Bille 1997).

Blant faremomentene en var redd for, var at partiene skulle bli helt avhengige av staten. En gjennomgang av partiregnskapene for perioden 1970–1989 (Svåsand 1994) viser at det er store variasjoner mellom partiene, og også mellom ulike år, i hvor mye den statlige finansieringen kom til å bety. I de første årene etter ordningen ble innført, økte statssubsidienes betydning – slik skeptikerne hadde vært bekymret for, men over tid synker andelen slik at i de fleste partiene utgjør statsstøtten mellom 40 og 50 prosent, noe høyere for Arbeiderpartiet og spesielt høyt for Fremskrittspartiet. Skeptikerne har for så vidt fått rett: statsbevilgningene er blitt den viktigste inntektskilden og har vendt partiene til et høyt inntektsnivå.



Figur 5.1 Partistøttens andel av partienes totale inntekter

5.3.2.2 Pasifisering av medlemmer?

Hvorvidt partienes evne til å aktivisere medlemmene er blitt mindre enn før er vanskelig å slå utvetydig fast pga. mangel på sammenliknbare data over tid.

Men det er en allmen oppfatning er at det er blitt lavere aktivitetsnivå i de politiske partiene. I en undersøkelse foretatt blant medlemmer i norske partier fant Heidar (1994) at 53 prosent av partimedlemmene ikke hadde deltatt på noe partimøte (i 1990). I Høyre gjaldt dette for 69 prosent av medlemmene, mens det «minst passive» partiet var Sosialistisk Venstreparti med 37 prosent [149] . De viktigste begrunnelsene for ikke å ha deltatt på møter var at medlemskapet i seg selv ble oppfattet som symbolsk (44 prosent) og at yrkesmessige forhold forhindret deltagelse (38 prosent) (Heidar 1994 s .77). Svært få ga uttrykk for at partimøtene var kjedelige (12 prosent) eller at medlemmene var uten innflytelse (9 prosent) [150] . Motstanderne av statlig partifinansiering mente at en slik ordning ville lede til passivitet, men ser vi på forklaringene som gis for at medlemmer er passive, er disse knyttet til medlemskapets begrunnelse eller til forhold utenfor partiet. Slik sett deler partiene skjebne med mange andre organisasjoner, der særlig rekruttering av ledere er et problem (Selle og Øymyr 1995). Et stort flertall av partimedlemmene (61 prosent) regnet med tilsvarende aktivitetsnivå i fremtiden, mens 13 prosent ville redusere det og 14 prosent ville forlate partiet. Disse to gruppene var til sammen dobbelt så stor som den andelen som sa de ville bli mer aktiv. Heidar viser også at det særlig var de passive partimedlemmene som hadde planer om å forlate partiet i fremtiden. Det ser altså ikke ut til at det er de aktive som blir «frustrert» over partienes virksomhet som fører til det fallende medlemstallet.

Denne undersøkelsen, gjennomført i 1990, må sies å ha blitt bekreftet ved de senere års fallende medlemstall [151] .

Skeptikerne mot statlig partifinansiering har for så vidt fått rett, i og med at partimedlemskapet er gått tilbake og det synes som om det er utbredt passivitet i partiorganisasjonene. Partimedlemmene betyr mindre for partienes nasjonale økonomi enn tidligere. Arbeiderpartiet kan sees som et eksempel på at medlemskontingenten etter hvert blir uvesentlig som inntektskilde. I 1960-årene stod medlemmenes innbetaling for over halvparten av partiinntektene til Arbeiderpartiet, men i 1989 utgjorde disse bare 4 prosent, og i 1998 under 2 prosent [152] .

Innføring av statlig partifinansiering kan forklare medlemskontingentens synkende andel av totalinntektene, men det kan ikke forklare at antall medlemmer går tilbake eller at passiviteten er utbredt. En kraftig tilbakegang for partiene i Danmark lenge før partifinansiering ble innført – og tilsvarende i Storbritannia uten noen som helst statlige partisubsidier – tyder på at vi har å gjøre med mange faktorer både på makro- og mikro-nivå.

149.I valgundersøkelsene er det spurt etter deltakelse i nominasjonsprosessen. Også denne aktiviteten viser tilbakegang: I 1969 svarte 4,5 prosent av de hadde deltatt i dette, mens det i 1993 bare var 2,5 prosent.

150.En tilsvarende undersøkelse i Nederland konkluderer også med at passiviteten blant partimedlemmer er «selvvalgt» (Zielonka-Goei, 1992)

151.Også i Storbritannia viser en undersøkelse (Whiteley, Seyd and Richardson 1996) at deltakelsen er gått tilbake.

152.Sammenlikninger mellom partiene er problematisk fordi de interne reglene for fordeling av medlemskontingent varierer sterkt. Høyre nasjonalt har for eksempel ingen andel av medlemskontingenten.

5.3.2.3 Sentralisering

Det er partiene sentralt som er mottakere av partistøtten. De statlige bidragene er i dag dominerende for de norske partiene i forhold til alle andre inntektskilder (se tabell 3). Potensielt gir dette det sentrale nivået stor innflytelse over virksomheten. Problemstillingen her er imidlertid vanskelig å etterprøve i praksis. Utvidelsen av støtteordningen i 1975 til kommune- og fylkesnivået og senere i 1978 til ungdomsorganisasjonene har motvirket en eventuell sentralisering. Men det vil også kunne være flere andre faktorer som trekker i sentraliserende retning. For eksempel er det en utbredt oppfatning at dominansen av fjernsynet i politisk formidling bidrar til slik sentralisering [153] . Det finnes få studier av norske valgkamper, men en vanlig antakelse er at nasjonale politiske ledere har fått en mer fremtredende rolle, blant annet fordi det nå er mulig for dem å opptre over hele landet i løpet av en valgkamp.

5.3.2.4 Byråkratisering

En annen intern virkning som den statlige finansiering ble antatt å føre til var utvikling av de sentrale partiapparatene og en generell byråkratisering av partiene i den forstand at antall ansatte har økt. Å analysere utviklingen av antall ansatte over tid er imidlertid langt fra enkelt. For eksempel regnes de ansatte i stortingsgruppen ikke med til de ansatte i partiet, selv om de «de facto» arbeider for partiet. Og som det er vist av blant annet Rommetvedt (1992 s 93) har det vært en betydelig vekst i Stortingets personalressurser, spesielt i 1970-årene. Like problematisk er skillet mellom hovedpartiets ansatte og ansatte i sideorganisasjonene og i lavere nivåer. Særlig i mindre partier er det personer som deler tid mellom flere organisasjonsledd, for eksempel mellom ungdomsorganisasjon og hovedparti. Enda vanskeligere enn å skaffe full oversikt over antall personer er det å skille ut hva de enkelte gjør. At antall ansatte vokser trenger ikke nødvendigvis bety at «byråkratene» overtar partiarbeidet. Om en bare tar utgangspunkt i partienes årsberetninger viser disse gjennomgående en økning i antall ansatte i perioden 1973–1990 i partienes stortingsgrupper, mens det er større variasjon i antall ansatte i partiorganisasjonen. Problemet her er først og fremst mangel på systematiske data om perioden før statlig partifinansiering ble innført.

For fire partier er det mulig å kartlegge deres bruk av ressurser med hensyn til lønninger, for perioden 1960–1989. Tallene viser imidlertid ikke et klart mønster. (Tabell 3.2).

153. Mendilow (1992) hevder at statlig finansiering av partiene i Israel førte til sterkere sentral kontroll og at slik finansiering forskjøv partienes valgkamper over til fjernsynet. Dette skapte en sirkel der behovet for enda flere penger økte og avhengigheten av offentlige midler tiltok.

Tabell 5.2: Lønnsutgifter, i prosent av totale utgifter (gjennomsnitt)

Partier	Før 1970	1970 – 1990
SV	–	37,2
DNA	14,0	28,7
V	28,9	37,9
Sp	n.d	46,2
KrF	35,9	30,0
H	23,4	20,4
FrP	–	34,0

Kilde: Svåsand 1994 s 207

I Arbeiderpartiet og i Venstre er det en markert forskjell mellom perioden før og etter innføringen av statlig finansiering når det gjelder lønnsbudsjettet. Gjennomsnittlig gikk det dobbel så stor andel med til lønnsbudsjettet i Arbeiderpartiet etter 1970, enn i årene på forhånd, mens det i Venstre var nesten 10 prosent forskjell i gjennomsnittsnivået. I Kristelig Folkeparti og i Høyre derimot er det snarere den motsatte tendensen, om enn mindre markert. I disse to partiene tok lønninger gjennomsnittlig mer av budsjettet før 1970 enn etterpå. Det er heller ikke slik at jo større partiene er valgmessig eller i medlemmer, desto mer «byråkrati». Sammenhengen er tvert imot omvendt: små partier bruker større andel til lønnsutgifter enn de større partiene. (Dette er et av argumentene mellompartiene bruker for å få endret fordelingsnøkkelen for statstilskuddene.)

Selv om partifinansiering skulle ha ført til økt sentralisering og byråkratisering, er ikke det dermed gitt at dette er negativt for partiene som institusjoner. Tilhengerne av partifinansiering mente dette ville øke partienes utredningskapasitet, det vil si, de ville bli bedre i stand til å utrede tema de var interessert i. I den politiske kampen partiene imellom og mellom partiene og andre politiske aktører, er det fra et demokratiteoretisk ståsted viktig at partiene ikke blir handlingslammet i den politiske prosessen. Det har vært dokumentert av flere (Rommetvedt 1992, Norby 1998) at aktivitetsnivået i Stortinget har økt betydelig. Samtidig med skiftende politiske forhold og behovet for å komme fram til kompromisser har dette også gitt partienes stortingsgrupper stor betydning. Også hensynet til de interne forholdene mellom partiorganisasjon og stortingsgruppe kan tale for at det bør utvikles et profesjonelt element i partiorganisasjonen [154] .

154.Dette problemet har partiene selv vært opptatt av, som følgende sitat fra Sosialistisk Venstrepartis beretning 1975–76 illustrerer: «Så lenge de politisk ansatte primært bli beskjeftiget med å pakke pakker og bære aviser vil de alltid komme til kort i en debatt med for eksempel våre stortingsrepresentanter om hva som er de politiske linjer, stortingsrepresentantene vil alltid være mye bedre informert» (s 18).

3.3 Eksterne virkninger

Tilhengerne av statlig partifinansiering i utvalget argumenterte med at partiene ville bli bedre i stand til å utføre sine funksjoner dersom staten bidro. Det ble imidlertid ikke forsøkt å presisere nærmere hva disse funksjonene besto i og hvorledes de ville bli bedre utført. Det eksisterer ikke noen fullstendig enighet om hva partienes funksjoner er, men det er enighet om at partiene skiller seg fra andre organisasjoner ved at de aggregerer politiske preferanser og kontrollerer rekruttering til politiske verv.

Velgerne representerer et mylder av ulike interesser, både når det gjelder hvilke saker de er interessert i og hvilket standpunkt i de enkelte sakene de inntar. De politiske partiene er de eneste organisasjonene som utformer en politikk på nær sagt alle samfunnsområder. Gjennom partiprogrammet og andre dokumenter gjøres medlemmer og velgere kjent med hva partiene står for. Dette er (i prinsippet) grunnlaget for velgernes beslutning om hvilket parti de skal stemme på. Partiene er i denne forstand «ansvarliggjorte» institusjoner som velgerne kan belønne eller straffe ved neste korsvei. Ingen andre institusjoner i samfunnet kan sies å presentere slike «pakker» av standpunkt, selv om det også finnes partier som har relativt smale felt av den offentlige politikken som sin interesse. Denne egenskapen til å koordinere de mange sprikende interessene i samfunnet gjør det nødvendig å støtte opp om partier som institusjoner.

Et særtrekk ved partiene i vestlige demokratier er at de fungerer som kanaler for rekruttering av beslutningstakere. Gjennom partienes kontroll med nominasjonsprosessen, og spesielt i system med proporsjonal valgordning, er det vanskelig, men ikke umulig, å bli valgt som representant til nasjonalforsamlingen [155] . I nasjonale valg må vi derfor si at partienes grep om nominasjons- og valgprosessen har vært nesten total, både før og etter innføring av statlig subsidiering [156] .

Ved lokale valg er situasjonen en annen. I Norge var det særlig tidligere en sterk tradisjon for såkalte upolitiske, eller tverrpolitiske lister (Hjellum 1967, Rokkan 1970). Støtten til slike lister har vært på sterk retur i etterkrigstiden, men er ikke forsvunnet (Aars og Ringkjøb 1999). På det lokale plan opplever de etablerte partiene at det er vanskelig å få rekruttert kandidater til kommunevalgene, samtidig som der er indikasjoner på at flere velgere kunne tenke seg å være kandidat ved kommunestyrevalg, men ikke ønsker å stå på en partiliste. På dette punktet synes det som om innføring av statssubsidier ikke har kunne forhindre vanskeligheter med å fylle rekrutteringsfunksjonen, men det er neppe noe årsakssammenheng mellom disse fenomenene. I Finland opplever for eksempel partiene ikke tilsvarende rekrutteringsproblemer (Aars and Underdal 1998).

Både tilhengere og motstandere av statlig partifinansiering mente at dette ville påvirke den politiske interessen: for tilhengerne ville dette gjøre partiene

155.I Norge er det bare en gang i etterkrigstiden at det har lyktes en kandidat å bli valgt til Stortinget uten at de har stått på listen over et registrert politisk parti (Aune i 1985).

156.Et helt annet spørsmål gjelder om langvarig medlemskap i partiene fremdeles er nødvendig for å oppnå eliteposisjoner. Det finnes ikke systematiske studier av dette, men flere eksempler tyder i hvert fall på at partiene rekrutterer personer til enkelte posisjoner med (meget) kort fartstid i partiet.

bedre i stand til å kommunisere med velgere og derved stimulere den politiske interessen, mens det for motstanderne ville ha den stikk motsatte effekt. spesielt ville det øke skepsisen mot partipolitikk.

En etterprøving av disse forventningene er problematisk fordi det implisseres her at en endring på makro-nivå (partifinansiering) skal gi seg utslag på mikro-plan (velgernes oppfatning og adferd). Vi kan derfor bare indirekte se om ulike indikatorer har forandret seg i forventet retning, for eksempel om det har vært endringer i velgernes egne oppfatninger av politisk interesse, i faktisk politisk handling i form av valgdeltakelse og i form av velgernes tillit til politiske aktører, institusjoner og prosesser.

5.3.3.1 Politisk interesse

Andelen velgere som uttrykker «Lite interesse» for politikk har variert over tid, men tendensen er at andelen har økt siden partifinansieringen ble innført, fra 26,2 prosent i 1973 til et toppunkt på 53 prosent i 1985 og ned til 33,7 prosent i 1993. Andelen velgere med «meget interesse» har sunket i denne tiden fra 14,5 prosent i 1973 til 8,3 prosent tjue år senere [157] . Målt slik har det ikke vært noen generell økning i politisk interesse etter partifinansieringen ble innført, snarere er det en tilbakegang.

5.3.3.2 Valgdeltakelse

Mer variabelt har det vært med valgdeltakelsen. Ved stortingsvalg har deltakelsen stort sett holdt seg på et høyt nivå, men ved kommunestyre- og fylkestingsvalg viser deltakelsen en sterkt fallende tendens (Christensen og Midtbø 1999). Flere meningsmålinger tyder også på at befolkningens oppfatning av fylkeskommunen som institusjon er negativ. Den politiske interesse kan derfor vanskelig samlet sett sies å ha økt i den tiden partifinansiering har vart, og valgdeltakelsen har vært fallende ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

5.3.3.3 Politisk tillit

Aardal (1999) har vist at ulike mål for tillit til politikere, partier og valginstitusjonen ikke viser noen systematisk fallende tendens. I perioder har det vært tilbakegang for noen av disse målene, tillit til valginstitusjonen nådde et (hittil) laveste nivå (73 prosent) i 1993 (Aardal 1999 s 173). Men senere har det vist seg at tilliten igjen har tatt seg opp og et meget klart flertall av velgerne (89 prosent) har et positivt syn på partiene (Aardal 1999 s 174).

Det viser seg også at i en internasjonal sammenheng utmerker nordmenn seg med generelt å ha en høy tillit til politiske institusjoner og prosesser.

Det synes således å være en forskjell på velgernes oppfatning av partier og den politiske prosess og deres adferd. Oppfatningen tyder på en positiv vurdering, uten at dette gjenspeiles i den faktiske adferden.

157.Valgundersøkelsene.

5.3.3.4 Avhengighet av spesielle kilder.

Et viktig argument for tilhengere av statlige partisubsidier har vært at dette ville frigjøre partiene fra bindinger som kunne ligge i at enkelte donatorer, som privatpersoner, bedrifter og organisasjoner kunne bli dominerende som inntektskilder: økonomisk dominans ville lede til politisk påvirkning. Partienes avhengighet av spesielle interesser ville med andre ord svekke deres troverdighet som forsvarere av velgernes interesser. Systematiske studier av dette finnes ikke i Norge, men en nylig undersøkelse av Haugsgjerd Allern (1999) drøfter et aspekt av dette. Hun har analysert ulike typer formelle og økonomiske koblinger mellom Arbeiderpartiet og fagbevegelsen og mellom Senterpartiet og organisasjonene i landbruket.

For Arbeiderpartiets del varierer andelen av partiets inntekter i perioden 1990–97 som kommer fra Landsorganisasjonen mellom 24,8 prosent i 1991 og 4,3 prosent i 1996. Generelt har Landsorganisasjons (LO) andelen i stortingsvalgår utgjort en femtedel av totalinntektene, men sank til 17,2 prosent i 1997. Tendensen er imidlertid synkende andel, såvel som reell nedgang i den generelle støtten fra Landsorganisasjonen. I 1990 mottok partiet 6 millioner kroner i generell støtte, og i 1996 4 046 000. Sammenliknet med tidligere er dette er en betraktelig reduksjon. På slutten av 1960-tallet utgjorde fagbevegelsens andel av valgfondet hele tre fjerdeler av fondets inntekter (Haugsgjerd Allern 1999 s .20). Senterpartiets støtte fra ulike produsentorganisasjoner i landbruket (Bondelaget sluttet med finansielle bidrag i 1938) er marginale. I perioden 1990–97 utgjorde disse maksimalt seks prosent (1992) og forsvant helt etter 1994.

I tabell 3.3 vises partienes samlede inntekter i 1998 og hvor mye som kom fra organisasjoner og i form av statlige bidrag.

Tabell 5.3: Partienes totalinntekter 1998, bidrag fra organisasjoner, og statsstøtte

Parti	Totalt	Organisasjonsstøtte	Statsstøtte
SV**	9 158 520	46 134	6 736 868
DNA	51 481 000	5 080 000	41 655 293
Sp	20 564 000	141 646	9 388 984
V*	6 100 000	0	5 275 000
KrF	27 326 000	1 090 000	16 149 469
H	22 289 000	4 800 000	16 080 744
FrP	18 760 000	300 000	18 123 744

* Venstre: E-post fra Geir Olsen, Generalsekretær
** Sosialistisk Venstreparti: E-post fra Morten Borge, Sosialistisk Venstrepartis partikontor.

Kilde: Partienes inntektsoversikt til Stortinget.

For Arbeiderpartiets del utgjorde LOs bidrag 4,7 millioner, av totalt 51,4 millioner, resten kom fra Norsk Kommuneforbund (NKF) og fra Kommunenes Sentralforbund (KS). KS var også bidragsyter til Senterpartiet. Høyre var i 1998 det parti som var mest avhengig av denne type bidrag. Med unntak

av 500 000 fra Norges Rederiforbund kom resten fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) [158] .

Den mest fremtredende avhengighet er til staten, spesielt Fremskrittspartiet og Venstre er nærmest totalt som statsfinansierte institusjoner å regne [159] .

3.4 Systemmessige virkninger

Et av de viktigste motargumentene mot offentlig partistøtte har vært at de etablerte partiene vil bruke partisubsidiering som et virkemiddel for å holde nye konkurrenter ute. Dette er et hovedkjennetegn ved den såkalte «kartellpartimodellen» (Mair and Katz 1995). Nå er det neppe noe nytt fenomen at eksisterende partier ikke ønsker seg flere konkurrenter, men den statlige partisubsidieringen kunne teoretisk sett bli brukt i en slik sammenheng, på samme måte som regelverket for dannelse av nye partier kan være mer eller mindre åpent for nykommere [160] . Om det ikke har vært en direkte intensjon med ordningen å blokkere for nye partier, kan likevel virkningen ha vært en form for «forsteining» av det eksisterende partivesenet (Nassmacher 1995 s .16). På et punkt har skeptikerne til partisubsidiering fått rett: opprinnelig var den norske ordningen åpen for alle partier som søkte om støtte, men fra og med 1975 ble det innført et krav om minst 2,5 prosent av stemmene. Dette var for øvrig ett av de opprinnelige forslagene i partifinansieringsutvalget. Denne skjerpelsen kan sees som et forsøk fra de eksisterende partiene på «å trekke opp stigen etter seg». Det kan imidlertid også legitimeres på liknende vis som den modifiserte Saint-Lague i valgordningen, nemlig å virke bremsende, men ikke forhindre, et hvert nytt sporadisk tiltak fra å vinne fram.

Dersom det var slik at partifinansieringen førte til en forsteining av partisystemet, burde vi kunne se en stabilisering over tid. På den ene side kunne det tenkes at partifinansieringen virket stabiliserende på det eksisterende partisystemet og på den annen side at nye initiativ i partipolitikken ville ha vanskelig med å vinne fram. Det er imidlertid ikke noe empirisk belegg for at dette har skjedd, snarere tvert imot. Det har vært dokumentert mangfoldige

158.Selv om partiet har gjort inntektsoversiktene tilgjengelig fra og med 1960 er det ikke mulig på basis av disse å konkludere om økende eller minkende avhengighet av spesielle donatorer pga. av at kategorien «bidragsytere» i regnskapet kan inneholde alt fra enkeltpersoner til bedrifter og organisasjoner.

159.Partienes avhengighet av staten i Tyskland førte til en reform i 1994 der statsbidraget blant annet ble gjort avhengig av at partiene greide å mobilisere finansielle bidrag blant velgerne: minst halvparten av et partis samlede inntekter må være fra private donatorer. For å stimulere velgerne til å gi penger til partiene er det innført skattemessige fordeler for bidrag opp til 6.000 DM for enkeltpersoner eller det doble for ektepar (Rommele 1995 s 6). Disse reformene er ment å motvirke partienes avhengighet av staten og igjen knytte dem sammen med elektoratet. Det er likevel en vesentlig forandring fra den klassiske medlemsbaserte partiorganisasjon. Riktignok er det sannsynlig at de mest partitro velgere vil være mer motivert for å yte bidrag til partiene, men det vil ikke lenger være i form av medlemmer. En konsekvens av den nye ordning er imidlertid en omdreining i retning av byråkratisering da partiene må ansette folk for spesielt dette formålet. Det er også en fare for at virksomheten i partiene blir helt innrettet på de finansielle sidene mens det politiske området marginaliseres. Rommele viser imidlertid at det for SPDs vedkommende er en kobling mellom appeller om finansielle bidrag og en informasjon om partiets politikk.

160.Se for eksempel Winger (1997) for en empirisk undersøkelse av hvorledes lovgivning i amerikanske delstater påvirker sjansen for nye politiske partier.

ganger at bevegeligheten av velgere mellom partier er større enn før, inklusive bevegelighet på tvers av blokkgrenser (Valen og Aardal 1995, Aardal 1999).

Stabiliteten i det norske partisystemet, på linje med flere andre land, er blitt omtalt som det «frosne partivesen» (Rokkan and Lipset 1967). Denne tesen, om enn omstridt, fremhever at partisystemet i etterkrigstiden var påfallende stabilt på tross av de store samfunnsmessige endringene siden partienes opprinnelse. Partiene hadde vokst ut av dyptgående og langvarige konfliktlinjer. På tross av at flere av disse konfliktlinjene var blitt redusert i betydning, var partisystemet stort sett stabilt helt til 1960-årene. Endringen i partisystemet begynte før statlig partisubsidiering ble introdusert og har nærmest akselerert senere. Hvorvidt den statlige partisubsidieringen førte til forsteining av partivesenet er derfor tvilsomt. Det vil til et hvert tidspunkt være en rekke nye forsøk på partidannelser, men bare et fåtall av disse får noe varig nasjonalt gjennombrudd i den forstand at de oppnår representasjon på Stortinget over en lengre periode [161] . I et komparativt perspektiv kan vi finne eksempler som synes å bekrefte «forsteiningshypotesen», men også eksempler som tyder på manglende sammenheng.

Tabell 5.4:

		Statlig partisubsidiering	
		JA	NEI
Gjennomslag for nye partier	JA	Norge	Italia post 1988
	NEI	Sverige pre 1988	Storbritannia

Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreforbund er de eneste partiene i etterkrigstiden (inkl. Sosialistisk Venstrepartis forgjenger) som har greid å etablere seg som en permanent del av partivesenet. Også i andre land har partifinansiering ikke kunne hindre en restrukturering av partivesenet. I Italia hadde man opprinnelig et statlig finansieringssystem for partiene, men dette ble i 1994 avskaffet i en folkeavstemning. Selv i perioden etter partisubsidiene forsvant har det italienske partivesenet vært ustabilt, med stadig nye allianser mellom partiene og nye partidannelser.

Tidlige analyser av partifinansieringens effekter viste til at blant annet Sverige, Tyskland og Østerrike hadde svært stabile partisystem. Men for Sveriges del gjaldt dette før 1988, for Tyskland før 1983 og i Østerrike har partisystemet forskjøvet seg betraktelig på 1990-tallet.

Blant eksempler som tyder på en manglende sammenheng mellom partifinansiering og partisystemets eventuelle fastfrysing, er Storbritannia. I Storbritannia har de to store partiene, Labour og Conservatives dominert politikken i etterkrigstiden. Selv om det finnes en flora av andre partier, og hele 11 partier er representert i Underhuset, er det ingen av disse som har kunnet utfordre de store partiene. Flere av de 11 mindre partiene, slik som Scottish Nationalist Party (SNP) og Plym Cymru, er begrenset til regioner innenfor

161.Om nye partidannelser, se Harmel and Robertson (1985). Se også Pedersen (1991) om ulike typer hindringer for nye partier.

Storbritannia. Bare Liberal Democrats kan sies å være et tilsvarende nasjonalt parti. Storbritannia har nærmest vært immun imot nye partier med hensyn til det å vinne representasjon i parlamentet.

En av grunnene til at den forventede fastfrysing av partisystemet ikke har funnet sted er at de viktigste forklaringene på partienes suksess gjelder hvorvidt de «treffer» velgernes oppfatninger, eventuelt lykkes i å forme den politiske opinionen. Den kritiske faktoren her er i utgangspunktet ikke finanser, men muligheten for å spre politiske budskap. At offentlig partifinansiering skulle ha en forsteiningseffekt på partisystemet avvises også av Nassmacher (1989 s .262): «Maktfordelingen innen hvert enkelt partisystem avhenger mer av politiske saker og sosial endring og mindre av offentlig finansiering». Gjennombrudd for nye partier synes først og fremst å være avhengig av tilgang til effektiv kommunikasjon av budskapet, slik fjernsynet var en viktig forutsetning for at Fremskrittspartiene fikk sitt gjennombrudd i Danmark og Norge (Bjørklund 1986). Det viktigste institusjonelle hinder er egenskaper ved valgordningen i form av minimumskrav eller ulike former for flertallsvalg.

Slik partifinansieringen fungerer, for eksempel i Norge og i Danmark, er terskelen for å oppnå støtte lav. Satt på spissen kan en gjerne si at statlig partifinansiering har vært en medhjelper for nye partier med hensyn til å skaffe ressurser for å bygge opp et partiapparat. På den annen side har også den statlige partifinansieringen vært med på å bevare partier som har mistet oppslutning. Effekten av Venstres splittelse i 1973 og påfølgende tilbakegang kan i noen grad ha blitt modifisert ved at partiet mottok statsstøtte i en periode der organisasjonsapparatet var meget svakt.

5.3.4.1 Statlig partifinansiering: En ordning moden for reformer?

Har den statlige partifinansiering virket etter hensikten? Det kan ikke gis et entydig svar på dette. En av grunnene er at svaret krever informasjon som ikke tilgjengelig i et tidsperspektiv. En annen grunn er at samvariasjon over tid mellom statlig subsidiering og egenskaper ved partiorganisasjonen ikke er det samme som at det første er årsak til det siste. Endelig har offentlig partifinansiering hatt flere hensikter og noen av disse synes å være oppnådd, mens andre ikke er det. Denne konklusjonen trekkes også i andre land. I en studie av effekten av offentlig partifinansiering i Israel konkluderer Mendilow (1996) med at konsekvensene har gått i ulike retninger:

– offentlige subsidier har gjort partiene mindre avhengig av private midler, med andre ord konkurransesituasjonen mellom partiene er blitt likere, men siden partiene kontrollerer regelverket for partifinansieringen har dette ført til økende bevilgninger
– partiene er blitt bedre i stand til å kommunisere med velgerne, men samtidig har sentraliseringen i partiene tiltatt og avhengigheten av de vanlige medlemmene i partiene er blitt redusert,
– og løsrivingen av partiene fra de grupper de opprinnelig var avhengig av finansielt, har stimulert en bevegelse i retning av «catch-all» partier.

Da Stortinget med 108 mot 13 stemmer sluttet seg til regjeringens forslag om statsstøtte til partiene, var det en beslutning fattet *av* politiske eliter *for* politiske eliter.

Den overveldende enigheten på det parlamentariske plan samsvarte dårlig med stemningen i opinionen. Spørsmålet var blitt debattert i pressen og en meningsmåling etter valget i 1965 viste at bare 29 prosent av de spurte syntes dette var en god ide [162] . Blant de sosialistiske partienes tilhengere var det imidlertid flere tilhengere enn blant de borgerlige; 41 prosent av Sosialistisk Folkepartis og 33 prosent av Arbeiderpartiets velgere stilte seg positiv til statlig finansiering. Kristelig Folkepartis og Venstres velgere fordelte seg omtrent som Arbeiderparti-velgerne mens bare 26 prosent av Høyres velgere var positive. Mest avvisende var Senterpartiets velgere med bare 15 prosent positive. Tiltaket ble altså gjennomført uten noe flertall i befolkningen.

Argumentasjonen til fordel for, så vel som mot, statlig partifinansiering, har fremdeles sitt viktigste poeng i det normative elementet. Det er imidlertid flere delmomenter knyttet til det normative spørsmålet.

Det ene gjelder hvorvidt statsstøtten i fortsettelsen fremdeles skal være basert på de samme kriteriene. Det andre gjelder om støtten skal være like uforpliktende eller skal rettes inn mot bestemte tiltak. Dersom det kunne vises at støtteordningen fungerte til å befeste de eksisterende partienes posisjon i den politiske systemet, var det grunnlag for å vurdere selve kriteriene. Det er imidlertid få holdepunkter for at støtteordningene har en slik virkning, men dette vil det være ulike syn på. Et annet spørsmål gjelder rimeligheten av de eksisterende støtteordningene. Den viktigste innvendingen her er at statlig partifinansiering kan ha *medvirket* til å redusere aktiviteten i partiene.

Den nåværende støtten er fri for bindinger og dette har vært et viktig normativt argument for «nølende» tilhengerne av statsstøtte: Staten skal ikke blande seg inn i hva partiene driver med. Dette synspunktet står potensielt i konflikt med selve formålene med statsstøtten: det er ikke partiene i seg selv som skal støttes, men den virksomhet partiene driver i demokratiet. I flere land er det innført reguleringer av partier og/eller enkeltkandidaters muligheter til å finansiere valgkamper. Et siktemål med disse reguleringene har vært å legge et tak på valgkamputgiftene. Å begrense det totale beløpet som kan benyttes, har vært motivert av flere hensyn. En frykt har vært at ubegrenset pengebruk kan friste aktørene til å akseptere bidrag som i ettertid kan bli en boomerang og lede til beskyldninger om at kandidatene står i politisk gjeld til store donatorer. Et annet hensyn har vært at konkurransen i politikken innsnevres fordi bare noen få vil kunne mobilisere nok penger, mens et tredje hensyn har vært at en ubegrenset pengebruk i valgkampen ville føre til en negativ oppfatning av politisk virksomhet generelt blant velgerne.

En alternativ reform ville derfor være å knytte partistøtten til bestemte aktiviteter. En slik reform kan begrunnes i de spesielle formålene som partistøtten er ment å ha. Storbritannia, som mangler statsstøtte i sin alminnelighet, har for eksempel likevel innført en betaling for en såkalt «election address», en statlig finansiert produksjon og distribusjon av registrerte kandidaters «program» i sine valgkretser. Neill-komiteen [163] , som har vurdert ulike sider ved valgorganiseringen, går inn for at partiene skal gis subsidier for å kunne utvikle «policy»-dokumenter og drive planlegging. Støtte til forskningsinstitusjoner knyttet til partiene er også en del av den tyske ordningen.

162.Valgundersøkelsen 1965.
163.Se komiteens hjemmeside: www.public-standards.gov.uk

Slike spesifiserte tiltak tar utgangspunkt i oppfatningen av at visse funksjoner er så viktige at de bør støttes, mens partiene selv må skaffe midler til andre aktiviteter.

Men enhver ordning som innebærer en sterkere kobling mellom partifinansiering og spesielle aktiviteter i partiene forutsetter en form for rapportering og kontrollrutiner som ikke eksisterer i dag. Det ville kreve at det opprettes et organ som får myndighet til å innkreve relevant informasjon, med tilhørende regler for håndtering av brudd på reglene. Flere land har innført dette der motivene for dette har gjerne vært erfaringer med bestikkelser, korrupsjon og det som har vært oppfattet som usunne former for bidrag, slik som Federal Election Commission (FEC) i USA, som var en konsekvens av valgkampanjereguleringen av 1974 [164] . I Israel har nasjonalforsamlingen delegert ansvaret for statlig partifinansiering til en uavhengig kommisjon der lederen oppnevnes av høyesterett (Mendilow 1996). Frankrike har opprettet en «Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques» for å kunne kontrollere at partier og kandidater opptrer i samsvar med lovgivningen (Rieken 1995), og i Storbritannia vil det, dersom innstillingen fra Neill Committee følges, bli opprettet en National Election Commission som vil også få ansvar for kontrollen med valgkamputgiftene.

Dersom det nå åpnes for politisk reklame i TV, vil dette ha betydelige konsekvenser for partiene i valgårene, på grunn av kostnadene ved reklame [165] . Det nåværende forbudet mot slik reklame er i direkte motsetning til et av argumentene for statsstøtte til partiene: deres evne til å kommunisere sitt budskap til velgerne. En eventuell bruk av politisk reklame i radio og TV ville kreve en debatt om blant annet i økonomiske konsekvensene av dette for forholdet mellom partiene, både de eksisterende og nye partier.

Tabeller

Tabell 5.5: År for innføring av finansieringsbidrag til parlamentfraksjonene og til de nasjonale partiorganisasjonene

Country	Parliamentary fractions	National organizations
Austria	1963	1972
Belgium	1971	1989
Ireland	1973	–
Norway	1960	1970
Finland	1967	1967
Italy	1974	1974
Netherlands	1964	1971
United Kingdom	1975	–
Sweden	1966	1966

164.FEC er ikke et uavhengig organ. Republikanerne og Demokratene oppnevner hver tre medlemmer, Presidenten ett medlem. Fire av de syv medlemmene må være enige for at FEC skal ta rettslige skritt overfor kandidater.

165.Se Kulturdepartementet: Høringsnotat: Om reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting (http://odin.dep.no/kd/hoering/polrekla/index.html)

Tabell 5.5: År for innføring av finansieringsbidrag til parlamentfraksjonene og til de nasjonale partiorganisasjonene

Country	Parliamentary fractions	National organizations
Denmark	1965	1987
Germany	1968	1959
USA	1974	1974

Note : Party subsidies were abolished in Italy 1994.

Kilde: Katz and Mair, 1992.

Tabell 5.6: Statlig partifinansiering i vestlige demokratier, etter år for innføring, mottaker, tildelingsgrunnlag, innretting og forpliktelse

Country	Year	Recipient	Basic allocation Criteria	Targeting	Accountibility
Austria	1973 1975	Party educational unit Central party organization	Parliamentary representation Minimum 5 MPs + per cent of votes in election years	Campaign contribution	Report campaign expenditures (abolished 1990
Belgium	1989	Central partyorganization*	Parliamentary representation		Annual public accounts
Denmark	1987	Central party organization	Minimum 1000 votes		Declaration that money has been spent on political activities
Finland	1967 1988	Central party organizationAs above	Parliamentary representationAs above	8 prosent to be transferred to women's organization8 prosent to be transferred to district levels	
Germany	1959 1967 19691 983	Central party organizationCentral party organizationAs aboveAs above	Parliamentary representationMin. 2.5prosent of 2nd votes or 10prosent of 1st votesMin. 0.5prosent of 2nd voteAs above		Publish accounts
Italy	1974	Central party paid via parliamentary group	Min. 2prosent of votes on 1 MP + Campaign Contributions		Publish party budget
Netherlands	1925 1971 1975 1976	Central party organizationParty research institutesParty educational institutesParty youth organization	Basic amount + pr. parliamentary seatAs above	Broadcasting	
Norway	1970 1975 19751 978	Central party organizationRegional and local parties-Party youth organizations	Per cent of voteMinimum 2.5 per cent of vote		Publish incomeBy main sources(199)

Tabell 5.6: Statlig partifinansiering i vestlige demokratier, etter år for innføring, mottaker, tildelingsgrunnlag, innretting og forpliktelse

Country	Year	Recipient	Basic allocation Criteria	Targeting	Accountibility
Sweden	19661 96919 72198 1	Central party organizationRegional and local party organizations	Minimum 2 per cent of vote + representation in 2. chamberRepresentation in regional and local government, respectivelyParliamentary representation2.5prosent of votes *or* parliamentary presentation		NoneNoneNoneVoluntary agreementamong parties topublish accounts
United States	1974	Candidates Central Party organization		Campaign expenses Nomination Conventions	Accounts audited by Federal Election Commission

Note : Party subsidies were abolished in Italy 1994.
* *Formally the parties have established a separate organ to receive the subsidy.*

Kilde: Katz and Mair, 1992.

Tabell 5.7: Per cent state subsidy of total party income per year by country

year	Sweden	Germany	Norway	Italy	Austria	Finland*
1966	50,6	n/a	–	–	–	–
1967	56,7	n/a	–	–	–	–
1968	50,2	77,6	–	–	–	97,5
1969	60,0	51,8	–	–	–	97,5
1970	47,4	33,1	49,5	–	–	97,5
1971	63,1	51,3	49,3	–	–	69,0
1972	61,5	58,4	50,8	–	–	69,0
1973	58,4	20,1	46,3	–	–	69,0
1974	65,7	48,7	48,6	30,6	–	69,0
1975	70,8	57,0	51,9	32,4	22,6	69,0
1976	59,1	49,8	53,1	32,3	40,9	72,4
1977	64,8	28,6	42,1	21,6	35,6	72,4
1978	68,7	45,7	52,2	21,5	35,4	72,4
1979	55,1	85,9	52,9	26,1	21,9	72,4
1980	62,2	56,2	52,5	18,8	26,1	72,4
1981	57,9	27,4	41,4	23,5	32,1	72,4
1982	49,9	50,7	57,0	21,3	23,6	82,7
1983	58,1	84,0	49,2	24,0	32,4	82,7
1984	57,7	75,8	57,4	17,9	28,3	82,7
1985	49,8	64,8	49,3	22,2	35,3	82,7
1986	61,4	63,0	n/a	15,6	20,8	82,7
1987	51,0	71,9	55,2	20,4	32,3	84,3

Tabell 5.7: Per cent state subsidy of total party income per year by country

year	Sweden	Germany	Norway	Italy	Austria	Finland*
1988	45,4	65,2	56,3	38,1	30,1	84,3
1989	47,1	73,6	45,0	39,4	25,1	84,3

** Finnish data are five year averages.*

Kilde: adapted from Katz and Mair, 1992.

Tabell 5.8: Per cent public subsidy of total party income in selected parties (central organizations, 1989)*

Denmark		Germany		Austria		Norway		Sweden	
Social Dem.	Soc. People's	SPD	Greens	Social Dem.	Greens	Labour	Soc. Left	Social Dem.	Greens
17	31	75	83	18	37	67	52	54	38

** Norway: 1988.*

Kilde: Entries are calculated on the basis of Katz and Mair, 1992.

Litteratur:

Alexander, H. E., Ed. (1989) *Comparative Political Finance in the 1980's.* Cambridge, Cambridge University Press

Alexander, H. E. and R. Shiratori, Ed (1994) *Comparative Political Finance Among the Democracies,* Boulder, Co., Westview Press

Allern, E. H. (1999) *Partier og interesseorganisasjoner* I Norge, Institutt for statsvitenskap, Universitetet I Oslo

Bille, L. (1997) *Partier i forandring* , Odense, Odense University Press

Gunlick, A. B., Ed (1993) *Campaign and Party Finance in Norrth America and Western Europe,* Boulder, Co., Westview Press

Harmel, R. and J. D. Robertson (1985) *«Formation and Success of New Parties: A Cross-National analysis» International Political Science Review 6: 501–524*

Heidar, K. (1994)) *«The polymorphic nature of party membership» European Journal of Political Research 25 (4): 61–80*

Hjellum, T. (1967) *Partiene i lokalpolitikken,* Oslo, Gyldendal

Johnston, R. J. (1987) *Money and Votes: Constituency Campaign Spending and Electoral Results,* London , Croom Helm

Katz, R. and P. Mair, Ed. (1995) *«Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party» Party Politics 1(1): 5–28*

Katz, R. S. and P. mair, Ed. (1994) *How Parties Organize,* London, Sage

Nassmacher, Karl-Heinz (1989) *«Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West-Germany» in Comparative Political Finance in the 1980's,* edited by H. E. Alexander. Cambridge, Cambridge University Press

Nassmacher, Karl-Heinz (1995) *«Party Finance in Western Democracies»:* Carl von Ossietsky Universitat Oldenburg. Paper presented at the Conference Political Parties in the Year 2000, Manchester

Lipow, A. (1996) *Political Parties and Democracy,* London Pluto Press

Mann, T. And Raymond Wolfinger (1980) *«Candidates an Parties in Congressional Elections», American Political Science Review 74:* 617–632

Mendilow, Jonathan (1992) *«Public Party Funding and Party Transformations in Multiparty Systems», Comparative Political Studies 25: 90–117*

Mendilow, Jonathan (1996) *«Public Party Funding and the Schemes of Mice and Men: The 1992 Elections in Israel» Party Politics 2: 329–354*

Pedersen, M. N. (1991) «The Birth, life and death of small parties in Danish Politics» *Small parties in Western Europe* . F. Muller-Rommel and G. Pridham. London, Sage: 95–114

Pierre, Jon; Lars Svåsand and Anders Widfeldt. (2000) *«State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality» West European Politics, vol 23, no.3*

Rieken, Marion (1995) *«The Financing of Politics in France»* Oldenburg *:* Carl von Ossietsky Universitat Oldenburg. Paper presented at the Conference Political Parties in the Year 2000, Manchester

Rommele, Abdre (1995) *«Party Financing in Germany – from state to citizens' cash?»,* Berlin: Wissenschaftssentrum, Paper presented at the Conference Political Parties in the Year 2000, Manchester

Rokkan, S. (1970) *Citizens, Elections, Parties,* Oslo Universitetsforlaget.

Schlesinger, J. (1991) *Political Parties and the Winning of Office,* Ann Arbor, Mi., University of Michigan Press

Selle, P. og B. Øymyr (1995) *Frivillig organisering og demokrati,* Oslo Samlaget

Svåsand, L. (1994) «Partienes finansieringsmønster: fra medlemmene lommebøker til statsbudsjettet.» *Partiene i en brytningstid,* K. Heidar og L. Svåsand. Bergen, Alma Mater: 180–212

Ware, A. Ad P. Burnet, Ed. (1998) *Funding Democratization* , Manchester, Manchester University Press

Webb, P. (1995) «Are British Political Parties in Decline» *Party Politics* 1 (3): 299–322

Whiteley, P. P. Seyd and J. Richardson (1994) *True Blues. The Politics of Conservative Party Membership* , Oxford, Oxford University Press

Winger, R. (1997) «Institutional Obstacles to a Multiparty System. *Multiparty Politics in America* ». eds: P. S. Herrson and J. C. Green, Oxford, Rowman and Littlefield: 159–172

Zielonka-Goei, M. L. (1992) «Members marganalising themselves? Intraparty participation in the Netherlands» *West European Politics 15(2): 93–106*

Aardal, B. (1999) *Velgere I 90'årene* , Oslo, NKS-forlaget

Aardal, B og H. Valen (1989) *Velgere, partier og politisk avstand* , Oslo, Statistisk Sentralbyrå

Aars, j. Og H.-E. Ringkjøb (1999) *Party Politicisation Reversed? The Potential Localosation of Local Politics in Norway* , SEFOS

Aars, J. og A. Offerdal (1998) *«Local Political Recruitment in Crisis? A comparison of Finalnd and Norway»* Scandinavian Political Studies 21: 207–230

Vedlegg 6

Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?

En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner

Marcus Buck, Helge O. Larsen og Helen Sagerup, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø

1 Om forsøket med direktevalg av ordfører

Ved lokalvalget i Norge høsten 1999 ble innbyggerne i 20 kommuner for første gang gitt anledning til å stemme direkte på den kandidat de ville ha som kommunens ordfører. I to kommuner opplevde en endog «franske tilstander», i den forstand at avgjørelsen først falt etter andre valgomgang, med omvalg mellom de to med flest stemmer fra første runde. Norge er altså først ut – og foreløpig alene – blant de nordiske land med å gå inn på det som fremstår som en slags internasjonal motebølge, nemlig at valget av kommunens fremste tillitsperson ikke gjøres indirekte ved de nyvalgte representantene i kommunestyret, men av innbyggerne gjennom direkte valg.

Her skal ikke felles noen endelig «dom» over forsøket, selv om tittelen på rapporten i noen grad har sin bakgrunn i at enkelte kommentatorer allerede synes å ha avskrevet forsøket som mislykket, og ordningen som noe som ikke bør gjentas eller endog gjøres til en permanent mulighet. I Aftenposten het det på lederplass bare få dager etter valget:

> «Årets kommunevalg bekreftet at mer enn 40 prosent av velgerne ikke lar seg engasjere av lokalpolitiske spørsmål. Eksperimentene med sikte på å øke valgdeltakelsen har vært mislykket. Det gjelder først og fremst det angivelig geniale eksperiment med direktevalg på ordfører.»

Sitatet peker også på hva som var den viktigste siktemålet med forsøket, nemlig å søke å øke valgdeltakelsen ved lokalvalget. Dette skal vi komme nærmere tilbake til. Det har imidlertid også vært knyttet en del andre forventninger til forsøket, ut over effekter på valgdeltakelsen alene. I en samlet evaluering er det derfor en rekke momenter som bør trekkes inn, og som kan gi grunnlag for en mer nyansert vurdering av forsøket enn det som kommer frem ovenfor.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt uttrykk for at det er særlig tre målsettinger som har stått sentralt ved forsøket, nemlig

- Økt valgdeltakelse. Gjennom personfokusering på hvem som skal velges til ordfører vil det bli skapt større interesse for kommunevalget, som igjen kan føre til høyere valgdeltakelse.
- En ønsker å skape større engasjement og interesse for lokalpolitikk
- En vil bedre grunnlaget for rekrutteringen til lokalpolitikken [166] .

Blant de mål som her angis, er selvfølgelig nivået på valgdeltakelsen det som umiddelbart er lettest å konstatere, og fremstår derfor som den enkleste indikator på forsøkets vellykkethet. Spørsmålet om interesse og engasjement

166.Notat 18.01.99. KRD / DV.

har vi søkt å belyse først og fremst gjennom spørreundersøkelse blant borgerne i de aktuelle kommunene, men også ved intervju av kandidatene som stilte opp ved ordførervalgene. Spørsmålet om endret eller bedret rekruttering til lokalpolitikken fremstår derimot som det kanskje vanskeligste å besvare gitt at en så langt bare har ett forsøk (altså ett lokalvalg) som grunnlag. Det er neppe å ta for hardt i å si at dette er en problemstilling som trolig krever gjentatte forsøk dersom en skal få noe godt svar. Som vi imidlertid senere skal se, er det likevel omlag en femtedel av kandidatene som oppgir at deres deltakelse hadde sammenheng med og i noen grad var betinget av forsøket.

Forsøket med direktevalg av ordfører ble gjennomført i 20 kommuner spredt over hele Norge, men dog med visse konsentrasjonstendenser. Av forsøkskommunene ligger hele 6 i Troms fylke, og 4 i Møre og Romsdal. I seg selv er denne konsentrasjonen interessant, og kan gi opphav til antakelser om at geografisk nærhet har hatt betydning for hvilke kommuner som er med. Det må allerede på dette tidspunktet bemerkes at det i utgangspunktet er *selvseleksjon* som ligger til grunn for utvalget av kommuner. I så måte er det ikke snakk om et bevisst designet forsøk, hvor Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har valgt ut forsøkskommuner. Ett resultat av dette er at variasjonen mellom forsøkskommunene når det gjelder for eksempel størrelse er begrenset, siden ingen av kommunene har mer enn 7200 innbyggere, og hvor Vardø er eneste bykommunen (dog med mindre enn 3 000 innbyggere).

Det juridiske grunnlaget for hvordan ordførervalg skal foregå, finnes i Kommuneloven av 1993. Her slås det fast at ordfører og varaordfører velges av det nyvalgte kommunestyret for en periode av fire år, og at disse skal velges blant formannskapets medlemmer [167] . Lovgrunnlaget for forsøket med direktevalg av ordfører ligger i den såkalte Forsøksloven av 1992, som gir en generell anledning til å prøve ut nye organisasjons- og driftsformer i offentlig forvaltning. Ideen er at forsøk skal kunne være et viktig virkemiddel for å stimulere til nytenkning og endringsprosesser i forvaltningen [168] . Samtidig er det et krav til slike forsøk at de skal underlegges systematisk evaluering.

1.1 Opplegg og datagrunnlag for evalueringen

Når det gjelder forsøket med direktevalg av ordfører, foregår evalueringen på to måter. For det første foretar KRD en nasjonal evaluering (som altså vi i Tromsø har ansvaret for), og dessuten er hver enkelt av forsøkskommunene pålagt å gjennomføre en evaluering i egen regi.

Det empiriske grunnlaget for vår evaluering bygger i hovedsak på fire elementer eller kilder:

– Skriftlig materiale, slik som søknader og vedtekter for den enkelte kommune; dokumentasjon fra behandlingen i den enkelte kommune; avisartikler, osv.

167.Etter denne loven kan kommunene alternativt velge å innføre kommunal parlamentarisme, noe som innebærer at den politiske ledelse deles på to funksjoner, nemlig ordførerposisjonen, som står for ledelse av kommunestyre og er kommunens ansikt utad, og byrådslederen, som blir som en slags kommunal regjeringssjef. Inntil siste valg var det bare Oslo som hadde innført denne ordningen.

168.Politisk rådgiver Eva Lian: «Direkte valg av ordfører. Hva håper vi kan oppnås med direktevalg? Fordeler og ulemper. Om forsøk og forsøksloven». Innlegg, konferanse i Oslo 09.03.99

– Besøk i samtlige av de 20 forsøkskommunene, og intervju med samtlige ordførerkandidater i disse kommunene; til sammen 96 kandidater, hvorav 77 er menn og 19 kvinner. I tillegg er sittende ordfører intervjuet i kommuner der vedkommende ikke stiller til gjenvalg.
– En spørreundersøkelse (telefonintervju) blant 1203 stemmeberettigede i de 20 kommunene, og med kvotert utvalg på ca 60 i hver av kommunene.
– Valgoppgjør for de 20 kommunene, samt data fra Lokalvalgsundersøkelsen 1999.

I tillegg til dette har vi forsøkt å følge opp prosessene etter valget i disse 20 kommunene (bl.a. konstitueringen) gjennom mer eller mindre systematiske telefonintervju. Vi har også hatt tilgang til den egenevalueringen som kommunene gjennomfører der hvor denne foreligger, og har vært med på utformingen av den (veiledende) spørsmålsguiden KRD sendte ut til kommunene i den forbindelse.

I denne omgang skal to kommentarer knyttes til det metodiske opplegget. For det første vil en se at det er satset på å skaffe til veie data som kan gi anledning til såvel en kvantitativ som en kvalitativ belysning av de spørsmål som en evaluering av ordningen befordrer. I den grad ressursene har tillatt det, har vi forsøkt å skaffe en innsikt i lokale, kontekstuelle forhold; ikke minst spørsmål vedrørende den lokale politiske geografien i de ulike kommunene. For det andre har vi gått ut fra at de mest interessante konsekvensene for lokalpolitikken og lokalvalgene av den nye ordningen ikke nødvendigvis bare kommer til uttrykk *etter* valget, så som deltakelse og stemmefordeling, men kanskje i like stor grad ligger i måten direktevalgsordningen påvirker nominasjon, valgkamp, og prosessene forut for selve valget. Her er det også betydelig inspirasjon – og belegg for denne antakelsen – å hente i våre danske kollegers omfattende og svært interessante studier av kommunalvalg i Danmark [169] .

Kommunebesøkene og intervju av de 97 ordførerkandidatene foregikk over et tidsrom på 2–3 måneder før selve valget. Det betydde at i noen av de kommunene som først ble besøkt, var valgkampen knapt kommet i gang. I disse tilfellene har vi søkt å skaffe opplysninger om interesse og engasjement i valgkampen gjennom supplerende kontakt med informanter i disse kommunene på et senere tidspunkt.

1.2 Rapportens opplegg og innhold

Vi skal i det følgende gå nærmere inn på selve den institusjonelle utformingen av forsøket, og så se nærmere på intensjoner og begrunnelser, slik de fremkommer såvel fra sentralt hold, og fra de kommunene og ordførerkandidatene som deltok. I den forbindelse vil det også bli trukket på internasjonale sammenligninger, slik at de begrunnelser og mål som er aktuelle her i Norge sammenholdes med tilsvarende i andre land som har innført eller vurderer å innføre direkte valg av ordfører.

Vi vil deretter se nærmere på noen av innvendingene som er reist mot selve forsøket, og som

169.Se J.Elklit og M.N.Pedersen (red)(1995): Kampen om kommunen. Ni fortællinger om kommunalvalget i 1993. Odense: Odense Universitetsforlag, og også J.Elklit og R.B.Jensen(red)(1997): Kommunalvalg. Odense: Odense Universitetsforlag.

knytter an til måten forsøket berører (potensielt) selv kommuneinstitusjonen og vårt styresett på. I det påfølgende vurderes forsøket i lys av de målsettinger som var trukket opp; først og fremst spørsmålene om valgdeltakelse, og om interesse og engasjement blant borgerne i kommunene som deltok. Til grunn for dette ligger i hovedsak spørreundersøkelsen blant innbyggerne i de 20 kommunene. Gjennom telefonintervju er det også samlet materiale som sikter mot å belyse konstitueringsprosessen etter valget, og skal kort trekke frem noen sider ved disse, før det gis en oppsummerende vurdering.

2 Den institusjonelle utformingen av forsøket

Forsøket med direkte valg av ordfører er som allerede nevnt ikke et forsøk hvor en sentral instans – i dette tilfellet ville det mest naturlige være KRD – har designet et opplegg med et felles opplegg og regelverk, og så plukket ut en del forsøkskommuner. I noen grad kan det nok likevel sies å være et sentralt initiert forsøk, med utgangspunkt hos den politiske ledelse i Kommunal- og regionaldepartementet. I avisen Kommunal Rapport, som utgis av Kommunenes Sentralforbund, er daværende politisk sekretær Eva Lian intervjuet under overskriften «Folket må få velge ordfører». Her heter det:

> «Kommunalministerens politiske rådgiver Eva Lian oppfordrer til direkte valg på ordførere. -Vi vil se positivt på slike søknader, sier hun. Foreløpig har ikke én eneste kommune søkt om å få gjennomføre en slik ordning, som garantert kan få folket til urnene. Men rett før kommunalministerens lokaldemokratiske redegjørelse i Stortinget, går altså Lian ut med dette forslaget. … – I følge kommuneloven er det ikke anledning til å holde direktevalg på ordfører, men det finnes en annen mulighet. Man kan bruke forsøksloven. Forutsetningen er da at kommunene sender inn et forslag om dette og nødvendige vedtektsendringer til Kommunaldepartementet» [170] .

Som vi allerede har vært inne på, har dette ført til at det er selvutvelgelse som ligger til grunn for hvilke kommuner som er med, og det betyr også at selve regelverket for utformingen og gjennomføringen av forsøket varierer fra kommune til kommune [171] . Slik sett kan dette sies å være et fortsettelse av «trenden» fra frikommuneforsøkene og den nye kommuneloven av 1993, som gir kommunene økte frihetsgrader med hensyn til hvordan de organiserer sin virksomhet. I noen grad er det også snakk om å ta ytterligere ett skritt, i den forstand at – som vi snart skal se – at i forsøket med direktevalg varierer selve de «konstitusjonelle» reglene for hvordan politiske ledere skal utvelges fra kommune til kommune [172] .

I det følgende skal vi peke på noen av variasjonene i utformingen av disse reglene. Først kan det imidlertid være grunn til å trekke frem utgangspunktet.

170.Kommunal Rapport, 13. mars 1998.

171.Det bør dog bemerkes at departementet sende ut en vedtektsmal (dvs.veiledning når vedtekter skulle utformes) til de kommunene som hadde bebudet at de ville søke om å være med i forsøket. (Datert november 1998).

172.For en diskusjon og problematisering av dette, se H.O.Larsen og A.Offerdal (2000): «Political Consequences of the new Norwegian Local Government Act», i E.Amnå and S.Montin(eds): Towards a new Concept of Local Self Government. Bergen: Fagbokforlaget.

Den norske ordførerposisjonen er formelt sett ikke en meget sterk posisjon; basalt sett en *primus inter pares* – rolle. Ordføreren har nesten ingen selvstendig beslutningsmyndighet; alle vedtak skal treffes i kollegiale organ. Ordføreren velges av kommunestyret og blant formannskapets [173] medlemmer, og er leder for begge organ. Ordføreren er dessuten kommunens juridiske representant og symbolske «ansikt» utad. Ordføreren har blant annet ansvar for møteinnkallelse og dagsorden i formannskap og kommunestyre.

At ordførerposisjonen formelt sett er forholdsvis svak, må imidlertid ikke forveksles med at dette er en posisjon som gir lav grad av politisk innflytelse. Tvert om er det grunn til å hevde at norske ordførere politisk sett er i en relativt sterk posisjon, både innad i egen kommune, og i noen grad også som gruppe nasjonalt. Det er flere kilder til denne innflytelsen. Det store flertall av norske kommuner – mellom 80 og 90 prosent – har ordfører i heltidsstilling. Selv i små kommuner med 2000 innbyggere er ordføreren vanligvis tilsatt i hel stilling. Det er bare et par håndfull kommuner hvor flere enn ordføreren er politiker i heltidsstilling. Ordføreren arbeider nært sammen med administrasjonen, først og fremst administrasjonssjefen («rådmannen»). Dette gir informasjon, oversikt og innsikt som ingen av de andre kommunalpolitikerne vanligvis kan matche. Ordføreren er valgt av en flertallskonstellasjon i kommunestyret. Selv om det i prinsippet ikke påhviler denne konstellasjonen noen forpliktelse å stemme *en bloc* , kan ordføreren vanligvis støtte seg til en majoritet i de kommunale organ [174] . Selv om rolleutformingen vil variere, er det derfor samlet sett grunn til å si at ordførerposisjonen i det norske systemet er betydelig sterkere i praksis enn hva det formelle regelverket skulle tilsi [175] .

Ordføreren har altså ingen eller i alle fall svært begrenset selvstendig beslutningsmyndighet i det norske systemet. Til forskjell fra en del andre land hvor direktevalg av ordførerer er blitt innført eller har vært drøftet, har en i Norge ikke knyttet dette til en formell styrking av posisjonen som sådan [176] . Kun i én av kommunene – Lyngen – har en foreslått og fått godkjent visse endringer i ordførerfunksjonen, og som bidrar til en viss styrking av denne. Her er ordføreren blant annet gitt anledning til å utpeke varaordføreren, samt en viss form for utsettende veto i saker hvor ordføreren kommer i mindretall i kommunestyret [177] .

173.Etter Kommuneloven av 1993 skal formannskapet bestå av minst 5 medlemmer – valgt proporsjonalt av og blant kommunestyrets medlemmer.

174.En annen sak er at det – særlig i de større byene – har utviklet seg en tendens til det en kan kalle kvasi-parlamentarisme, i den forstand at den dominerende konstellasjon besetter flere verv på bekostning av opposisjonen enn det som har vært vanlig tidligere. For en nærmere beskrivelse av dette, se H.Bäck, F.Johannson og H.O.Larsen: «Local Democracy in Nordic Big Cities», i O.Gabriel and V.Hoffman-Martinot (1999): Urban Democracy Leverkusen: Verlag Leske + Budrich.

175.For en nærmere drøfting av dette, se H.O.Larsen (1994): «Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol?», i H.Baldersheim(red); Kommunal ledelse og innovasjon. Oslo: TANO.

176.I England,e.g, hvor en slik ordning er vedtatt innført for London, og overveies for landet forøvrig, koples direkteval sterkt sammen med en styrking av den utøvende funksjonen for «mayors». Se f.eks. M.Clarke, H.Davis, D.Hall and J.Stewart (1996): Executive Mayors for Britain? New forms of political leadership reviewed. Birmingham:CAPITA.

2.1 Regler for ordførervalget

Da de enkelte kommunene hadde fått godkjent sine vedtekter for forsøket med direkte ordførervalg, viste det seg at variasjonen mellom dem var betydelig. Noe var dog standardisert, som at det skulle være en egen stemmeseddel ved valget [178] , men ikke egen konvolutt, og at velgerne skulle sette ett kryss ved den ordførerkandidaten de foretrakk. Dette betyr altså at velgerne i 20 kommuner måtte forholde seg til tre valg og tre lister på samme gang, nemlig fylkestingsvalget, kommunevalget, og det direkte ordførervalget [179] .

I det følgende skal vi kort se på nominasjon og valg som en prosess, og knytte variasjon i regelverket til de ulike stadiene i denne prosessen [180] . I alle kommunene bortsett fra tre var det kun snakk om å velge ordfører direkte. I to kommuner (Kvinesdal og Målselv) skulle også varaordfører utvelges gjennom direktevalget, og i en (Lyngen) var det tillagt den direkte valgte ordføreren å utpeke sin varaordfører, dog blant formannskapets medlemmer.

I alle kommunene bortsett fra 5 skulle de partiene eller gruppene som ønsket å stille nominere en kandidat hver til ordførervervet. I Norddal kunne det nomineres inntil to; i Vardø, Gjemnes og Hareid inntil tre, og i Alvdal en eller flere. Kun i en kommune forekom dette i praksis, nemlig Vardø, hvor Fremskrittspartiet nominerte hele tre kandidater, oppstilt i alfabetisk rekkefølge. Det er selvfølgelig strategiske overveielser som gjør at partiene ikke benyttet seg av denne muligheten, siden det å stille med flere kandidater høyst sannsynlig ville redusere sjansene til å bli valgt for samtlige på listen. Rent prinsipielt er imidlertid Fremskrittspartiets taktisk sett irrasjonelle adferd interessant, siden det i prinsippet dreier seg om å flytte mer av kontrollen over personutvelgelsen og rangeringen over fra partiapparatet og ut til velgerne [181] .

I en rekke kommuner var det knyttet betingelser til selve nominasjonen og ordførerkandidatenes forhold til de ordinære listene til kommunestyrevalget. Syv kommuner hadde ingen slike krav, mens 11 krevde at ordførerkandidaten

177.Da Italia innførte ordningen med direktevalg i 1993, ble ordførerens posisjon vis-a-vis kommunestyret drastisk styrket. Dette dreide seg dels om et (politisk) styringstillegg i form av mandater i kommunestyet; dels om at ordføreren selv kan utpeke medlemmene av formannskapet (som ikke behøver sitte i kommunestyret), og dels at ordføreren i konflikttilfelle endog kan oppløse kommunestyret og skrive ut nyvalg. Ordføreren kan dog ikke gjenvelges mer enn to ganger. Se f.eks. C.Baccetti (1998): «I primi quattro anni dei sindaci eletti direttamente (1993–1997), i Amministrare, N.2, Agosto 1998, pp. 193–232, eller Mario Caciagli 1994): «Italia.», i Hans-Georg Wehling (h.v.): Kommunalpolitik in Europa. Stuttgart: Verlag W.Kohlhammer.

178.I Norge benyttes listen til det parti man vil stemme på som stemmeseddel, og man har ikke én lang seddel med navn på alle parti og deres kandidater, slik som f.eks. i Danmark.

179.Det var også mulig å forhåndsstemme ved ordførervalget på lik linje med kommunestyre- og fylkestingsvalget. Men hvis en skulle gjøre dette ved postkontor eller landpostbud i andre kommuner enn egen forsøkskommune, ville det ikke være tilgjengelig ferdigtrykte rosa stemmesedler til bruk ved ordførervalget. Det var likevel mulig å forhåndsstemme ved ordførervalget ved å benytte en blank stemmeseddel hvor en kunne skrive navnet på den kandidaten en ville stemme på. Forhåndsstemmegivning utenfor hjemkommunen kunne derfor by på viss problemer dersom en ikke kjente eller husket navnet på kandidatene.

180.For denne fremstillingen har jeg hatt nytte av en oversikt utarbeidet av Marianne Riise i KRD.

181.Slik sett minner dette om den danske ordningen med «sideordnet oppstilling», som er blitt mer og mer vanlig i Danmark.

måtte stå på sitt partis liste, og av disse krevde 5 at vedkommende måtte stå på førsteplass; og av disse igjen krevde 2 at vedkommende måtte være kumulert. 2 kommuner stilte krav om at det ved valget måtte være minimum to kandidater totalt, og i Trysil vedtok kommunestyret at det minimum måtte være fire ordførerkandidater nominert totalt [182] . Ingen av disse kravene hadde imidlertid som konsekvens at forsøket ikke kunne avvikles, slik at alle 20 kommunene ved valget passerte disse kravene.

I de fleste kommunene var det formulert betingelser som måtte oppfylles for at selve valget skulle godkjennes som gyldig. Dette dreide seg dels om krav til fremmøte, og dels til krav om oppslutning for at en kandidat skulle anses valgt. 11 kommuner stilte krav om at oppslutningen om ordførervalget måtte være minst 50 prosent (i forhold til kommunestyrevalget), mens to (Kvæfjord og Skånland) krevde to tredjedels oppslutning. Heller ikke dette kravet førte til at noen kommuner falt fra. 10 av kommunene stilte også krav til den kandidat som skulle velges. 6 krevde at vedkommende måtte være valgt inn i kommunestyret fra sitt partis [183] ordinære liste. To kommuner hadde som vilkår at den som skulle velges måtte ha minst en tredjedel eller 35 prosent av stemmene. Igjen var resultatet at ingen kommuner falt ut av forsøket som følge av disse kravene.

I tre av kommunene hadde en imidlertid enda strengere krav til oppslutningen om den som eventuelt skulle bli kommunens ordfører, nemlig at vedkommende måtte ha minst 50 prosent av de avgitte ordførerstemmene. Det førte til at en i ingen av disse kommunene greide dette kravet; noe som kanskje ikke er så merkelig, siden en i den ene (Lyngen) hadde 7 kandidater å velge mellom, og i Vardø 8. I den tredje kommunen – Fitjar – tilsa vedtektene at dersom kravet ikke ble oppfylt, skulle en legge forsøket til side, og velge ordfører i henhold til de ordinære bestemmelsene i Kommuneloven. Det ble da også gjort. I de to andre skulle det avholdes nytt valg mellom de to kandidatene som hadde fått flest stemmer i første omgang [184] . Disse omvalgene ble avholdt om lag en måned etter det ordinære valget, og resulterte i at den som hadde fått flest stemmer i første omgang ble valgt begge steder [185] .

Gjennomgående var altså ikke de oppsatte vilkår til avgjørende hinder for at ordningen kunne gjennomføres, bortsett fra i Fitjar kommune, hvor en gikk tilbake til den «gamle» måten å velge ordfører [186] . Etter høstens kommunalvalg er altså situasjonen i Norge den at en har 19 ordførere som er valgt

182.Vedtatt med AP og SV's stemmer. I debatten i kommunestyret gav representanter for andre partier uttrykk for at dette i praksis ville gi AP's kandidat store fordeler: «En behøver ikke være store matematikeren for å se at dette betyr direkteval på AP-ordfører. Kravet om minst fire kandidater utelukker samarbeid mellom flere partier, sa Erik Sletten (SP), som uttrykte håp om at KRD ville stryke dette punktet dersom Trysil ble plukket ut til å være forsøkskommune.» Hamar Arbeiderblad, 23.10.98.

183.Når betegnelsen «parti» benyttes, skal dette forstås som enhver organisert gruppering som stiller liste.

184.I den ene, Vardø, var det på håret at ikke den sittende ordfører Hermod Larsen fra Høyre klarte kravet, siden han til tross for 7 andre kandidater i første omgang oppnådde 48.4 prosent av stemmene, og var 16 stemmer fra rent flertall i første omgang. Han ble imidlertid valgt i andre omgang, med 58.1 prosent av stemmene.

185.I motsetning til det en kanskje skulle forvente, sank ikke valgdeltakelsen vesentlig i noen av disse to kommunene ved andre omgang. I Vardø stemte 58.7 prosent i første runde, og 56.2 prosent ved andre omgang.

186.Det kan nevnes at det var betydelig strid rundt deltakelsen i forsøket i Fitjar kommune.

direkte av velgerne, og to av disse har vært gjennom en ekstra valgomgang før de kunne innta ordførerkontoret.

Utformingen av reglene for den direkte valgte ordførers (og eventuelt varaordførers) inntreden i kommunestyre og formannskap varierte også. Direktevalg av ordfører kunne gi som konsekvens at den som vant her ikke kom inn på ordinær plass i kommunestyre og formannskap. En måte å unngå dette på, er gjennom kumulering av ordførerkandidaten. I sin vedtektsmal peker KRD på at en alternativt kan gi ordfører/varaordfører automatisk plass i kommunestyret, enten gjennom å gi vedkommende plass på sitt partis kvote, eller at plass settes av i kommunestyre og formannskap for direkte valgt ordfører/varaordfører, og at de resterende plasser fordeles på vanlig måte. Hvilken fremgangsmåte som ble valgt, kunne ha til dels betydelige konsekvenser for den politiske sammensetningen av kommunestyre og formannskap i den aktuelle kommune [187] . I alt fire kommuner (Gjemnes, Vestnes, Salangen og Vardø) hadde regler som automatisk tildelte ordføreren første plass i kommunestyre og formannskap.

I Lyngen kommune oppstod til dels betydelig strid om fortolkningen av regelverket. I vedtektene som kommunestyret hadde utformet, ble ordføreren tildelt siste plass i kommunestyre og formannskap. Da kommunestyret skulle sammensettes, var spørsmålet om den direkte valgte ordfører skulle gå inn på sitt partis kvote (Høyre fikk to representanter), eller i tillegg til denne. Departementet slo her fast at når ordføreren var valgt inn i kommunestyret på ordinær plass, skulle vedkommende inngå i sitt partis kvote. Da formannskapet skulle sammensettes, ble ikke ordføreren innvalgt i formannskapet. Også her måtte den endelige avgjørelsen tas av departementet, som slo fast at reglene i dette tilfelle tilsa at ordføreren skulle gis plass på bekostning av den som hadde fått siste plass i formannskapet under konstitueringen. Dette hadde som konsekvens at den politiske balansen i formannskapet ble forrykket [188] .

3 Intensjoner med forsøket

3.1 Intensjoner på sentralt hold

Valgdeltakelsen ved lokalvalgene i Norge vist en synkende tendens gjennom en rekke valg de siste 20 år, og er ved fylkestingsvalgene nå kommet under 60 prosent. Mange har gitt uttrykk for en sterk bekymring over denne utviklingen, og en rekke virkemidler er forsøkt tatt i bruk for å bryte trenden. Således

187.Et eksempel på en kommune hvor denne problemstillingen var sentral da vedtektene skulle utformes, er Gjemnes: «Det ble servert mye matematikk og brøkregning fra talerstolen før flertallet i Gjemnes godkjente forslaget til vedtekter for hvordan direktevalg til ordfører skal gjennomføres. … Mot stemmene til KrF, SV, H og en fra AP gikk flertallet inn for at ordføreren velges direkte, og at han automatisk får plass i formannskapet og kommunestyret. De øvrige 16 representantene fordeles på de respektive listene.» Tidens Krav, 22.10.98.

188.Under overskriften «Valgkaos i Lyngen» skrev Nordlys etter konstitueringen at «Prøveordningen med direkte ordførervalg har skapt kaotiske tilstander innen det politiske miljøet i Lyngen. Ulike tolkninger av reglene for prøveordningen har ført til at Lyngen i dag ikke har noe formannskap. Og det er en meget kritisk situasjon kommunen risikerer å måtte leve med i flere uker framover.»

har Kommunenes Sentralforbund (KS) under vignetten «Snu trenden!» i samtlige av årene mellom de to siste valg satt fokus på lokaldemokratiet, og blant annet arrangert årlige lokaldemokrati-konferanser med 400–500 deltakere fra de fleste kommuner i landet. Det er også dels med bakgrunn i denne utviklingen at Valglovsutvalget ble nedsatt. med en betydelig del av mandatet viet spørsmål om demokrati og deltakelse, i sær på lokalplanet.

Mange knyttet derfor forhåpninger til at fremmøtet ved fylkestings- og kommunestyrevalget i september 1999 faktisk skulle bli høyere enn i 1995. Slik gikk det ikke. Ved kommunestyrevalget stemte nokså nøyaktig 60 prosent av de stemmeberettigede, og ved fylkestingsvalget falt deltakelsen til ca. 56 prosent [189] .

Den synkende valgdeltakelsen har vært anført som en hovedmotivasjon også for forsøket med direktevalg av ordfører. Det er grunnlag for å gå ut fra at forsøket først og fremst er drevet frem av politisk ledelse i Kommunal- og regionaldepartementet, og i mindre grad av embetsverket. Såvel av den lokaldemokrati-redegjørelsen statsråd Queseth Haarstad holdt for Stortinget den 19. mars 1998, som av politisk rådgiver Eva Lian's foredrag for forsøkskommunene 9. mars 1999 går det frem at den mest sentrale målsettingen med forsøket var å se om det resulterte i en merkbar økning i deltakelsen ved kommunevalget. I departementets notat om evaluering av forsøket, som vi har vist til tidligere, er økt valgdeltakelse satt opp som det første av i alt tre målsettinger med forsøket [190] .

3.2 Forsøkskommunenes søknader: Varierende grad av tilslutning

Det lå i kommunestyrenes hender om kommunen ville prøve ut en ordning med direkte valg av ordfører eller ikke. Mange kommuner tok kontakt med departementet for å få mer informasjon om fremgangsmåten for å søke forsøk med bakgrunn i forsøksloven. Et par uker før siste søknadsfrist for deltakelse var gått ut, hadde rundt 50 kommuner hatt kontakt med departementet tilknyttet direkte valg av ordfører [191] . Flere kommuner vurderte deltakelse i forsøket, men valgte til slutt å ikke søke om å prøve ut denne valgordningen. Som kjent ble det til slutt 20 deltakerkommuner.

Mange av kommunene var sent ute med sine søknader. I enkelte av kommunene påpekte våre informanter at saksbehandlingen gikk veldig fort. I noen av kommunene mente motstanderne av forsøket at kommunestyret fikk alt for liten tid til å vurdere mulige konsekvenser av forsøket på en tilstrekkelig måte. De mente at hvis saken hadde blitt behandlet litt grundigere ville kanskje ikke kommunene vært deltaker i forsøket.

Nedenfor har vi laget en oversikt over stemmegivningen i de tjue kommunestyrene da saken «direkte valg av ordfører» ble tatt opp. Voteringstema er om kommunene skal delta i forsøket eller ikke. Alle kommunene vedtok deltakelse i forsøket, om enn med varierende stemmetall. Kommunestyrene behandlet senere vedtekter, og ved disse anledningene var som regel konsensus større.

189.Tallene er foreløpige, da det endelige valgoppgjør ikke foreligger.
190.18.01.99
191.Kommunal Rapport, 23. Oktober 1998.

Tabell 6.1:

Kommune	Stemmegivning i kommunestyret
Alvdal	Enstemmig
Nes	mot 3 stemmer
Våle	19 mot 6
Kvinesdal	24 mot 11
Bokn	15 mot 1
Fitjar	13 mot 8
Samnanger	11 mot 10
Hareid	Enstemmig
Norddal	17 mot 4
Vestnes	24 mot 8
Gjemnes	20 mot 1
Evenes	11 mot 9
Kvæfjord	16 mot 12
Skånland	13 mot 13*
Ibestad	16mot 5
Salangen	11 mot 9
Målselv	20 mot 7
Lyngen	mot 2 stemmer
Vardø	Enstemmig

* Ordførerens dobbeltstemme avgjorde saken.

Som vi ser av tabell 6.1 var det kun i tre kommuner at kommunestyret enstemmig gikk inn for deltakelse i forsøket. I en kommune (Skånland) var ordførerens dobbeltstemme avgjørende for at kommunen skulle søke deltakelse i forsøket. I kommunene var det oftest Ap og SV som var motstandere av at kommunen skulle prøve direktevalg. KrF og V var i enkelte kommuner negativt innstilt til forsøket.

Kommunestyrets møteprotokoll sier ingenting om hvem som stemte for og hvem som stemte mot forslaget om å prøve direkte valg av ordfører. Vi spurte derfor ordførerkandidatene om deres prinsipielle holdning til direktevalg av ordfører. Vi presiserer her at den nedenstående oversikten er ordførerkandidatenes svar på et prinsipielt spørsmål. Ordførerkandidatens holdning reflekterer dermed ikke nødvendigvis kommunepartiets syn. Alle ordførerkandidatene til Høyre, totalt 16, var positivt innstilt til direktevalg av ordfører (Trysil, Nes, Våle, Kvinesdal, Bokn, Fitjar, Hareid, Vestnes, Evenes, Kvæfjord, Skånland, Ibestad, Salangen, Målselv, Lyngen og Vardø). Alle tretten ordførerkandidatene med tilhørighet i Senterpartiet var også positive til direktevalg (Trysil, Alvdal, Våle, Kvinesdal, Bokn, Fitjar, Norddal, Evenes, Kvæfjord, Ibestad, Salangen, Målselv og Lyngen).

I de tyve kommunene var det totalt seks bygdelister som stilte med ordførerkandidat, og alle disse var for direkte valg av ordfører (Alvdal, Nes, Sam-

nanger, Hareid, Målselv og Lyngen). Av Fremskrittspartiets ordførerkandidater som stilte til direkte ordførervalg var én av dem kritisk (Våle), de øvrige kandidatene, i seks kommuner, var for direktevalg (Kvinesdal, Fitjar, Samnanger, Målselv, Lyngen og Vardø (tre kandidater). Av Venstres sju ordførerkandidater var ordførerkandidaten i Hareid motstander av direktevalg av ordfører, mens de øvrige var for (Alvdal, Norddal, Kvæfjord, Ibestad, Målselv og Vardø). Som nevnt ovenfor var KrF negativt innstilt til forsøket i noen kommuner (Fitjar, Samnanger, Hareid) [192] . KrF var for direktevalg av ordfører i elleve kommuner (Trysil, Alvdal, Våle, Kvinesdal, Bokn, Vestnes, Gjemnes, Ibestad, Lyngen, Vardø og i Nes men her var ordførerkandidaten ikke entydig positiv til forsøket). SV hadde ordførerkandidater i åtte kommuner, av disse var fire positivt innstilt til direktevalget (Trysil, Fitjar, Lyngen og Salangen men har var kandidaten også litt skeptisk). Fire av ordførerkandidatene var motstandere av direktevalg (Evenes, Kvæfjord, Ibestad og Vardø). Arbeiderpartiet stilte ordførerkandidater i nitten av de tyve kommunene. Åtte av ordførerkandidatene var for direktevalg av ordfører (Alvdal, Nes, Bokn, Norddal, Gjemnes, Kvæfjord, Ibestad og Lyngen). Elleve av Aps ordførerkandidater var motstandere av ordningen (Trysil, Våle, Kvinesdal, Fitjar, Samnanger, Vestnes, Evenes, Skånland, Salangen, Målselv og Vardø).

3.3 Kommunenes intensjoner

Som tidligere nevnt er forsøk som «direkte valg av ordfører» mulig på grunn av forsøksloven. For at et forsøk skal anses som et forsøk må det foreligge et formål, det vil i denne sammenhengen si at kommunen måtte gi en begrunnelse for hvorfor de ønsket å prøve en ny valgordning. Kommunenes formelle begrunnelser for å delta i forsøket var ofte veldig like, og reflektere i betydelig grad de samme intensjoner som ble uttrykt fra sentralt hold. Forsøket ble først og fremst begrunnet ut fra et ønske om, og en tro på at «direkte valg av ordfører» skulle være med på å øke interessen for politikk, da spesielt lokalpolitikk; noe som en igjen håpet skulle føre til at valgdeltakelsen ved lokalvalget ville øke. Sju kommuner begrunnet også forsøket ut fra et ønske om å gi velgerne større innflytelse over valget av kommunens ordfører enn tilfelle er ved valg etter Kommunelovens bestemmelser.

Til grunn for – eller i forlengelsen av – argumentet om å la velgerne direkte avgjøre hvem som skal være kommunens ordfører kan ligge et ønske om å unngå den kjøpslåing og «hestehandel» som ofte er knyttet til konstitueringsprosessen etter et valg. Argumentet som ligger til grunn er at velgerne i de fleste tilfelle ved den etablerte ordningen gjennom valget har liten eller ingen mulighet til å ha avgjørende innflytelse på hvem som blir kommunens fremste tillitsvalgte, siden dette først blir klart etter konstitueringen, og siden det i de færreste tilfelle vil være snakk om at ett politisk parti erobrer rent flertall i kommunestyret. I de færreste tilfeller opptrer partiene som klart definerte blokker eller koalisjoner forut for valget. En del oppfatter derfor konstitueringen som en maktkamp som velgerne bare i beste fall har en viss indirekte innflytelse over. Noe av det samme kommer til uttrykk når Mogens Pedersen siterer – som han skriver – Blaabjerg's erfarne borgmester Søren

192.Mangler intervju med ordførerkandidaten i Skånland; vi snakket her ned partileder, som var motstander.

Hübschmann si ved sin fratreden «… at det eneste, han ikke kunne fordrage ved sitt arbejde, var det rå magtspill under konstitueringen» [193] .

Dette er et forhold som også er trukket inn etter valget. Fylkeslederen i Sør-Trøndelag Venstre, Erling Moe, uttaler at han».. har fått reaksjoner fra folk som sier at de ikke synes det er noen vits i å stemme, når partiene gjør som de vil etter valget. – Ved neste valg bør langt flere ha direktevalg på ordfører [194] » . Nå var det likevel slik at bare en av forsøkskommunene eksplisitt nevnte dette argumentet i sin søknad. Som vi straks skal se, er imidlertid denne motiveringen mer sentral når ordførerkandidatene angir sine begrunnelser og holdninger til forsøket.

3.4 Ordførerkandidatenes intensjoner og begrunnelser

Da ordførerkandidatene ble spurt om å begrunne partiets standpunkt, enten for eller i mot direktevalget, fikk vi til dels andre svar enn de som var lansert som kommunens begrunnelse for forsøket. Vi skal her kort gå inn på de fem argumentene som oftest ble brukt for å begrunne standpunkt enten for og mot direktevalg av ordfører i kommunene.

Forkjemperne for direktevalg begrunnet sitt standpunkt først og fremst ut fra demokratiske hensyn og som et forsøk på å unngå «utidig hestehandling» etter valget. Disse to argumentene ble ofte lagt frem som to sider av samme sak: Ordførervervet er kommunens viktigste politiske verv, derfor bør kommunens innbyggere ha større mulighet til å påvirke valget av ordfører enn de tradisjonelt har hatt. I mange kommuner er det lenge siden ett parti har hatt flertall i kommunestyret, og samarbeid eller allianser mellom partiene har vært løsningen som har vært brukt for å få valgt kommunens ordfører. I de fleste tilfellene er det snakk om valgteknisk samarbeid; det vil si at partiene ikke forplikter seg til noe annet samarbeid i valgperioden enn valg av ordfører og varaordfører, og til fordelingen av andre politiske verv i kommunen. Forhandlinger i forkant av kommunestyrets valg av ordfører har i mange kommuner vært både vanskelige og til dels ubehagelige for deltakerne. Om vi har vært inne på, har denne prosessen etter valget i mange kommuner blitt betraktet som både utidig og uheldig for politikernes troverdighet i kommunen, og noen betrakter «uvanlige» politiske konstellasjoner som en «hån mot velgerne». Forkjemperne for direktevalg av ordfører ønsker derfor å gi velgerne direkte innflytelse over ordførervalget og slik unngå tradisjonell «hestehandel» i hvert fall om kommunens viktigste politiske posisjon.

Noen av partienes kandidater underslår heller ikke at det også ligger strategiske hensyn til grunn for standpunktet om direktevalg av ordfører. Argumentasjonen har da som regel, utgangspunkt i to typer utsagn; som «Vi har ingenting å tape på denne ordningen», eller: «Ordningen er den eneste muligheten vi har til å komme i posisjon». Et fjerde argument for direkte valg av ordfører er at ordningen kan være med på å øke innbyggernes interesse for politikk, politikerne mener at folk vil bli mer politisk engasjert når de får økt innflytelse i valget. Et siste argument som går igjen i ordførerkandidatenes begrunnelse for direktevalg er at i lokalvalg, kanskje spesielt i små kommu-

193.Mogens N.Pedersen (1997): «Når kagen skal deles:Konstitueringens politik», i J.Elklit og R.B.Jensen: Kommunalvalg, op.cit., pp.309 – 326.
194.Kommunal Rapport, 29.09.99

ner, er at valget egentlig dreier seg mer om person enn parti. De mener derfor at personfokuset fra lokalmiljøet allerede i betydelig grad er til stede, og at direkte valg av ordfører i så henseende ikke vil bety så stor forandring, og følgelig ikke ha så (potensielt) negativ innvirkning som motstanderne hevder.

Hovedargumentet mot «direkte valg av ordfører» er nettopp at personfokuset på ordførerkandidaten blir for stort, sett i forhold til parti og partiprogram. Motstanderne frykter at diskusjonene vil dreie seg om personene som er kandidater og ikke viktige politiske saker. En annen stor innvending mot direktevalg av ordfører er at man kan risikere at kommunen får en ordfører som sitter med mindretall i kommunestyret; ja, i verste fall kan man få en ordfører uten andre partifeller i kommunestyret. Spørsmålet blir dermed: Hvilken politisk tyngde får / har ordføreren i en slik situasjon? Svaret fra skeptikerne er at kommunen får en godt betalt møteleder.

Også motstanderne av forsøksordningen begrunnet sitt standpunkt ut fra strategiske hensyn. To typer argumenter ble da benyttet: «Vi vil ikke vinne på det», og: «Andre parti foreslo det kun for å komme i posisjon». Noen av skeptikerne begrunner også sitt standpunkt ut fra at de ikke tror at kommunens begrunnelse for deltakelse i prosjektet – økt interesse for politikk og økt valgdeltakelse – vil gjøre seg gjeldende gjennom forsøket «direkte valg av ordfører». De tror at dette ikke er det riktige håndgrepet som må gjøres for å skape ny giv i lokalpolitikken, og gir uttrykk for at det må mer grunnleggende endringer til for å oppnå de fremsatte målene.

3.5 Sammenholdning av kommunenes og kandidatenes begrunnelser

Som vi ser er det ulik argumentasjon som benyttes i kommunenes søknader og de begrunnelser som ordførerkandidatene bruker for å underbygge sitt standpunkt i saken. Det kan virke som om ordførerkandidatene i de tjue kommunene har lagt en bredere vurdering til grunn for hvorfor deres kommune bør delta i forsøket enn det som umiddelbart kommer frem i kommunenes søknader. Det kan være flere grunner til at det er slik. Kommunenes begrunnelser er generelle, mens ordførerkandidatenes begrunnelser er litt mer spesifikke og i mange tilfeller rettet inn mot og begrunnet ut fra lokalpolitiske forhold. Det er vel heller ikke usannsynlig at de fleste kommunene har skjelt til de begrunnelser som er fremkommet fra sentralt politisk hold når de har utformet sine søknader til departementet.

I mange kommuner var selvfølgelig den synkende deltakelsen ved lokalvalgene en kilde til bekymring, og en del oppfattet oppfordringen fra Eva Lian (senere fulgt opp av statsråd Queseth Haarstad i Stortinget) som en god idé og tok kontakt med departementet for nærmere informasjon. Et spørsmål som ofte ble diskutert var hva søknaden om deltakelse i forsøket skulle inneholde for å bli aksepter. I denne forbindelse var begrunnelse av søknaden, eller fremsettelse av forsøkets formål, viktig. Her ble økt valgdeltakelse og økt interesse for politikk ofte nevnt som eksempler på argumenter som kunne brukes. Begrunnelsene kan dermed ses på som en del av prosjektet, og kan av den grunn være en årsak til at mange kommuner benyttet nettopp disse argumentene i begrunnelsen av sin søknad om deltakelse i forsøket.

En annen mulig forklaring er at flere partier i kommunestyret kunne enes om disse målene, selv om veien mot målene kanskje ikke var helt sammenfallende. Kommunenes begrunnelser kan også ses som en ønsket eller utledet

konsekvens av ordførerkandidatenes basisargumenter. Argumentene, om å gi velgerne økt innflytelse over ordførervalget og å unngå hestehandel etter valget, kan ses som et eksempel på dette. Hvis velgerne gis innflytelse over ordførervalget gjennom direktevalg, unngås også forhandlingene etter valget som mange oppfatter som skadelig for lokalpolitikken. Økt innflytelse mener forkjemperne kan medføre at flere folk ønsker å engasjere seg i politikk, det vil si at flere vil diskutere politikk «på gata, eller rundt kafébordet», og flere vil kanskje møte opp på folkemøter eller andre slike tilstelninger. Dette kan igjen føre til at nye folk rekrutteres til politisk arbeid i kommunen eller at flere ønsker å benyttet stemmeseddelen når det er valg.

Som vi ser her kan det være en nærmere sammenheng mellom ordførerkandidatenes og kommunenes begrunnelser enn det ved første gangs gjennomgang tydet på. Vi skal derfor ser nærmere på noen av hovedargumentene til forkjemperne og motstanderne av direkte valg av ordfører.

6.3.5.1 Velgernes påvirkningsmuligheter ved valg av ordfører

Som tidligere nevnt begrunner forkjemperne for direktevalg av ordfører sitt standpunkt med at velgerne får mer innflytelse over hvem som blir kommunenes ordfører. I stadig flere kommuner er det ikke sammenheng mellom hvem som blir valgets vinner, i form av flere stemmer og representanter i kommunestyret, og hvem som blir ordfører i kommunen [195] . Valgteknisk samarbeid blir stadig mer vanlig, og «utradisjonelle» konstellasjoner, som velgerne vanskelig kunne ha sett for seg før valget, øker i omfang. Flere av våre informanter påpeker dette som en uting innenfor vårt politiske system, og nærmest en forakt for velgernes dom. De mener at det bør være en sammenheng mellom valgresultat og hvem som blir kommunens ordfører, noe som nå for tiden ikke bestandig er tilfelle. Mange mener derfor at direktevalg av ordfører er en måte å gi økt innflytelse tilbake til velgerne.

Motstanderne på sin side argumenterer med at folk kan få så mye innflytelse de bare ønsker ved å engasjere seg i et politisk parti. Her kan man være med i viktige politiske diskusjoner, hvor man kan vinne frem med sine politiske holdninger og meninger. Ved aktiv deltakelse kan man være med på å utforme kommunens politikk.

6.3.5.2 Økt personfokusering

Hovedargumentet som har vært brukt mot direkte valg av ordfører er at det vil bli økt fokus på person, og mindre tid og energi vil bli brukt på å diskutere lokalpolitiske saker og politikk generelt. Noen har hevdet at en kan komme til å få «Amerikanske tilstander» med mer show, mer krass personkritikk av medpolitikere og sterkere tendens til at kandidatene fremhever sin egen fortreffelighet. Det er likevel et fåtall av ordførerkandidatene som tror at personfokuseringen vil gå så langt. De fleste mener at i en liten kommune, der de fleste kjenner til hverandre, er det lite hensiktsmessig å gjennomføre en for hard personrettet valgkamp. Flere mener at det kan være skadelig for eget kandidatur dersom man går ut for å sverte sine politiske motstandere. Ord-

195.Kommunal Rapport, 13.10.1999

førerkandidatene mener at folk ikke ønsker en slik oppførsel av politikerne, og at slike handlinger mer er med på å øke politikerforakten. Det hevdes også at dersom man i for stor grad skryter av seg selv, kan dette få negative konsekvenser. I et lokalsamfunn er det en hårfin balansegang mellom å stikke seg frem og når man går over streken.

Selv om mange av høstens ordførerkandidater ikke trodde at de ville oppleve såkalte «amerikanske» tilstander, mente 77 av 96 ordførerkandidater at de gjennom valgkampen ville oppleve eller hadde opplevd en større fokus på seg som person enn tilfelle ville vært med en tradisjonell valgordning. På grunn av at intervjuene av ordførerkandidatene ble gjennomført i perioden fra juni til september 1999, vil noen av kandidatene ha uttalt seg på grunnlag av hva de trodde ville skje, mens andre hadde empirisk erfaring ut fra hva som til da hadde skjedd i valgkampen. Her må det påpekes at det dog ikke var stor forskjell på uttalelser som kom i juni og de som kom i september.

I tabell 6.2 er svarene på spørsmålet om hvorvidt forsøket har medført økt personfokusering summert:

Tabell 6.2: Har direkte valg av ordfører medført økt personfokusering? (N = 96)

Ja	77
Nei	12
Vet ikke	2
Mangler	5

Hvorfor er det så mange som forventer eller har opplevd økt personfokusering i valgkampen, men så få som tror at det vil utarte seg i en negativ retning? Det er spesielt to grunner til dette. Valg i små kommuner er i utgangspunktet et personvalg mer enn et partivalg. Det vil si at de kandidatene som har vært med i lokalpolitikken en stund er vant til at velgerne og til dels lokale media fokuserer på dem som person. De tolv kandidatene som svarte benektende på spørsmålet om økt personfokus poengterte at fokuset på person er så stort fra før, at det skal mye til for at dette skal kunne øke. Likevel har ordførerkandidatene erfart en merkbar økning i uformelle kommentarer fra kommunens innbyggere. Kommentarer har kommet både fra kjente og ukjente og omhandlet både ordførervalget generelt og ordførerkandidaturet spesielt. Kommentarene var ofte både positive og humoristiske. Ordførerkandidatene betrakter slike kommentarer som et tegn på at folk er interessert i hva som skjer i kommunen og at de faktisk bryr seg om aktuelle politiske spørsmål.

For det andre trekker de fleste frem at spesielt én faktor var ny eller mye mer merkbar ved årets valg, nemlig media og medias interesse for forsøksordningen. Flere regionale og nasjonale aviser, radio og til dels fjernsyn viste mye større interesse for disse små kommunene enn de har gjort tidligere. Denne fokuseringen ble sett på som positiv fordi den oppfattes som god reklame for kommunen.

Hvordan forholdt så kandidatene seg til det faktum at de fleste trodde at valgkampen ville bli mer personifisert, og hva ville de selv fokusere på av parti eller person? Svarene på dette fremgår av tabell 6.3:

Tabell 6.3: Fokus på partiprogrammet generelt eller på ordførerkandidat spesielt? (N = 96).

Person	2
Parti/Partiprogram/Saker	46
Begge deler	45
Mangler	3

Tabellen viser at kun to ordførerkandidater spesielt ville fokusere på seg som ordførerkandidat. Omtrent halvparten av kandidatene ville bare fokusere på sitt parti, partiprogram eller spesielle politiske saker som partiet vil arbeide med i kommende periode.

Den andre halvparten poengterte at når de først var valgt til å være partiets ordførerkandidat ville det være mest naturlig å fokusere både på partiet og seg som ordførerkandidat. Det ble gikk flere grunner for en slik holdning. Flere så det som naturlig at partiets ordførerkandidat på den ene siden stilte seg 100 prosent bak partiets program, men på den andre siden ville de også ha en litt friere stilling i forhold til partiet. Mange ordførerkandidater så det som sitt privilegium å kunne fokusere ekstra på utvalgte deler av programmet eller konsentrere seg om en sak som partiet i utgangspunktet ikke tok opp, men som ordførerkandidaten syntes var politisk viktig. De ville prøve å rive seg litt løs fra partiet for på den måten å vise at de kunne være ordfører for hele kommunen og ikke bare for sitt parti, men samtidig ville de ikke miste det viktigste – sin tilhørighet til partiet. En slik todeling har av noen blitt karakterisert som vanskelig å balansere. Samnanger kommune kan være et eksempel på dette: Lokalavisen dekket valgkampen, og hvert parti ble presentert med sin ordførerkandidat, og hva hun/han ville gjøre for kommunen som ordfører. Da Sp og H, som ikke stilte med ordførerkandidat, fikk sin presentasjon i avisen, ble partienes programmer og holdninger i mye større grad presentert enn hva som var tilfelle med de andre partiene med ordførerkandidat. Dette kan stå som et lite eksempel på at en vridning av fokus mot ordførerkandidatene kanskje kan ha funnet sted, selv om de fleste ordførerkandidatene mente at det var veldig viktig å fokusere på partiets holdninger og meninger.

Andre ordførerkandidater mente at reklamering av hva en person står for politisk, kan være med på å profilere et partis program. En slik kopling kan ses som uproblematisk så lenge det er likhetstegn mellom personen og partiprogrammet. En tredje måte å vurdere koplingen mellom parti og ordførerkandidat er at ordførerkandidaten er partiets forlengede arm. Dette gir en markedsføring som ikke nødvendigvis gir økt fokus på person, men på hvilken posisjon vedkommende har for partiet. Det vil si en holdning om at ingen annen ordførerkandidat kan gjennomføre vår politikk så godt som vår kandidat.

6.3.5.3 Ordfører i minoritetsposisjon?

En konsekvens av direktevalg av ordfører er at valgte ordfører kan ha en liten partigruppe sammen med seg i kommunestyret. I ytterste konsekvens kan valgte ordfører være den eneste representanten fra sitt parti i kommunestyret, noe motstanderne så på som svært uheldig. Dette var et av hovedargument-

ene til motstandere av direktevalg av ordfører. De fleste ordførerkandidatene syntes det var veldig viktig at ordføreren er forankret i det politiske systemet, og at ordføreren tilhører et politisk parti eller en bygdeliste som har et program som han/hun er valgt på. I så måte er ikke nok å bare være en dyktig person, man må ha noe mer å spille på og å stå ansvarlig overfor.

Forkjempernes motargument var at slik dagens politiske situasjon er i kommune-Norge er det et fåtall av kommuner som har en ordfører som sitter med et stabilt politisk flertall i ryggen. I de fleste kommunene har det vært politiske samarbeid eller som oftest valgteknisk samarbeid som har blitt etablert når kommunens ordfører og varaordfører skulle velges. Det vil i praksis si at mange ordførere også etter tradisjonelle valg kan sitte med et mindretall av kommunestyret bak seg i den politiske hverdagen. En annen innvending forkjemperne har mot dette argumentet er at kommunestyret i stor utstrekning gjør enstemmige vedtak. Vardø kommune kan her stå som et eksempel: I 1998 behandlet bystyret 388 saker, det var enighet i hele 383 av dem [196] . De fleste tror at denne tendensen til konsensus vil fortsette, uavhengig av hvem som blir ordfører og hvor mange representanter ordførerens parti har i kommunestyret.

Hvilket resultat valgene gav når det gjelder oppslutningen om ordførernes parti og ordførernes støttegrunnlag i kommunestyrene, kommer vi tilbake til i avsnitt 4.4.

3.6 Internasjonale motiveringer

Det kan synes som at en ordning med direktevalg av ordfører er en reform som er i medvind internasjonalt. De «klassiske» eksemplene på bruk av en slik ordning er i Syd-Tyskland (Bayern og Baden-Würtenberg) og i USA («strong mayors»), men ordningen er i ferd med å spre seg til mange andre land, inklusive alle delstatene i Tyskland. Israel var først ute i 1975, men siden er reformen innført i Italia i 1993, deler av Australia, i New Zealand, og 4. mai år 2000 skal innbyggerne i London velge sin borgermester direkte. Flere andre kommuner i England vurderer å følge etter i så måte [197] . Vi skal ikke her gå nærmere inn på disse ordningene, men bare kort se på hvilke begrunnelser som ligger til grunn for endringene i disse landene.

Såvidt vi har brakt i erfaring, skiller Norge seg ut med den sterke vektleggingen av å øke valgdeltakelsen som motivering for å innføre direkte valgt av ordfører. Denne begrunnelsen er ikke fullstendig fraværende i debatten i andre land, men synes å spille en mindre betydningsfull rolle [198] . Mer sentrale er begrunnelser knyttet til en styrking av ordførerposisjonen, og mer presist de utøvende («executive») aspekt ved denne. I en publikasjon fra *The Fabian Society* anføres det at

> «Direkte valg av (utøvende) ordførere ville skape en ny type handlekraftige og velkjente politikere. … Vi ønsker sterke personligheter

196.Kommunal Rapport 29.10.1999.

197.I England har Blair-regjeringen utformet et sett av retningslinjer for dette, som blant annet innebærer at det i kommuner som ønsker å innføre direkte valg av ordfører først må avholdes folkeavstemming om dette i kommunen. Se e.g. Local Leadership, Local Choice. Department of the Environment, Transport and the Regions. 25.03.99.

198.Da prosjektleder besøkte Italia høsten 1998, gav informantene i Milano og Firenze nokså klart uttrykk for at dette ikke hadde vært noe poeng ved den italienske reformen.

> med politisk tyngde. … En høyt profilert politisk posisjon vil være et attraktivt alternativ for mange flere mennesker, og tiltrekke seg dyktige mennesker som ønsker å spille en rolle i lokal politikk. … Slik det er nå, er den kommunale organisasjon of de kommunale beslutningsprosesser vendt innover. … En ordfører valgt direkte av folket, og ikke partiet, ville ha sitt fokus vendt mot interessene og ambisjonene for lokalsamfunnet, og ikke partiets kjernetropper» [199] .

Noen vil hevde at en ikke skal ta engelske begrunnelser som representative for den internasjonale debatten, siden det også her primært er nasjonalt spesifikke grunner til omleggingen. Engelsk lokalforvaltning fremstår i dag som nokså svak, til dels fragmentert, og sterkt styrt fra sentrale myndigheter. For de som ønsker å styrke lokalnivået vis a vis det nasjonale, er direkte valgte ordførere med en større myndighet blitt sett som et mulig virkemiddel. Dette er også koplet på ønsket om å endre rekrutteringsbasisen når det gjelder lokalpolitikere, og redusere det alderdomspreget engelske *local councils* har, med sitt sterke innslag av pensjonister og «hobbypolitikere».

I et forsøk på å oppsummere den internasjonale debatten, peker Clarke, Davis, Hall og Stewart på fem typer begrunnelser som har stått sentralt:

- Betydningen av å gi kommunene og lokalforvaltningen større nasjonal tyngde, og å styrke kommunenes funksjoner, innflytelse og rolle i samhandlingen mellom det lokale og det nasjonale nivå.
- Å styrke lokaldemokratiet og den politiske deltakelsen, i sær ved lokalvalg.
- Å skape et fokus for lederskapsutøvelse i lokalsamfunnet, og en understreking av den voksende betydning styringsrollen har for kommunene.
- Å styrke lederskapet internt i kommunene, og å legge til rette for mer koordinering og effektiv beslutningsfatting.
- Å endre betydningen av partipolitikk. Her finnes det to kontrasterende typer argument. Det ene dreier seg om å skape alternative veier til lederskapsutøvelse, og å gjøre rekrutteringen til lederverv bredere, gjerne gjennom å bringe «andre typer mennesker» inn i politiske lederskapsposisjoner. Det andre type argument dreier seg om å anerkjenne betydningen av partiene i politikken, og å styrke rollen til det partipolitiske lederskapet [200] .

Det kanskje aller viktigste poenget som kommer frem i gjennomgangen som Clarke og kolleger foretar, er en demping av forventningene om at innføring av direktevalg på ordfører er en reform som alene vil kunne frembringe disse effektene. De empiriske erfaringene så langt er ikke entydige, og – i deres egne ord -

> «… det er ekstremt vanskelig å skille ut hva som er årsakssammenhenger og hva som ikke er det. Det er derfor vanskelig å argumentere for at det er direkte valg eller rollen som ordfører med (utvidet) utøvende myndighet alene som har betydning eller som produserer en bestemt effekt. Dette er ikke et argument som taler mot direkte valg av

199.M.Hodge, S.Leach and G.Stoker (1997): More than the flower show: elected mayors and democracy». London: The Fabian Society, pp. 3–4; vår oversettelse.

200.M.Clarke, H.Davis, D.Hall and J.Stewart (1996): Executive Mayors for Britain? New forms of political leadership reviewed. Birmingham: CAPITA, pp. 13–14; vår oversettelse.

ordfører, men det taler for at forventningene ikke bør settes for høyt. Det antyder også at andre reformer kan være nødvendige -..» [201]

4 Direkte ordførervalg: Presidentialisme og personfokusering?

Forsøksordningen med direkte valg av ordfører ble som vi har sett sterkt kritisert av Aftenposten like etter valget. Men også tidligere har ordningen vært møtt med kritiske røster, selv om ett inntrykk er at mange ville la sin endelige mening avhenge av hvordan det gikk med oppslutningen i valget. Vi så også at det i mange av søkerkommunene var til dels nokså omstridt hvorvidt kommunen burde sende søknad eller ei, og i noen tilfelle bare få stemmers overvekt i kommunestyret som avgjorde. Inntrykket så langt er at forsøket langt på veg er en politikerdrevet reform, og at embetsverket i departementet såvel som administrasjonen i kommunene ikke har vært de mest aktive pådriverne.

4.1 Endret maktbalanse i kommunene?

Vi har nevnt innvendingen om at ordningen ville føre til en (ytterligere) «amerikanisering» av valgkampen, og for så vidt også av politikken, i den forstand at personfokuseringen ville øke. Dette argumentet har imidlertid også en annen side, knyttet mer til selve de institusjonelle – for ikke å si konstitusjonelle – sidene ved lokal styring. Selv om det er langt igjen til den konstitusjonelt og politisk sterke posisjonen en amerikansk president har, kan direkte valg av ordfører sees som et skritt i en slik retning henimot økt maktbalanse i kommunene, og i sær hvis dette knyttes til en formet styrket ordførerrolle. På grunn av at reformen – med det lille unntaket for Lyngen – ikke formelt tillegger ordføreren mer selvstendig myndighet, er det på dette grunnlaget likevel knapt belegg for å se reformen som innføring av et slags kommunalt presidentstyre.

I den grad det å være direkte valgt av folket oppfattes som å gi økt legitimitet og maktbase, vil dette imidlertid kunne føre til at såvel kommunestyre som ordfører i eventuelle konfliktsituasjoner vil påberope seg dette, og «kreve» tilsvarende innflytelse. En må imidlertid være klar over at reformen ikke gir ordføreren noen økt myndighet eller sanksjonsmyndighet i forhold til kommunestyret. Et inntrykk fra intervjuene med ordførerkandidater i de 20 kommunene er at dette aspektet ikke er ansett som et stort problem. Kandidater har gitt uttrykk for at de ville anerkjenne at en direkte valgt ordfører også hadde et slags direkte mandat fra innbyggerne, men at dette ikke ville bety noe særlig i praktisk politikk. Her kan det også være grunn til å trekke inn den betydelige tradisjon for konsensus som tross alt finnes i norske kommunestyrer.

4.2 Større innslag av personvalg

Det er mulig å se direktevalg av ordfører som et steg i retning av større personvalgsinnslag i vårt norske system, noe som for øvrig også er på linje med en internasjonal trend. Her i Norden er dette noe som først og fremst forbindes med Danmark og Finland, men også i Sverige er valglovgivningen nylig endret i denne retningen, og den nye ordningen med sterkere innslag av personvalg ble for første gang prøvd i full skala ved riksdagsvalget i 1998 [202] . Ikke

201.Ibid, pp. 20–21.; vår oversettelse.

minst i Norge og Sverige har kritikere anført at en slik vekt på personvalg bryter med den skandinaviske vekten på sterke parti og kollektiv opptreden, og slik sett er et fremmedelement i vårt politiske system. Erfaringer fra Sverige tyder imidlertid på at så mange som to tredjedeler av velgerne er positive til et økt personvalg, og at om lag halvparten – og i sær de unge – av politikerne er positive [203] .

De data vi har gir delvis støtte til en påstand om økt personfokusering, men bildet er ikke entydig. Som en vil se av resultatene fra intervjuundersøkelsene, oppgav 63,6 prosent at de la mest vekt på personlige egenskaper hos kandidatene når de stemte ved ordførervalget, mens om lag 32 prosent oppgav oppfatninger eller partitilhørighet. Nå er kanskje ikke dette så merkelig, siden valget tross alt foregikk i små kommuner, og hele 72,5 prosent oppgav at de kjente kandidatene godt. På direkte spørsmål om den nye ordningen medførte at en la større vekt på personer enn partiprogram i forhold til tidligere, svarte 53,5 prosent bekreftende på dette, mens 46,5 prosent svarte benektende. Siden ordningen tross alt er et klart steg i retning mer personvalg for velgerne, skulle en kanskje her ha forventet at enda flere ville svart bekreftende på dette spørsmålet. På den andre siden er dette nok et område hvor en bør ta høyde for at ordningen er ny, og at her vil en trenge erfaringer fra flere valg for å kunne diskutere spørsmålet om konsekvenser nærmere.

Ser vi på data fra intervjuene av ordførerkandidatene, er bildet også litt blandet. På direkte spørsmål om ordførervalget har medført økt personfokusering, svarte 77 bekreftende, mens 12 svarte nei. Det var derimot bare 2 kandidater (fra to kommuner) som svarte at en i valgkampen fokuserte på ordførerkandidaten spesielt. 46 svarte at det først og fremst vare saker, program og parti som ble fokusert på, mens 45 svarte begge deler. Blant kandidatene svarte 64 at de ville stått øverst på sitt partis liste uansett valgordning, mens 9 oppgav at de ble «presset» eller var den eneste som meldte seg. 11 oppgav at de ikke ville vært kandidat dersom det ikke hadde vært for den nye ordningen, mens 10 oppgav at de ble valgt som kandidat på grunn av den nye ordningen. På grunnlag av dette kan det altså være et visst belegg til å svare bekreftende på at ordningen i hvert fall enkelte steder eller i forhold til enkelte personer har ført til endret rekruttering til lokalpolitikken.

4.3 Kommunale bananrepublikker?

Under overskriften «Bør vi få kommunale bananrepublikker?» lanserte professor Bjørn Erik Rasch ved Universitetet i Oslo en krass kritikk av forsøket [204] . Rasch hevder at forsøket ikke er noen enkel, teknisk reform, men en type endring som vil kunne innevarsle et dramatisk systemskifte i kommunene, og spør om formannskapsprinsippet bør vike for lokale varianter av presidentstyre. Rasch mener det er to hovedmuligheter når det gjelder ordførerens oppgaver og makt i et system med direkte valg; enten å ribbe ordføreren for oppgaver og gjøre vedkommende til en gallionsfigur, eller å gi ordføreren mer

202.S.Holmberg och T.Møller (red)(1999): Premiär för personval. Stockholm: SOU 1999: 92. Lauri Karvonen har kritisert den svenske reformen for å ha innført «the worst of both worlds», og å bygge på til dels misforståtte oppfatninger av den finske ordningen. Se O.Petterson(red): Demokratirådets rapport 1999. Stockholm:SNS.

203.Se F.Johansson: «Vem personröstar och varför?», i Holmberg och Møller, op.cit.

204.B.E.Rasch (1998): «Bør vi få kommunale bananrepublikker?», i Stat og Styring,

makt i forhold til formannskap og kommunestyre enn tilfelle er i dag. Rasch argumenterer for at ingen av variantene er ønskelig. Det er meningsløst å invitere velgerne til å utpeke

> «..lokale «høvdinger» uten makt. Det minner om forakt for velgerne å be dem stemme ved betydningsløse valg. En reform av denne typen vil ikke vitalisere lokalpolitikken og heve valgdeltakelsen.»

Med hensyn til den andre opsjonen, argumenterer Rasch for at et høyt antall kandidater (enten det er valg i en eller to omganger) ofte vil føre til valg av ordførere uten særlig bred oppslutning.

> «Dette innebærer at en vil få oppleve mange situasjoner med temmelig ulikt politisk tyngdepunkt i kommunestyret sammenlignet med ordføreren. I den grad ordføreren i slike tilfelle er mektig, kan en vente seg både handlingslammelse og politisk kaos» [205] .

Rasch» kritikk ble formulert før vedtektene for de ulike forsøkskommunene var utformet, og det kan innvendes at hans kritikk ikke treffer helt, siden så godt som alle unnlot å velge ett av de to alternativene han skisserer, men lot ordførerposisjonen ha en uendret myndighet. Kritikken er likevel ikke irrelevant, og i den ene av kommunene hvor det ble holdt valg i to omganger, nemlig Lyngen, hadde en i utgangspunktet 7 kandidater, og den som ble valgt til ordfører tilhører et parti som kun fikk to representanter i kommunestyret, og flere steder er det slik at ordføreren tilhører et parti eller en liste med forholdsvis få mandater i kommunestyret. Her bør en likevel ha i mente at alternativet jo ikke har vært en majoritetssituasjon i parlamentarisk forstand, men formannskapsmodellen og dens proporsjonale fordeling. Selv om en ordfører har samlet et flertall ved konstitueringen, betyr jo ikke dette at en slikt flertall er stabilt i perioden.

4.4 Ordførerens og ordførerpartiets oppslutning

Hvordan ble utfallet i forsøkskommunene etter valget, sammenholdt med forrige periode? I forrige periode (1995–1999) var det ingen partier som hadde rent flertall i kommunestyret. Det var heller ingen som hadde et formalisert politisk samarbeid med andre partier. Alle ordførerne var valgt gjennom valgteknisk samarbeid. For perioden 1999–2003 er det heller ingen av ordførerpartiene i de 19 kommunene som har rent flertall i kommunestyret. Til forskjell fra forrige periode har ordførerpartiet i to kommuner, Evenes og Ibestad, etablert et politisk samarbeid med henholdsvis ett og tre andre partier, slik at ordførerkoalisjonen har flertall i kommunestyret. Hvorvidt utviklingen fra valgteknisk samarbeid til politisk samarbeid kan komme av direkte valg av ordfører skal vi komme tilbake til om litt.

Hvor mange representanter har ordførerpartiet [206] i kommunestyret i inneværende periode når folket valgte ordføreren, sett i forhold til forrige periode da kommunestyret valgte ordfører? Både i perioden 1995–1999 og 1999–2003 har ordførerpartiet, i de nitten forsøkskommunene, gjennomsnittlig 32 prosent av representantene i kommunestyrene. Med andre ord, på et

205.Ibid, s 17.

206.I de to kommunene der ordførerpartiet har et politisk samarbeid med ett eller flere partier regnes disse samarbeidspartiene som en del av ordførerpartiet.

aggregert nivå, har ikke ordførerpartiene færre representanter i kommunestyrene når direkte valg av ordfører ble benyttet sett i forhold til forrige periode da kommunestyret valgte ordfører. Når vi ser nærmere på de ulike enhetene blir bildet litt annerledes. Det er større variasjon mellom de nitten kommunestyrene nå enn det var i forrige periode: Standardavviket i perioden 1995–1999 var på 9,7, mens det for perioden 1999–2003 er på hele 14,0.

I perioden 1995–1999 hadde ordførerpartiet med færrest representanter i kommunestyret 16,0 prosent av representantene. I perioden 1999–2003 er ordførerpartiet med færrest representanter i kommunestyret nede i 10,5 prosent. I forrige periode varierte ordførerpartiets representanter i kommunestyret mellom 16,0 prosent og 42,9 prosent. I perioden 1999–2003 er det langt større variasjon med hensyn på hvilket representantgrunnlag ordførerpartiet har i kommunestyret. Her er ordførerpartiets grunnlag i kommunestyret minimum 10,5 prosent, mens maksimum er hele 66,7 prosent. Det vil si at selv om gjennomsnittet i inneværende periode (1999–2003) er likt forrige periode, er variasjonen mellom kommunene mye større nå.

I utgangspunktet ville en anta at direkte valg av ordfører vil favorisere kandidater fra de største partiene, gitt forutsetningen om at velgerne er partilojale. Et eksempel her kan være Trysil, der den direkte valgte ordfører fra Ap fikk 44,2 prosent av ordførerstemmene og Arbeiderpartiet fikk 42,2 prosent av stemmene i kommunevalget. Spørsmålet blir imidlertid om forutsetningen om at velgerne er partilojale holder. Lokalvalg generelt, og spesielt i små kommuner, har et betydelig innslag av personvalg. Ved direkte valg av ordfører kan dette komme til uttrykk gjennom stemmedeling, i den forstand at velgerne gir sin stemme til en ordførerkandidat fra et annet parti enn han/hun gir sin stemme i kommunestyrevalget [207] . Befolkningsundersøkelsen viser en stemmedeling på 30 prosent, noe som gjør at antakelsen om at direkte valgt ordfører nødvendigvis vil komme fra et stort parti må modifiseres. Her kan Lyngen være et eksempel. Direktevalgte ordfører fra Høyre fikk 35,5 prosent av ordførerstemmene ved første valgomgang, mens Høyre bare fikk 12,7 prosent av stemmene i kommunestyrevalget. Det vil si at Høyre, som er ordførerpartiet, kun har to av nitten representanter i kommunestyret. I Lyngen oppga hele 47 prosent å ha delt sin stemme, det er 17 prosent over gjennomsnittet – noe som dermed kanskje kan forklare hvilke mekanismer som er i bevegelse når en ordfører fra et lite parti blir valgt.

Dette er imidlertid et område hvor det klart er for tidlig å si noe om hvordan situasjonen vil bli. Det vil derfor være sterkt ønskelig at utviklingen i kommunestyret og i kommunalpolitikken i kommunene som har avholdt direkte valg til ordfører kan studeres utover i denne perioden. Ikke minst viktig vil det være å se hvordan situasjonen blir i de kommunene der ordføreren i utgangspunktet har et svakt grunnlag i kommunestyret.

5 Valgresultatene

Det ble avholdt separat og direkte valg på ordfører i 20 kommuner høsten 1999. Som vi har vært inne på, hadde en i Fitjar et krav om at den kandidaten

207.Vi kommer nærmere tilbake til dette under befolkningsundersøkelsen i 6.2.

som fikk flest stemmer måtte ha minst 50 prosent av stemmene for å bli valgt. I Fitjar var det i alt 6 ordførerkandidater, og av disse fikk Odd Bondevik (SP) 490 stemmer, eller 34.4 prosent av de avgitte stemmene, Åse Hageberg (KrF) 22.3 prosent, og Agnar Aarskog (AP) 19.5 prosent. I henhold til vedtektene betydde dette at en skulle gå over til å velge ordfører etter Kommunelovens bestemmelser, Agnar Aarskog ble av kommunestyret valgt til kommunens ordfører. Vi har vært inne på at også Lyngen og Vardø hadde krav om 50 prosents oppslutning dersom en vinner skulle kunne kåres, men her tilsa vedtektene at dersom ikke dette kravet ble oppfylt, skulle en andre valgomgang avholdes. Ordførervalgene i de 19 gjenstående kommunene gav følgende resultat:

Tabell 6.4: Ordførere, partitilknytning, deres andel av ordførerstemmene, samt antall kandidater i kommuner med direkte valg [1]

Trysil	Ole Martin Norderhaug	Ap	44,2	5
Alvdal	Svein Borkhus	Ap	46,2	5
Nes	Audun Aasheim	Ap	58,0	4
Våle	Thorvald Hillestad	Sp	39,7	5
Kvinesdal [2]	Sigmund Oksefjell	Sp	36,3	5
Bokn	Svein Ove Alvestad	H	43,5	3
Samnanger	Marit Aksnes Aase	Krf	53,1	6
Hareid	Gunn Berit Gjerde	V	46,3	4
Norddal	Arne Sandnes	Sp	56,8	3
Vestnes	Roald Fiksdal	Ap	32,6	4
Gjemnes	Odd Steinar Bjerkeseth	Krf	62,3	3
Evenes	Brynjulf Hansen	Sp	49,5	4
Kvæfjord	Asbjørn Olafson	Ap	36,5	5
Skånland	Terje Fjordbakk	Sp	37,3	4
Ibestad	Arne Ekman	H	52,2	6
Salangen	Ivar B. Prestbakmo	Sp	34,2	4
Målselv [3]	Lars Nymo	Sp	30,5	7
Lyngen	Odd Solberg	H	35.3 [4]	7
Vardø	Hermod Larsen	H	48,4	8

1. Antall ordførerkandidater er tatt med siden dette må antas å ha en viss betydning for vinnerens stemmeandel.
2. I Kvinesdal ble også varaordfører valgt direkte, i det den kandidat som fikk nest mest stemmer ble varaordfører. Her ble K.Svindland fra KrF valgt med 565 stemmer.
3. Også i Målselv gjaldt det samme. Her ble Vidkun Haugli fra Venstre valgt til varaordfører
4. Såvel for Lyngen som for Vardø er her oppgitt ordførerens andel av stemmene i første valgomgang.

I 11 av kommunene stilte sittende ordfører til gjenvalg. I 7 av disse ble sittende ordfører gjenvalgt, mens i 3 (Alvdal, Hareid og Norddal) skjedde dette ikke. Det kan legges til at blant de 20 kommunene hadde 2 kvinnelig ordfører i forrige periode, men ingen av disse stilte til gjenvalg. Valget i 1999 førte til at

det fortsatt er 2 kvinnelige ordførere i disse 20 kommunene (Samnanger og Hareid).

5.1 Ble forventningene til økt valgdeltakelse innfridd?

En del røster – inklusive Aftenpostens lederskribent, som vi har sett – har allerede avskrevet forsøket som mislykket. Hovedårsaken til dette er at forsøket ikke gav den økning i valgdeltakelse som mange tydeligvis hadde forventet. Tabell 6.5 viser valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget for de 20 forsøkskommunene ved de tre siste kommunevalgene, og oppslutningen for disse samlet, samt landsgjennomsnittet for kommunevalgene i 1991, 1995 og 1999. I tillegg fremgår oppslutningen om selve ordførervalget i de 20 forsøkskommunene.

Vi ser at deltakelsen i fem av kommunene enten er lik forrige gang eller har økt. Størst er økningen i Salangen og i Samnanger, mens det er snakk om tilbakegang i 15 av kommunene. Noen steder er det til dels betydelig tilbakegang, slik som i Evenes (-7,6 prosent) [208] , Bokn (-7,1 prosent), Kvæfjord (-6,9 prosent) og Våle (- 6 prosent). For de 20 kommunene samlet ser vi at gjennomsnittlig tilbakegang var på 2,4 prosent; fra 65,6 prosent i 1995, til 63,2 prosent i 1999. Dette er en noe svakere tilbakegang enn for landsgjennomsnittet for de to valgene, hvor tilbakegangen fra 1995 til 1999 var på 2,8 prosent.

Tabell 6.5: Valgdeltakelse i kommuner med direktevalg av ordfører [1]

	1991	1995	1999	Ordførervalg
Trysil	71,7	66,6	65,1	60,0
Alvdal	75,4	71,8	71,2	69,3
Nes	75,2	67,1	64,1	62,3
Våle	69,9	70,8	64,8	66,1
Kvinesdal	68,1	63,4	62,2	59,7
Bokn	73,1	74,6	67,5	61,4
Fitjar	76,2	75,6	69,9	65,7
Samnanger	67,2	63,8	66,6	63,0
Hareid	70,3	65,7	65,8	61,2
Norddal	66,1	68,4	68,4	63,3
Vestnes	62,6	61,1	58,8	52,6
Gjemnes	69,4	63,9	64,8	66,9
Evenes	62,9	71,3	63,7	62,3
Kvæfjord	62,4	59,9	53,0	46,1
Skånland	63,9	59,3	55,9	54,0
Ibestad	65,6	68,4	66,3	61,1
Salangen	64,5	62,3	66,6	65,6

208.Her er det fristende å peke på at spesielle, lokale forhold må trekkes inn for å forstå dette utfallet. Om vi sammenligner med valget i 1991, er deltakelsen i 1999 0.8 prosent høyere. Ved valget i 1995 var de som stemte med i trekning hvor Sydenturer var gevinst, og dette er trolig en del av forklaringen på at valgdeltakelsen gikk opp med hele 8.4 prosent fra 1991 til 1995.

Tabell 6.5: Valgdeltakelse i kommuner med direktevalg av ordfører [1]

	1991	1995	1999	Ordførervalg
Målselv	57,0	55,5	51,3	48,3
Lyngen	63,6	60,6	59,0	58,0
Vardø	60,1	61,2	59,1	58,4/56,2
Norge	66,7	62,8	60,0	
Gj.snitt 20 kommuner	67,3	65,6	63,2	60,3

1. Deltakelsen gjelder kommunestyrevalget for de tre tidspunktene. For 1999 er tall fra databasen valg.no benyttet; for 1991 og 1995 er oppslutningen kalkulert på bakgrunn av stemmetall fra SSB.

Når det gjelder selve ordførervalget, ser vi her at deltakelsen gjennomgående var noe lavere enn ved valget til kommunestyrene; gjennomsnittlig om lag tre prosent for de 20 forsøkskommunene. I to kommuner (Våle og Gjemnes) var det imidlertid faktisk flere som stemte ved ordførervalget enn ved valget til kommunestyret. Vi ser også at valgdeltakelsen falt – som en kunne vente – fra første til andre valgomgang i de to kommunene hvor en slik ble avholdt (Lyngen og Vardø), men nedgangen var ikke mer enn et par prosent, noe som på bakgrunn av internasjonale erfaringer må sies å være overraskende lite. I to av kommunene kom deltakelsen ved ordførervalget under 50 prosent (Målselv og Kvæfjord), men her var også deltakelsen ved valget til kommunestyret lav i utgangspunktet.

Hvorvidt deltakelsen ved ordførervalget skal sies å være lav eller ei sammenlignet med valget til kommunestyret, kommer blant annet an på hvilke forventninger en hadde. Såvidt vi kan bedømme, er det mest nærliggende å karakterisere den som høy, siden nesten alle som stemte ved valg til kommunestyret også stemte på en av ordførerkandidatene. Dette er blant annet basert på en antakelse om at økt innslag av personvalg vil øke informasjonskravet til velgerne, og følgelig vil en forvente at færre vil stemme [209] . Nå kan det her også påpekes at kommunestørrelse spiller inn, siden samtlige av forsøkskommunene må sies å være relativt små, og som vi skal se, oppgir et stort flertall at de kjente kandidatene. På den andre siden viser tall fra første gangen direkte valg av ordfører ble avholdt i Italia et mønster for forholdet mellom person- og partistemmer også i de store byene som ligner det norske, i det at det gjennomgående var litt færre som avga stemme for et partis ordførerkandidat enn for partiets liste. I Milano for eksempel var denne differansen om lag 2 prosent. I Napoli samlet derimot ordførerkandidaten om lag tre prosent flere stemmer enn partiets liste fikk [210] . Sammenligningen må likevel ikke trekkes for langt, siden det i noen grad er ulike størrelser som sammenlignes.

Det er flere typer forhold som kan tenkes å ligge til grunn for den variasjonen i valgdeltakelse som vi her ser. En hypotese kan være at ulikheter i institusjonelle utforming av forsøket har hatt betydning for valgdeltakelsen, og at

209.Se for eksempel Audun Skare (2000): «Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk – Om partienes rolle i lokalpolitikken», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Oslo: Kommuneforlaget.

210.Carlo Baccetti (1998): «I primi quattro anni dei sindaci eletti direttamente», op.cit.

det er utslag av dette vi ser. En annen er at ulikheter knyttet til såvel antall kandidater som trekk ved disse kan ha betydning, og i forlengelsen av dette selvsagt spørsmålet om selve valgkampens organisering og karakter har slått ut. En fjerde antakelse kan være at forklaringene på variasjonen først og fremst må søkes i lokale kontekstuelle (politiske, geografiske og kulturelle og historiske) forhold.

Antakelsen så langt er at forklaringene snarere ligger i lokale forhold enn i institusjonelle. Dels skyldes dette at en foreløpig gjennomgang av materialet ikke synes å gi noen klare indikasjoner på at ulik institusjonell utforming har slått ut (om enn antall case å bygge på er begrenset) [211] , og dels mer generelle antakelser om at institusjonelle forhold og endringer i disse synes å ha en begrenset betydning for valgdeltakelse. Det synes å være grunn til å hevde at dersom en baserer seg på internasjonale erfaringer, så var mange av forventningene til at direkte ordførervalg skulle gi markert høyere valgdeltakelse uten empirisk fundament. Den britiske gjennomgangen av internasjonale erfaringer gir klar støtte til dette poenget:

> «Selv om det finnes vektige argument for å bruke innføring av ordførere med utvidet utøvende myndighet som et middel for å vitalisere lokaldemokratiet, er det langtfra klart hvilken effekt slike «ordførersystem» (vår anførsel) har på lokaldemokratiet. Det er helt klart mangel på belegg for å hevde at til og med direkte valgte ordførere med slike utvidete fullmakter fører til markert høyere valgdeltakelse. Det er for eksempel slik at da Israel for første gang introduserte direktevalg, falt valgdeltakelsen markant» [212] .

En foreløpig vurdering av det norske forsøket må sies å være at det snarere bekrefter dette bildet enn endrer det. Nå kan det sies at en i Norge – til forskjell fra en rekke andre steder – *ikke* har valgt å kople direktevalg av ordfører til en ordførerposisjon med klarere og mer omfattende formell autoritet, og dermed ikke har fått prøvd ut om en slik kopling ville ha mobilisert velgerne i større grad. På den andre siden har vi tidligere i denne rapporten argumentert for at den norske ordførerposisjonen er en viktig og innflytelsesrik posisjon, og at argumentet ovenfor derfor kanskje ikke skal tillegges altfor stor vekt.

Et annet trekk ved selve forsøket er at utvalget av kommuner som deltar nærmest utelukkende består av små kommuner, hvor kommunevalget selv med den ordinære valgordningen har et sterkt preg av å være lokalvalg og personvalg [213] . Generelt er det satt fram hypoteser om at personvalg vil redusere valgdeltakelsen, fordi informasjonskostnadene for velgerne – og i sær unge velgere – er større enn for partivalg [214] . Igjen kan det argumenteres for at denne innvendingen er mindre relevant i det norske forsøket, fordi det dreier seg om små kommuner. Data fra befolkningsundersøkelsen tyder – som vi snart skal se – imidlertid på at innbyggerne ikke syntes ordningen var vanskelig å forstå, og at personlig kunnskap om kandidatene var den viktigste fak-

211.Derimot kan det se ut som at ulik institusjonell utforming har hatt betydning for prosesser etter selve valget, nemlig konstitueringen av de kommunale organ. Dette skal jeg imidlertid ikke ta opp i dette paperet.
212.Clarke et al., op.cit. p. 15.
213.Se f.eks. T.Bjørklund (1999): Et lokalvalg i perspektiv. Oslo:TANO-Aschehoug.
214.Se f.eks. H. Milner (1998):

toren for stemmegivningen hos et flertall av velgerne. Over 92 prosent av velgerne var enig i at den nye valgordningen var enkel å forstå, og 77,5 prosent syntes de fikk nok informasjon før valget om den nye ordningen. Et unntak som ikke fanges opp av velgerundersøkelsen, kan være de som ikke daglig bor i kommunen, men som likevel har sin stemmerett der, slik som studenter.

Foreløpig oppsummert kan det se ut som at det norske forsøket på et generelt plan har bekreftet det som en del internasjonal litteratur har trukket frem, nemlig at det er tvilsomt om enkeltstående institusjonelle grep eller reformer vil gi seg markant utslag på valgdeltakelsen. Dette gir i sin tur inntak til en mer generell teoretisk debatt om troen på og betydningen av institusjonell endring som strategi for å oppnå endring i politisk adferd hos innbyggerne i et politisk samfunn. Dette er imidlertid en tråd som vi må la bli liggende i denne omgang. Et annet interessant poeng som også er av metodologisk karakter, er spørsmålet om hvor mye lærdom og konklusjoner som kan hentes fra ett enkeltstående forsøk i tid, og i hvilken grad det vil kreves erfaring fra flere valg for at en slik reform skal «sette seg» og gi merkbare konsekvenser.

Likevel bør det ved vurderingen av om forsøket svarte til forventningene også stilles spørsmål ved selve realismen i disse. Som vi har sett, har hovedmotivasjonen for det norske forsøket vært knyttet til det vi kunne kalle lokaldemokratiske aspekt, og i en svært kontant forstand til selve oppslutningen ved kommunevalget. Intervjuundersøkelsen blant ordførerkandidatene i de 20 kommunene viste at også et flertall av disse – 68 – gav uttrykk for forventninger om at direkte valg av ordfører ville øke valgdeltakelsen, mens 14 ikke trodde det, og 8 var i tvil. Men dersom en ser på tilgjengelige erfaringer fra andre land som har innført ordningen, er det, som vi har vært inne på, lite eller ingenting som skulle tyde på at dette var en realistisk forventning.

6 Førte direktevalget til økt interesse og engasjement?

En annen av de sentrale forventningene knyttet til forsøket med direkte valg av ordfører, var at dette skulle føre til økt politisk interesse og engasjement blant kommunens innbyggere. Dette spørsmålet har vi først og fremst søkt å belyse gjennom en spørreundersøkelse til et representativt utvalg av innbyggerne i de 20 kommunene. Resultatene fra denne undersøkelsen skal vi gå nærmere inn på i det følgende. Vi har i tillegg søkt å få et inntrykk av lokal interesse og engasjement gjennom kommunebesøkene som er gjennomført. Det generelle inntrykket fra disse samtalene er at ordførerkandidatene og andre i den politiske ledelsen i kommunene gjennomgående har et positivt inntrykk av den lokale interessen, og mener det har vært et økt engasjement blant innbyggerne som følge av forsøket. Dette har blant annet gitt seg utslag i arrangement av og fremmøte på folkemøter.

6.1 Folkemøter

I de 20 kommunene ble det til sammen arrangert 33 folkemøter. Det lokale engasjement kan ikke utelukkende vurderes ut fra antall fremmøtte, fordi kommuner og enkeltbygder der møtene ble arrangert har ulik befolkningstilfang; noe som må tas med i betraktning. For å få et bilde som gir et kvalitativt

innhold ba vi informantene om å karakterisere møtene. 24 av 33 folkemøter ble karakterisert som gode folkemøter, det vil si at det var mange tilhørere tilstede (flere enn forventet), og som var engasjert i debatten [215] . Folkemøtene ble ofte karakterisert som *mye* bedre enn forventet. Mange var også stolt over at engasjementet var høyere i deres kommune enn i nabokommunene. I Våle kommune, med 3137 stemmeberettigede, var det cirka 130 stykker på et folkemøte som ble arrangert. Dette ble betegnet som godt. Til sammenlikning møtte det bare opp 14 stykker opp på et folkemøte i nabokommunen Tønsberg som har 27491 stemmeberettigede. Et liknende tilfelle har vi i Alvdal, med 1827 stemmeberettigede, der det møtte opp i underkant av 100 mennesker på et folkemøte i Aukrustsenteret. I nabokommunen Tynset, med 4152 stemmeberettigede, kom det i underkant av 30 stykker. Bare åtte folkemøter ble karakterisert som dårlige i forhold til forventningene, tre av disse ble arrangert i samme kommune. I tillegg ble det arrangert tre nærradiodueller i to forskjellige kommuner, men i disse tilfellene vet vi ikke hvor mange som hørte på de aktuelle sendingene.

Samlet sett er inntrykket at oppmøtet ble langt høyere og engasjementet langt bedre enn de fleste hadde forventet, noe som ble positivt mottatt og fortolket i de aktuelle kommunene.

6.2 Innbyggernes reaksjoner. – Befolkningsundersøkelsen

6.6.2.1 Utvalgets sammensetning:

Utvalget som Opinion A/S har trukket for denne undersøkelsen omfatter i alt 1203 personer over 18 år. Det ble trukket et såkalt kvotert utvalg. Det vil si at utvalget var like stort i alle de 20 kommunene. Ved enkelt tilfeldig utvelging ble minimum 60 personer intervjuet per telefon i hver og en av de tjue kommunene som var med i forsøket. Intervjuene ble gjennomført 14. – 21. september 1999.

Tabell 6.6: Utvalget fordelt på kommuner:

Kommune	Nr.	Antall spurte i kvotert utvalg	Valgmanntall	Ca. antall i proporsjonalt utvalgt
Trysil	428	60	5698	60
Alvdal	438	61	1827	19
Nes	616	60	2727	28
Våle	716	60	3137	31
Kvinesdal	1037	60	4221	45
Bokn	1145	60	582	6
Fitjar	1222	60	2186	22
Samnanger	1242	60	1763	19
Hareid	1517	60	3528	36
Norddal	1524	61	1489	16
Vestnes	1535	61	4905	51
Gjemnes	1557	60	2103	22

215.Vi mangler karakteristikk av et av disse folkemøtene.

Tabell 6.6: Utvalget fordelt på kommuner:

Kommune	Nr.	Antall spurte i kvotert utvalg	Valgmanntall	Ca. antall i proporsjonalt utvalgt
Evenes	1853	60	1222	13
Kvæfjord	1911	60	2448	27
Skånland	1913	60	2469	26
Ibestad	1917	60	1474	17
Salangen	1923	60	1800	20
Målselv	1924	60	5395	58
Lyngen	1938	60	2532	27
Vardø	2002	60	2196	24
	Totalt	1203	53702	567

Et enkelt tilfeldig utvalg med mer enn 50 respondenter i hver kommune sikrer at utvalget er representativt for den enkelte kommune. Vi kan altså generalisere til populasjonen (de stemmeberettigede) *i hver* kommune. Når vi skal generalisere til alle de 20 kommunene samlet må vi veie tallene i forhold til de enkelte kommunenes størrelse, det vil si at vi veier i forhold til valgmanntallet i hver kommune. I tabell 6.6 har vi samlet en oversikt over kommunene som er med, utvalgets størrelse i den enkelte kommune, størrelsen på kommunenes respektive valgmanntall og en oversikt over hvordan et ordinært representativt utvalg basert på proporsjonalitet ville ha fordelt seg på kommunene. Vi ser at for å sikre representativiteten i den enkelte kommune har vi måttet doble utvalgets totale størrelse fra under 600 til rundt 1200 respondenter.

På bakgrunn av opplysningene i tabell 6.6 har vi laget en veieprosedyre slik at vi kan presentere både veide og uveide prosentfordelinger for de 20 kommunene samlet. Veide prosentfordelinger angir da den prosentfordelingen vi sannsynligvis ville ha fått ved ett samlet representativt utvalg for alle de 20 kommunene. Som det vil fremgå er forskjellen mellom veide og uveide prosenter i dette materialet svært liten for de fleste av spørsmålene. Dette betyr at størrelsen på kommunene hadde liten eller ingen betydning for velgernes oppfatninger omkring ordningen for de fleste av spørsmålene. For å være helt sikre med hensyn til dette grupperte vi kommunene etter størrelse og krysset deretter alle spørsmålene i datasettet mot disse grupperingene. Vi forsøkte oss frem med ulike grupperinger uten å finne nevneverdige forskjeller. Denne analysen bekreftet altså inntrykket av at forskjellene i størrelse mellom de 20 kommunene hadde liten eller ingen betydning for velgernes holdninger og atferd.

Vi har valgt å presentere materialet i prosentuert form. Dette er uproblematisk når vi analyserer materialet under ett, men kan være noe misvisende når vi brekker materialet ned på kommuner eller partier fordi en prosentandel ofte vil være basert på et meget begrenset antall personer. Vi ber derfor leseren alltid vurdere prosentfordelingen opp mot antallet personer i hver gruppe. I noen av fordelingene har vi av plasshensyn betegnet antallet personer som «N».

Intervjuskjemaet var standardisert med faste svaralternativer og inneholdt tolv hovedspørsmål og tre bakgrunnsspørsmål. Bakgrunnspørsmålene målte respondentenes kjønn, alder og antall års utdanning utover grunnskolen. Vi har valgt å presentere fordelingen på disse bakgrunnspørsmålene i selve kapittelet der hvor vi har funnet det mest interessant, mens vi i vedlegget har laget en oversikt over fordelingene som ikke er med i hovedteksten.

Med hensyn til hovedspørsmålene har vi valgt å presentere fordelingene på disse i den rekkefølge de ble stilt til respondentene. Spørsmålene kan grupperes i tre hovedgrupper. Én gruppe spørsmål omhandler atferden ved kommunestyrevalget og ordførervalget, én gruppe spørsmål omhandler velgernes kjennskap både til selve ordningen og til ordførerkandidatene, mens den siste gruppen omhandler oppfatninger om den nye ordningen.

For hvert spørsmål presenterer vi først en enkel prosentuert fordeling. Deretter presenterer vi noen tabeller der vi har krysset svarfordelingen på spørsmålet med av de andre variablene vi har i datafilen. Vi har valgt ut og presenterer de krysstabellene vi har funnet mest interessante i hovedteksten, mens vi har lagt resten av krysstabellene til vedlegget.

Vi har valgt å betegne de intervjuede som «velgerne» selv om det teknisk sett dreier seg om de stemmeberettigede. Det er to grunner til dette. For det første er uttrykket «de stemmeberettigede» langt mer tungvint å bruke enn «velgerne» når uttrykket skal gjentas mange ganger i løpet av en fremstilling. For det andre fanger bruken av begrepet «velgerne» opp det faktum at synet på hjemmesitting innen valgforskningen har endret seg over tid. Vi kan si at mens valgforskerne før betraktet hjemmesitting i hovedsak som et resultat av borgernes manglende integrering i det politiske systemet, betraktes hjemmesitting i dag i langt større grad som et rasjonelt valg. Det vil si at vi oppfatter at velgeren «velger» å sitte hjemme på valgdagen.

6.6.2.2 Velgernes atferd ved kommunestyrevalget:

Tabell 6.7: Stemte du ved Kommunestyrevalget den 12. eller 13. september? I tilfellet, hvilket parti eller liste stemte du på?

Parti	Antall	Prosent av utvalget	Veid prosent av utvalget	Prosent av manntallet ved valget	Veid prosent av manntallet ved valget
SV	40	3,3	2,6	3,5	3,3
AP	267	22,2	22,9	17,5	17,5
V	48	4,0	5,0	3,8	3,8
SP	182	15,1	13,3	11,4	11,4
KrF	86	7,1	7,3	7,4	7,4
H	147	12,2	13,1	10,7	10,7
FrP	46	3,8	4,9	4,0	4,0
Tverrpol. Liste	23	1,9	1,6	*	*
Bygdeliste	28	2,3	1,9	3,3*	3,6*
Stemte ikke	181	15,0	15,6	38,0	38,3

Tabell 6.7: Stemte du ved Kommunestyrevalget den 12. eller 13. september? I tilfellet, hvilket parti eller liste stemte du på?

Parti	Antall	Prosent av utvalget	Veid prosent av utvalget	Prosent av manntallet ved valget	Veid prosent av manntallet ved valget
Vil ikke si	154	12,8	11,7	-	-
Ikke sikker	1	0,1	0,1	-	-
Totalt (N)	(1203)	99,8 (1203)	100,0	99,6 (53702)	100,0

*Tverrpolitisk liste og bygdelister er slått sammen for populasjonenes del.

Grunnlaget for tallene i de to siste kolonnene i tabell 6.7, «prosent av manntallet ved valget» og «veid prosent av manntallet ved valget» har vi hentet fra NRK's valgsider på internett. Oppslutningen om de enkelte partiene og listene i prosent av manntallet har vi beregnet selv og NRK er selvfølgelig ikke ansvarlig for eventuelle feil som måtte ha oppstått i den forbindelse.

Et vanlig problem ved knyttet til valgundersøkelser er at andelen av velgerne som sitter hjemme på valgdagen underestimeres. Det er to hovedforklaringer på dette fenomenet: a) at folk synes det er flaut å oppgi at de satt hjemme og b) at aktive velgere i større grad enn hjemmesittere sier ja til å være med på en valgundersøkelse. Vi har sammenlignet hjemmesitterprosenten i materialet fra Opinion med den faktiske hjemmesitterprosenten for de 20 kommunene. Ved å legge sammen antall avgitte stemmer som andel av stemmeberettigede for de 20 kommunene er vi kommet til at 38 prosent av de stemmeberettigede satt hjemme valgdagene. Som vi ser av tabellen er det bare 15,5 prosent som positivt oppga at de satt hjemme i Opinions materiale. Legger vi derimot til dem som ikke ville oppgi hva de stemte og den som ikke var sikker, kommer vi opp i 37,3 prosent – altså meget nært den faktiske hjemmesitterandelen.

Vi har ingen mulighet til å avgjøre hvorvidt avviket i utvalget fra den faktiske hjemmesitterandelen skyldes den ene årsaken eller den andre. Sannsynligvis er det en kombinasjon. Vi ser videre at utvalget overestimerer oppslutningen om DNA, Sp, Venstre og Høyre, mens for eksempel SV underestimeres. Feilrapporteringen med hensyn til partivalg i norske valgundersøkelser ligger vanligvis på 15–20 prosent, det vil si at opptil en femtedel av velgerne «husker feil». Imidlertid er ikke hovedformålet med denne undersøkelsen knyttet til partipreferanser, altså hvilket parti folk stemte på, slik at dette ikke vil bli gjort til noe poeng. Avvikene fra den faktiske fordelingen mellom partiene er heller ikke så stor at det skulle gi grunnlag for spekulasjoner om utvalgets sammensetning i forhold til de spørsmålene vi har søkt å få svar på. Derimot er det et poeng at den synkende valgdeltakelsen utover på 1980 og 1990 tallet var en av begrunnelsene for å starte forsøket med direktevalg på ordførere. Vi vil derfor konsentrere oss om velgernes atferd og holdninger ved selve ordførervalget.

6.3 Velgenes atferd ved ordførervalget:

Følgende spørsmål ligger til grunn for analysen av atferden ved ordførevalget:

Stemte du ved ordførervalget i kommunen? I tilfellet, stemte du på kandidaten fra det parti eller den liste du stemte på ved kommunestyrevalget, eller stemte du på en kandidat fra et annet parti eller liste?

Svaralternativene var:

1. Stemte på kandidat fra samme parti, liste
2. Stemte på kandidat fra annet parti, liste
3. Stemte på ordfører, men ikke parti, liste
4. Stemte ikke ved ordførervalget
5. Stemte ikke i det hele tatt
6. Ikke sikker

I den videre fremstillingen skal vi konsentrere oss om fordelingen på dette spørsmålet.

Tabell 6.8: Spørsmål: Stemte du ved ordførervalget i kommunen?

	Antall	Prosent	Veid Prosent
Samme parti	603	50,1	50,6
Annet parti	371	30,8	29,7
Stemte bare på ordfører	24	2,0	1,5
Stemte ikke på ordfører	81	6,7	7,3
Stemte ikke	118	9,8	10,5
Ikke sikker	6	0,5	0,4
Total	1203	100,0	100,0

6.6.3.1 Deltakelsen ved ordførervalget

Vi ser av tabell 6.8 at 24 personer, som utgjør uveid 2 prosent og veid 1,5 prosent av de spurte, oppga at de bare stemte ved ordførervalget. Derimot var det rundt 7 prosent av dem som stemte ved kommunstyrevalget som oppga at de ikke stemte på ordfører. Dette er i overenstemmelse med de aggregerte tallene som viser at deltakelsen ved ordførervalget var noe lavere enn ved kommunestyrevalget. Det mest slående ved denne oversikten er likevel at rundt 30 prosent av de spurte oppga at de hadde gitt sin ordførerstemme til en kandidat fra et annet parti eller en annen liste enn den de stemte på ved valget til kommunestyre. Dette er kjent som stemmedeling eller stemmesplitting. I denne sammenhengen betegner stemmedeling altså at velgeren stemmer på en ordførerkandidat fra en annen liste enn den vedkommende ga sin stemme til ved kommunestyrevalget. Dette er et velkjent fenomen i valgsystemer med innslag av personvalg. Ofte forklares dette med kandidatenes personlige egenskaper, at de har standpunkt i spesielle saker som er sammenfallende med velgerens eller rett og slett at velgeren ser det slik at kandidaten fra hans eller hennes «eget» parti ikke har mulighet til å nå opp ved personvalget. Vi må her huske på at ordførervalget var et flertallsvalg og ikke et forholdstallsvalg. Ut fra et effektivitetsperspektiv, altså at ens stemme skal resultere i politisk innflytelse, vil stemmene bli gitt til kandidater som oppfattes å ha en reell sjanse

til å vinne. I teorien vil denne mekanismen i størst grad føre til stemmedeling blant velgere som gir sin partistemme til små partier.

En stemmedeling på rundt 30 prosent, slik det fremkommer i tabellen, er i internasjonal sammenheng en betydelig andel. Det er to forhold som kan ligge bak. Den høye andelen kan delvis skyldes at ikke alle partiene eller listene også stilte med ordførerkandidat i en del av kommunene, og eller altså skyldes stemmedeling, enten at velgerne ikke ville «kaste bort» stemmen sin på en kandidat som ikke ville nå opp uansett, eller fordi velgerne faktisk mente at en kandidat fra et annet parti eller liste var en bedre ordførerkandidat. For å eliminere effekten av manglende kandidater for noen velgere har vi i tabellene 6.9 og 6.10 bare tatt med stemmer avgitt av dem som hadde mulighet til også å stemme på en kandidat fra «sitt eget» parti ved ordførervalget.

Tabell 6.9: Stemmedeling etter parti/liste *

	Parti	Prosent	Antall
1.	Bygdeliste	56,0	(14)
2.	FrP	50,0	(14)
3.	Tverrpolitisk	42,9	(3)
4.	SV	35,5	(11)
5.	V	35,3	(12)
6.	KrF	31,6	(25)
7.	DNA	27,2	(71)
8.	H	23,8	(34)
9.	Sp	22,4	(32)

* Kun stemmer avgitt i kommuner der de respektive valglistene også stilte ordførerkandidat er tatt med.

Vi ser av tabell 6.9 at stemmedelingen var størst for bygdelistene og FrP, mens den var minst for Høyre og Senterpartiet. Det kanskje mest interessante med denne oversikten er at stemmedelingen var såpass utbredt generelt. Selv for partiet som opplevde minst stemmedeling, Sp, var det rundt en femtedel av velgerne som ga sin ordførerstemme til en kandidat fra et annet parti/liste. Som vi skal se, var faktisk variasjonen mellom kommunene mye større enn mellom partiene med hensyn til dette fenomenet. Under, i tabell 6.10 har vi rangert kommunene etter andelen som «sviktet» sitt parti.

Tabell 6.10: Stemmedeling etter kommune.

	Kommune	Prosent	Antall
1.	1517 Hareid	67	(14)
2.	1938 Lyngen	47	(20)
3.	1222 Fitjar	43	(16)
4.	1911 Kvæfjord	39	(7)
5.	1037 Kvinesdal	36	(17)

Tabell 6.10: Stemmedeling etter kommune.

	Kommune	Prosent	Antall
6.	1853 Evenes	33	(15)
7.	2002 Vardø	29	(12)
8.	1535 Vestnes	28	(10)
9.	1924 Målselv	27	(12)
10.	1923 Salangen	27	(12)
11.	1524 Norddal	26	(9)
12.	1913 Skånland	24	(5)
13.	438 Alvdal	23	(12)
14.	1242 Samnanger	22	(8)
15.	1917 Ibestad	21	(5)
16.	616 Nes	19	(8)
17.	716 Våle	16	(7)
18.	1145 Bokn	16	(4)
19.	1557 Gjemnes	15	(4)
20.	428 Trysil	15	(4)

Kun delte stemmer avgitt i kommuner der det var mulig for dem som oppga å ha stemt på et gitt parti/liste også å stemme på ordførerkandidat fra samme parti/liste er tatt med. Prosent av avgitte stemmer.

Som vi ser av tabell 6.10 skiller Hareid seg ut med hele to tredjedeler (67 prosent) som oppgir at de stemte på en ordførerkandidat fra et annet parti eller liste, mens variasjonen ellers går fra knappe femti prosent i Lyngen til femten prosent i Gjemnes og Trysil. Se ellers første tabell i undervedlegg for en oversikt over hvordan kommunene fordeler seg på dette spørsmålet når også hjemmesitting er tatt med i oversikten.

Når det gjelder atferden ved ordførervalget finner vi at verken kjønn eller utdanning hadde nevneverdig effekt. Når det gjelder aldersgruppene derimot, ser vi en klar tendens til at de yngste, de under 30 år, avviker markert i sin valgatferd fra de som var 30 år og eldre.

Som det fremgår av tabell 6.11 skiller to forhold seg markert ut. For det første, stemmedelingen var betydelig lavere for den yngste aldersgruppen, det vil si at mens drøyt 18 prosent av de yngste ga sin ordførerstemme til en kandidat fra et annet parti/liste var andelen blant de andre aldersgruppene over 30 prosent. For det andre, en betydelig større andel av de yngste stemte enten ikke på ordfører eller ikke i det hele tatt. Mens nesten førti prosent (12,1 + 26,2 = 38,3 prosent) av de yngre oppga at de lot være å stemme ved valget, var denne andelen langt lavere for de andre aldersgruppene (henholdsvis 17,7, 9,8 og 13,4 prosent).

Vi var interessert i å finne ut noe om årsakene til at velgerne stemte ulikt ved kommunestyrevalget og ordførervalget og stilte derfor respondentene et spørsmål om hva de la mest vekt på når de avga sin stemme ved ordførervalget.

6.4 Ordførerkandidatene

Til dem som oppga å ha stemt ved ordførervalget ble det stilt et oppfølgingsspørsmål om hva respondentene la mest vekt på da de avga sin ordførerstemme.

Tabell 6.11: Atferd ved ordførervalget fordelt på aldersgrupper

Ordførervalget: Samme eller annet parti * Aldersgrupper Crosstabulation

			Aldersgrupper				Total
			Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Ordførervalget Samme eller annet parti	Samme parti	Count % within Aldersgrupper	57 40,4%	191 49,6%	197 52,1%	158 52,8%	603 50,1%
	Annet parti	Count% within Aldersgrupper	2618, %	12131,4%	13335,2%	9130,4%	37130, 8%
	Stemte bare på ordfører	Count% within Aldersgrupper	42,8%	41,0%	92,4%	72,3%	816, %
	Stemte ikke på ordfører	Count% within Aldersgrupper	1712,1%	307,8%	154,0%	196,4%	1189,8 %
	Stemte ikke	Count% within Aldersgrupper	3726,2%	389,9%	225,8%	217,0%	819,8%
	Ikke sikker	Count % within Aldersgrupper		1 0,3%	2 0,5%	3 1,0%	6 0,5%
Total		Count % within Aldersgrupper	141 100,0%	385 100,0%	378 100,0%	299 100,0%	1203 100,0%

Hva la du mest vekt på når du stemte ved ordførervalget?

1. Personlige egenskaper ved kandidatene
2. Hvilke oppfatninger de har i bestemte saker
3. Partitilhørigheten til kandidatene
4. Ingen av delene
5. Ikke sikker

Tabell 6.12:

	Antall	Prosent	Veid prosent
Personlige egenskaper	640	64,1	63,6
Oppfatninger	162	16,2	16,3
Partitilhørighet	144	14,4	15,4
Ingen av delene	26	2,6	2,4
Ikke sikker	26	2,6	2,3

Av tabell 6.12 ser vi at et stort flertall, rundt 64 prosent, oppgir kandidatenes personlige egenskaper som det viktigste ved ordførervalget, mens oppfatninger i enkeltsaker og partitilhørighet oppgis av langt færre. Dette kan

være en indikasjon på at stemmedelingen i hovedsak skyldes egenskapene til kandidatene heller enn velgernes frykt for å kaste bort ordførerstemmen. Vi ser også at kandidatenes oppfatninger i politiske saker var viktigere enn partitilhørigheten alle kommunene sett under ett. For å se om disse tendensene ga et godt bilde for alle kommunene har vi brukket materialet ned på enkeltkommuner.

Tabell 6.13: Fordelt på kommuner:

Kommune	Pers. egenskaper		Oppfatninger		Partitilhørighet		Totalt
	Prosent	(N)	Prosent	(N)	Prosent	(N)	
428 Trysil	60	(29)	17	(8)	23	(11)	48
438 Alvdal	76	(41)	11	(6)	6	(3)	54
616 Nes	77	(36)	19	(9)	4	(2)	47
716 Våle	65	(32)	6	(3)	25	(12)	49
1037 Kvinesdal	66	(33)	14	(7)	14	(7)	50
1145 Bokn	60	(27)	29	(13)	9	(4)	45
1222 Fitjar	57	(30)	17	(9)	21	(11)	53
1242 Samnanger	74	(36)	10	(5)	12	(6)	49
1517 Hareid	64	(29)	20	(9)	9	(4)	45
1524 Norddal	66	(33)	16	(8)	16	(8)	50
1535 Vestnes	60	(27)	20	(9)	13	(6)	45
1557 Gjemnes	68	(34)	20	(10)	4	(2)	50
1853 Evenes	59	(32)	20	(11)	17	(9)	54
1911 Kvæfjord	71	(34)	19	(9)	8	(4)	48
1913 Skånland	57	(30)	21	(11)	19	(10)	53
1917 Ibestad	60	(32)	11	(6)	11	(6)	53
1923 Salangen	68	(38)	7	(4)	18	(10)	56
1924 Målselv	60	(28)	19	(9)	19	(9)	47
1938 Lyngen	52	(27)	17	(9)	25	(13)	52
2002 Vardø	64	(32)	14	(7)	14	(7)	50

Vi ser at et absolutt flertall i alle kommunene oppga at personlige egenskaper var det viktigste. Lyngen hadde lavest andel med drøyt halvparten av de spurte mens det i Nes og Alvdal var nærmere 8 av 10 som oppga at personlige egenskaper var det viktigste. Når det gjelder de to andre årsakene til stemmegivningen er bildet mer broket. Hovedfunnet står imidlertid fast: Ordførerkandidatenes personlige egenskaper hadde størst betydning for velgernes når de skulle velge mellom de ulike kandidatene.

Tabell 6.14: Mest vektlagt fordelt på kjønn

Ordførervalget: Størst vekt på * Kjønn Crosstabulation

			Kjønn		Total
			Mann	Kvinne	
Ordførervalget: Størst vekt på	Personlige egenskaper	Count % within Kjønn	342 69,7%	298 58,8%	640 64,1%
	Oppfatninger	Count % within Kjønn	6112,4%	10119,9%	16216,2%
	Partitilhørighet	Count% within Kjønn	7014,3%	7414,6%	14414,4%
	Ingen av delene	Count% within Kjønn	112,2%	153,0%	262,6%
	Ikke sikker	Count % within Kjønn	7 1,4%	19 3,7%	26 2,6%
Total		Count % within Kjønn	491 100,0%	507 100,0%	998 100,0%

I tabell 6.14 ser vi både blant kvinnene og mennene var personlige egenskaper ved kandidatene mest vektlagt, men at drøyt 10 prosent flere av mennene oppga dette som det de la mest vekt på. Blant kvinnene derimot var det en større andel som la vekt på kandidatenes oppfatninger i bestemte saker. Med hensyn til vektlegging av partitilhørighet var det ingen forskjell mellom kjønnene.

I tabell 6.15 ser vi at det igjen er den yngste aldersgruppen som skiller seg ut, selv om et absolutt flertall også i den gruppen oppga personlige egenskaper som det mest vektlagte. Vi ser at blant den yngste aldersgruppen var det relativt sett flere som vektla kandidatenes oppfatninger og partitilhørighet enn i de andre aldersgruppene.

Tabell 6.15: Størst vekt fordelt på aldersgrupper

Ordførervalget: Størst vekt på * Aldersgrupper Crosstabulation

			Aldersgrupper				Total
			Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Ordførervalget-Størst vekt på	Personlige egenskaper	Count % within Aldersgrupper	45 51,7%	205 64,9%	229 67,6%	161 62,9%	640 64,1%
	Oppfatninger	Count % within Aldersgrupper	20 23,0%	50 15,8%	48 14,2%	44 17,2%	162 16,2%
	Parti-tilhørighet	Count % within Aldersgrupper	16 18,4%	50 15,8%	44 13,0%	34 13,3%	144 14,4%
	Ingen av delene	Count % within Aldersgrupper	3 3,4%	8 2,5%	7 2,1%	8 3,1%	26 2,6%
	Ikke sikker	Count % within Aldersgrupper	3 3,4%	3 0,9%	11 3,2%	9 3,5%	26 2,6%

Tabell 6.15: Størst vekt fordelt på aldersgrupper

Ordførervalget: Størst vekt på * Aldersgrupper Crosstabulation

		Aldersgrupper				Total
		Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Total	Count	87	316	339	256	998
	% within Aldersgrupper	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

6.5 Informasjon om valgordningen

Vi vet at valgdeltakelsen ved selve ordførervalget var litt lavere enn ved kommunestyrevalget. Vi ville derfor prøve å måle velgernes generelle innsikt med hensyn både til selve valgordningen og til kandidatene som sådan. Siden ordningen med direktevalgte ordførere var ny ville det være av avgjørende betydning at velgerne i kommunene fikk tilstrekkelig informasjon om ordningen før valget slik at ikke mangelen på kunnskap skulle føre til at de avholdt seg fra å bruke sin stemmerett. Vi stilte derfor utvalget en serie spørsmål som gikk på kjennskap til ordningen og kandidatene.

Mener du at du som velger fikk tilstrekkelig informasjon om den nye ordningen før valget, eller mener du velgerne burde få mer informasjon?

1. Tilstrekkelig informasjon
2. Burde få mer informasjon
3. Ikke sikker

Tabell 6.16:

	Antall	Prosent	Veid prosent
Tilstrekkelig info	936	77,8	77,5
Burde få mer info	222	18,5	18,8
Ikke sikker	45	3,7	3,7
Total	1203	100,0	100,0

Her ser vi at et stort flertall oppgir at de fikk tilstrekkelig informasjon om den nye valgordningen før valget. Vi har prøvd å se på effekten av hvorvidt respondentene oppfattet at de hadde fått tilstrekkelig informasjon om ordningen på deltakelsen ved ordførervalget.

Vi ser av tabell 6.17 at det å ha fått tilstrekkelig informasjon om ordningen med direktevalg på ordførere gir seg utslag både med hensyn til hvorvidt de spurte oppga å ha stemt på ordfører og på stemmedelingen. Det er altså klar tendens til at de som mener å ha fått tilstrekkelig informasjon om den nye valgordningen i større grad enn de andre deltok ved valget.

Tabell 6.17: Effekt av informasjon på valgatferden.

Ordførervalget: Samme eller annet parti *Tilstrekkelig eller mer informasjon Crosstabulation

			Tilstrekkelig eller mer informasjon			Total
			Tilstrekkelig info	Burde få mer info	Ikke sikker	
Ordfør-erval-get:Samme eller annet parti	Samme parti	Count % within Til-strekkelig eller mer informasjon	48451,7%	11150,0%	817,8%	60350,1 %
	Annet parti	Count % within Til-strekkelig eller mer informasjon	31033,1%	5424,3%	715,6%	37130,8 %
	Stemte bare på ordfører	Count % within Til-strekkelig eller mer informasjon	202,1%	41,8%		242,0%
	Stemte ikke på ordfører	Count % within Til-strekkelig eller mer informasjon	515,4%	2511,3%	511,1%	816,7%
	Stemte ikke	Count % within Til-strekkelig eller mer informasjon	677,2%	2712,2%	2453,3%	1189,8%
	Ikke sikker	Count % within Til-strekkelig eller mer informasjon	40,4%	10,5%	12,2%	60,5%
Total		Count % within Til-strekkelig eller mer informasjon	936 100,0%	222 100,0%	45 100,0%	1203 100,0%

Tabell 6.18: Fordelt på kommuner

Kommune	Tilstrekkelig informasjon		Totalt
	Prosent	(N)	
428 Trysil	83	(50)	60
438 Alvdal	84	(51)	61
616 Nes	85	(51)	60
716 Våle	75	(45)	60
1037 Kvinesdal	75	(45)	60
1145 Bokn	83	(50)	60
1222 Fitjar	78	(47)	60
1242 Samnanger	67	(40)	60
1517 Hareid	77	(46)	60
1524 Norddal	82	(50)	61
1535 Vestnes	77	(47)	61
1557 Gjemnes	82	(49)	60

Tabell 6.18: Fordelt på kommuner

Kommune	Tilstrekkelig informasjon		Totalt
	Prosent	(N)	
1853 Evenes	85	(51)	60
1911 Kvæfjord	67	(41)	60
1913 Skånland	72	(43)	60
1917 Ibestad	75	(45)	60
1923 Salangen	82	(49)	60
1924 Målselv	75	(45)	60
1938 Lyngen	82	(49)	60
2002 Vardø	70	(42)	60

For å se om det var noen kommuner som skilte seg ut med hensyn til informasjonen til de stemmeberettigede har vi laget en oversikt over andelen som mente informasjonen var tilstrekkelig i de enkelte kommunene.

I tabell 6.18 ser vi at selv om det er en viss variasjon kommunene imellom er det i alle kommuner et solid flertall som oppgir at de hadde fått tilstrekkelig informasjon om den nye ordningen før valget.

Med hensyn til velgernes kjønn, alder og utdanning fant vi at alder hadde betydelig effekt på hvorvidt de mente å ha fått tilstrekkelig informasjon om den nye ordningen før valget.

Som vist i tabell 6.19 skilte den yngste aldersgruppen seg klart ut med knapt 60 prosent som mente å ha fått tilstrekkelig informasjon mens denne andelen for de andre aldersgruppene lå rundt 80 prosent. Det er likevel et flertall i alle grupper som oppga å ha fått tilstrekkelig informasjon.

En annen form for kunnskap som har betydning for valg er selvsagt hvorvidt velgerne kjenner kandidatene på forhånd. Vi spurte derfor om respondentene kjente kandidatene før valget.

Tabell 6.19: Informasjon fordelt på aldersgrupper

Tilstrekkelig eller mer informasjon * Aldersgrupper Crosstabulation

			Aldersgrupper				Total
			Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Tilstrekkelig eller mer informasjon	Tilstrekkelig info	Count % within Aldersgrupper	84 59,6%	302 78,4%	306 81,0%	244 81,6%	936 77,8%
	Burde få mer info	Count% within Aldersgrupper	4632,6%	7218,7%	6015,9%	4414,7%	22218,5 %
	Ikke sikker	Count % within Aldersgrupper	117,8%	112,9%	123,2%	113,7%	453,7%
Total		Count % within Aldersgrupper	141 100,0%	385 100,0%	378 100,0%	299 100,0%	1203 100,0%

6.6 Kjente du noen av ordførerkandidatene ved valget?

– Ja, kjente godt

– Ja, kjente navnene
– Nei, Kjente ingen
– Ikke sikker

Tabell 6.20:

	Antall	Prosent	Veid prosent
Ja, kjente godt	921	76,6	72,5
Ja, kjente navnene	211	17,5	20,0
Nei, kjente ingen	69	5,7	7,4
Ikke sikker	2	0,2	0,2
Total	1203	100,0	100,0

Av tabell 6.20 ser vi at et stort flertall på rundt tre fjerdedeler oppgir at de kjente kandidatene godt på forhånd. Avviket mellom veid og uveid prosent forteller at tendensen til å kjenne kandidatene godt var noe mer utbredt i de mindre kommunene enn i de større, uten at forskjellen rokker ved det generelle bildet. Riktignok er det en tendens i spørreundersøkelser til at respondentene gjerne vil gi inntrykk at av de har større kjennskap til politikken enn de egentlig har som sammen med en tendens til såkalt «yeah-saying» kan være med på å øke prosentandelen som oppgir at de kjente kandidatene på forhånd, men sammenholdt med vektleggingen av personlige egenskaper ved kandidatene i tabell 6.12 er det overveiende sannsynlig at det var en meget stor andel av de stemmeberettigede som faktisk kjente godt til kandidatene på forhånd.

Tabell 6.21: Kjennskap til kandidatene fordelt på kommuner:

Kommune	Ja, kjente godt vs. Nei, kjente ingen				Totalt
	JA		NEI		
	Prosent	(N)	Prosent	(N)	
428 Trysil	68	(41)	7	(4)	60
438 Alvdal	90	(55)	3	(2)	61
616 Nes	77	(46)	3	(2)	60
716 Våle	55	(33)	23	(14)	60
1037 Kvinesdal	70	(42)	15	(9)	60
1145 Bokn	83	(50)	0	(0)	60
1222 Fitjar	77	(46)	5	(3)	60
1242 Samnanger	73	(44)	7	(4)	60
1517 Hareid	67	(40)	5	(3)	60
1524 Norddal	92	(56)	0	(0)	61
1535 Vestnes	61	(37)	11	(7)	61
1557 Gjemnes	77	(46)	3	(2)	60
1853 Evenes	93	(56)	0	(0)	60

Tabell 6.21: Kjennskap til kandidatene fordelt på kommuner:

Kommune	Ja, kjente godt vs. Nei, kjente ingen				Totalt
	JA		NEI		
	Prosent	(N)	Prosent	(N)	
1911 Kvæfjord	7	(44)	8	(5)	60
1913 Skånland	75	(45)	7	(4)	60
1917 Ibestad	95	(57)	0	(0)	60
1923 Salangen	80	(48)	2	(1)	60
1924 Målselv	60	(36)	10	(6)	60
1938 Lyngen	80	(48)	3	(2)	60
2002 Vardø	85	(51)	2	(1)	60

Av tabell 6.21 ser vi at et absolutt flertall i alle kommunene oppga at de kjente kandidatene godt på forhånd. Evenes og Norddal ligger høyest med henholdsvis 93 og 92 prosent mens Våle ligger lavest med 55 prosent. Uansett variasjonen mellom kommunene må vi kunne trekke den konklusjon at de stemmeberettigede gjennomgående hadde god kjennskap til ordførerkandidatene før valget. Sammen med vektleggingen av kandidatenes personlige egenskaper danner dette et inntrykk av at den relativt høye andelen som delte sin ordførerstemme fra sin kommunestyrestemme gjorde dette ut fra kjennskap til kandidatene og deres egenskaper. Vi vet at det i norske kommunevalg generelt har vært betydelige innslag av personvalg og denne undersøkelsen styrket helt klart dette inntrykket. Vi ser av tabell 6.22, at kjennskap til ordførerkandidatene hadde stor betydning for valgatferden. De som oppga ikke å kjenne noen av kandidatene lot i stor grad være å delta ved ordførervalget (17,4 prosent + 27,5 prosent = 44,9 prosent), mens blant dem som oppga å kjenne kandidatene godt var denne andelen betydelig lavere (5,1 prosent + 7,3 prosent = 12,4 prosent). Også når det gjelder stemmedeling hadde kjennskap til kandidatene betydelig effekt på atferden. Tendensen til å dele sine stemmer var dobbelt så stor blant dem som kjente kandidatene sammenlignet med dem som ikke kjente noen.

Tabell 6.22: Effekt av kjennskap til ordførerkandidatetene på valgatferden

Ordførervalget: Samme eller annet parti * Kjente du noen av ordførerkandidatene Crosstabuation

			Kjente du noen av ordførerkandidatene				Total
			Ja, kjente godt	Ja, kjente navnene	Nei, kjente ingen	Ikke sikker	
Ordfør-ervalget: Samme eller annet parti	Samme parti	Count% within Kjente du noen av ordfører-kandidatene	48452,6 %	9243,6%	2739,1%		60350, 1%
	Annet parti	Count% within Kjente du noen av ordfører-kandidatene	29932,5 %	6229,4%	1014,5%		37130, 8%
	Stemte bare på ordfører	Count% within Kjente du noen av ordfører-kandidatene	192,1%	52,4%			242,0%
	Stemte ikke på ordfører	Count% within Kjente du noen av ordfører-kandidatene	475,1%	2210,4%	1217,4%		816,7%
	Stemte ikke	Count% within Kjente du noen av ordfører-kandidatene	677,3%	3014,2%	1927,55	2100,0%	1189,8 %
	Ikke sikker	Count % within Kjente du noen av ordfører-kandidatene	5 0,5%		1 1,4%		6 0,5%
Total		Count % within Kjente du noen av ordfører-kandidatene	921 100,0%	211 100,0%	69 100,0%	2 100,0%	1203 100,0%

I tabell 6.23 ser vi at det er en liten, men klar, forskjell på kvinner og menn med hensyn til om de kjente kandidatene godt eller bare navnene på forhånd. Når det gjelder andelen som oppgir at de ikke kjente noen av kandidatene er forskjellen mellom kjønnene helt ubetydelig. Denne forskjellen mellom kjønnene kan tolkes på to måter, enten at det faktisk var en noe større andel av mennene som kjente kandidatene godt på forhånd eller at vi her har å gjøre med et velkjent fenomen i studier av velgernes politiske kunnskaper: At menn generelt uttaler seg med større selvsikkerhet enn kvinner når det gjelder innsikt og kjennskap til politiske prosesser uten at dette faktisk innebærer at mennene har større kunnskaper og innsikt.

Tabell 6.23: Kjennskap til ordførerkandidatene fordelt på kjønn

Kjente du noen av ordførerkandidatene * Kjønn Crosstabulation

			Kjønn		Total
			Mann	Kvinne	
Kjente du noen av ordførerkandidatene	Ja, kjente godt	Count % within Kjønn	470 80,1%	451 73,2%	921 76,6%
	Ja, kjente navnene	Count% within Kjønn	8514,5%	12620,5%	21117,5 %
	Nei, kjente ingen	Count% within Kjønn	315,3%	386,2%	695,7%
	Ikke sikker	Count % within Kjønn	1 0,2%	1 0,2%	2 0,2%
Total		Count % within Kjønn	587 100,0%	616 100,0%	1203 100,0%

Vi ser av tabell 6.25 at alder at kjennskap til ordførerkandidatene i betydelig grad hang sammen med alder. Den yngste aldersgruppen skiller seg klart ut med hensyn til hvorvidt de kjente kandidatene godt. Med en andel på drøyt 58 prosent er spranget opp til aldersgruppen 45–59 år med over 87 prosent betydelig. Likevel, på tross av de store forskjellene, ser vi at et klart flertall i alle aldersgrupper oppga å kjenne kandidatene godt på forhånd.

Tabell 6.24: Kjennskap til ordførerkandidatene fordelt på aldersgrupper

Kjente du noen av ordførerkandidatene * Aldersgrupper Crosstabulation

			Aldersgrupper				Total
			Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Kjente du noen av ordførerkandidatene	Ja, kjente godt	Count % within Aldersgrupper	82 58,2%	270 70,1%	330 87,3%	239 79,9%	921 76,6%
	Ja, kjente navnene	Count% within Aldersgrupper	4129,1%	8522,1%	3910,3%	4615,4%	21117,5%
	Nei, kjente ingen	Count% within Aldersgrupper	1812,8%	307,8%	82,1%	134,3%	695,7%
	Ikke sikker	Count % within Aldersgrupper			1 0,3%	1 0,3%	2 0,2%
Total		Count % within Aldersgrupper	141 100,0%	385 100,0%	378 100,0%	299 100,0%	1203 100,0%

Dette med kjennskap til ordførekandidatene kan selvfølgelig betraktes som en generell indikator på politiske kunnskaper og interesse. Vi har krysset fordelingen på dette spørsmålet med alle de andre spørsmålene i undersøkelsen og generelt funnet sterke sammenhenger mellom velgernes kjennskap til kandidatene og deres atferd. Fra et forskersynspunkt må imidlertid disse sammenhengene betraktes som relativt trivielle og vi har derfor valgt å legge tabellene fra disse analysene i vedlegget.

Neste spørsmål omhandler koblingen mellom kommunestyrevalget og forsøket med direktevalg på ordfører. Vi var interessert i å finne ut av om den nye ordningen hadde noen effekt på velgernes holdninger og atferd ved selve kommunestyrevalget.

6.7 Medførte den nye ordningen med direkte valg til ordfører at din interesse for kommunevalget økte?

Tabell 6.25:

	Antall	Prosent	Veid prosent
Ja	484	40,2	40,0
Nei	719	59,8	60,0
Total	1203	100,0	100,0

I tabell 6.25 ser vi at rundt 40 prosent oppgir at den nye valgordningen medførte at interessen for kommunevalget økte. De utgjør altså et klart mindretall, men hvorvidt dette kan sies å være lite eller mye avhenger av hvilke forventninger vi har til at institusjonelle nyordninger i seg selv skal kunne skape interesse for lokalpolitikken. Hvis noen på forhånd hadde antydet at fire av ti stemmeberettigede ville få økt interesse for valget på grunn av nyordningen er det ikke sikkert at dette ville vært betraktet som noe dårlig resultat. Sett fra et forskersynspunkt er dette på ingen måte en lav andel. Vi vet at folks interesse for valg generelt er et komplisert fenomen med mange årsaker. Hvis en faktor kan sies å stå for 40 prosent av den observerte variasjonen er dette i samfunnsvitenskapelig sammenheng et høyt tall. Det er imidlertid ikke gitt at økt interesse faktisk fører til en høyere deltakelse ved selve valget. Vi har sett litt på dette spørsmålet og laget en krysstabell der vi måler effekten av den økte interessen på selve deltakelsen ved valget til kommunestyre. I tabell 6.26 har vi delt atferden ved kommunstyrevalget i tre kategorier. Vi skiller mellom de som positivt oppga å ha stemt på et parti eller en liste, de som oppga å ha stemt men ikke ville oppgi hva og de som ikke var sikker, og til slutt de som oppga ikke å ha stemt.

I tabell 6.26 ser vi at effekten av den økte interessen for dem som oppga å ha stemt på parti eller liste var på drøyt 11 prosent. Vi ser altså en klar effekt av økt interesse for kommunestyrevalget på selve atferden valgdagen. Mens vi i tabell 6.26 så at fire av ti mente å ha fått økt interesse for kommunevalget, ga dette seg utslag i at 11 prosent flere i denne gruppen deltok ved valget enn i den gruppen som mente den nye ordningen ikke hadde medført noen økt interesse.

Tabell 6.26: Effekt av økt interesse på deltakelsen ved kommunestyrevalget

Stemt ved kommunestyrevalget? * Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget Crosstabulation

			Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget		Total
			Ja	Nei	
Stemt ved kommunestyrevalget	Parti/liste	Count % within Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget	381 78,7%	486 67,6%	867 72,1%
	Ikke sikker	Count% within Nyordningen:Økt interesse for kommunevalget	5010,3%	10514,6%	15512,9 %
	Stemte ikke	Count % within Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget	53 11,0%	128 17,8%	181 15,0%
Total		Count % within Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget	484 100,0%	719 100,0%	1203 100,0%

I tabell 6.27 ser vi, hvis vi holder Fitjar utenfor, at andelen som oppga at den nye ordningen medførte økt interesse for kommunevalget varierte fra drøyt femti prosent, der Evenes lå høyest med 55 prosent, til ned rundt 30 prosent. Fitjar skiller seg markert ut med bare 15 prosent som oppga at den nye ordningen medførte økt interesse for kommunevalget [216] .

Tabell 6.27: Økt interesse fordelt på aldersgrupper

Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget * Aldersgrupper Crosstabulation

			Aldersgrupper				Total
			Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget	Ja	Count % within Aldersgrupper	63 44,7%	161 41,8%	141 37,3%	119 39,8%	484 40,2%
	Nei	Count % within Aldersgrupper	78 55,3%	224 58,2%	237 62,7%	180 60,2%	719 59,8%
Total		Count % within Aldersgrupper	141 100,0%	385 100,0%	378 100,0%	299 100,0%	1203 100,0%

216.På grunn av vedtektenes utforming i Fitjar, med de krav for å kåre en vinner som vi har vært inne på, er det grunn til å anta at den lave interessen i Fitjar henger sammen med velgernes forventning om at ingen av kandidatene ville oppnå rent flertall.

Tabell 6.28: Fordelt på kommuner (kun ja kategorien tatt med):

Kommune	Ja, det medførte til at min interesse økte		Totalt
	Prosent	(N)	
428 Trysil	53	(32)	60
438 Alvdal	52	(32)	61
616 Nes	47	(28)	60
716 Våle	35	(21)	60
1037 Kvinesdal	38	(23)	60
1145 Bokn	43	(26)	60
1222 Fitjar	15	(9)	60
1242 Samnanger	47	(28)	60
1517 Hareid	48	(29)	60
1524 Norddal	31	(19)	61
1535 Vestnes	39	(24)	61
1557 Gjemnes	48	(29)	60
1853 Evenes	55	(33)	60
1911 Kvæfjord	42	(25)	60
1913 Skånland	25	(15)	60
1917 Ibestad	33	(20)	60
1923 Salangen	53	(32)	60
1924 Målselv	30	(18)	60
1938 Lyngen	35	(21)	60
2002 Vardø	33	(20)	60

I tabell 6.28 ser vi at de yngste, de under 30, er dem som i størst grad oppgir at selve den nye ordningen medførte at deres interesse for kommunevalget økte. Samtidig var det relativt færrest i aldersgruppen 45–59 år som oppga at interessen for kommunevalget økte. Vi har sett at aldersgruppen 45–59 år i utgangspunktet var den mest politisk aktive og det er vel naturlig at økningen i interessen ikke var like stor i den gruppen som fra før av var mest interessert. Det mest interessante her er uansett at de er de yngste som skårer høyest på dette spørsmålet.

Et annet spørsmål som har vært oppe i forbindelse med innføringen av direktevalg på ordfører er om dette vil føre til at lokale saker blir vektlagt i større grad enn de gjorde før. Vi spurte derfor om respondentene mente at den nye ordningen førte til at de la større vekt på lokale saker ved dette valget enn tidligere.

6.8 Medførte den nye ordningen med direkte valg til ordfører at du la større vekt på lokale saker ved dette valget enn tidligere?

Tabell 6.29:

	Antall	Prosent	Veid Prosent
Ja	493	41,0	40,1
Nei	710	59,0	59,9
Total	1203	100,0	100,0

Her ser vi at omtrent fire av ti oppgir at de la større vekt på lokale saker ved dette valget som en følge av den nye ordningen, se tabell 6.29. Igjen er det slik at selv om ja-andelen utgjør et mindretall så er en andel på drøyt 40 prosent på ingen måte noe lavt tall. Igjen må vi se andelen i forhold til hvilke forventninger det er rimelig å ha til at en institusjonell endring som prøves ut for første gang skal gi utslag i store endringer i velgerskaren.

Tabell 6.30: Effekt av vektlegging på lokale saker på valgatferden

Ordførervalget: Samme eller annet parti * Nyordningen: Større vekt på lokale saker Crosstabulation

			Nyordningen: Større vekt på lokale saker		Total
			Ja	Nei	
Ordførervalget: Samme eller annet parti	Samme parti	Count % within Nyordningen: Større vekt på lokale saker	259 52,5%	344 48,5%	603 50,1%
	Annet parti	Count % within Nyordningen: Større vekt på lokale saker	174 35,3%	197 27,7%	371 30,8%
	Stemte bare på ordfører	Count % within Nyordningen: Større vekt på lokale saker	11 2,2%	13 1,8%	24 2,0%
	Stemte ikke på ordfører	Count % within Nyordningen: Større vekt på lokale saker	22 4,5%	59 8,3%	81 6,7%
	Stemte ikke	Count % within Nyordningen: Større vekt på lokale saker	26 5,3%	92 13,0%	118 9,8%
	Ikke sikker	Count % within Nyordningen: Større vekt på lokale saker	1 0,2%	5 0,7%	6 0,5%
Total		Count % within Nyordningen: Større vekt på lokale saker	493 100,0%	710 100,0%	1203 100,0%

Vi har sett på effekten av den økte vektleggingen på lokale saker på deltakelsen ved ordførervalget.

I tabell 6.30 ser vi at de som mente at ordningen hadde ført til at de i større grad enn tidligere la vekt på lokale saker også deltok ved valget i større grad enn de som ikke la større vekt på lokale saker.

I tabell 6.31, som er vist under, ser vi at variasjonene kommunene i mellom med hensyn til økt vekt på lokale saker var til dels betydelig. Høyest ligger Alvdal med 64 prosent og lavest ligger Nes med 28 prosent. Virkningen av forsøket når det gjelder vektlegging av lokale saker var altså i betydelig grad avhengig av lokal kontekst.

Tabell 6.31: Større vekt på lokale saker fordelt på aldersgrupper

Nyordningen: Støre vekt på lokale saker * Aldersgrupper Crosstabualtion

			Aldersgrupper				Total
			Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Nyordningen: Større vekt på lokale saker	Ja	Count % within Aldersgrupper	67 7,5%	153 39,7%	156 41,3%	117 39,1%	493 41,0%
	Nei	Count % within Aldersgrupper	74 52,5%	232 60,3%	222 58,7%	182 60,9%	710 59,0%
Total		Count % within Aldersgrupper	141 100,0%	385 100,0%	378 100,0%	299 100,0%	1203 100,0%

Tabell 6.32: Fordelt på kommuner

Kommune	Ja, større vekt på lokale saker		Totalt
	Prosent	(N)	
428 Trysil	38	(23)	60
438 Alvdal	64	(39)	61
616 Nes	28	(17)	60
716 Våle	40	(24)	60
1037 Kvinesdal	38	(23)	60
1145 Bokn	40	(24)	60
1222 Fitjar	35	(21)	60
1242 Samnanger	30	(18)	60
1517 Hareid	58	(35)	60
1524 Norddal	33	(20)	61
1535 Vestnes	33	(20)	61
1557 Gjemnes	37	(22)	60
1853 Evenes	57	(34)	60
1911 Kvæfjord	35	(21)	60
1913 Skånland	37	(22)	60
1917 Ibestad	43	(26)	60
1923 Salangen	50	(30)	60

Tabell 6.32: Fordelt på kommuner

Kommune	Ja, større vekt på lokale saker		Totalt
	Prosent	(N)	
1924 Målselv	38	(23)	60
1938 Lyngen	42	(25)	60
2002 Vardø	43	(26)	60

Med hensyn til bakgrunnsvariablene fant vi at både kjønn og alder hadde betydning for om velgerne la større vekt på lokale saker. Som vist i tabellene 6.32 og 6.33 var det de under 30 år og kvinnene som i størst grad oppga å ha lagt større vekt på lokale saker som et resultat av forsøket, selv om de også blant disse gruppene utgjorde et mindretall.

Tabell 6.33: Større vekt på lokale saker fordelt på aldersgrupper

Nyordningen: Støre vekt på lokale saker * Aldersgrupper Crosstabualtion

			Aldersgrupper				Total
			Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60 år og eldre	
Nyordningen: Større vekt på lokale saker	Ja	Count % within Aldersgrupper	67 7,5%	153 39,7%	156 41,3%	117 39,1%	493 41,0%
	Nei	Count % within Aldersgrupper	74 52,5%	232 60,3%	222 58,7%	182 60,9%	710 59,0%
Total		Count % within Aldersgrupper	141 100,0%	385 100,0%	378 100,0%	299 100,0%	1203 100,0%

Ved direktevalg på personer til utøvende organer er det rimelig å forvente at velgerne i større grad legger vekt på personer enn partiprogrammer sammenlignet med vanlige partivalg. Vi spurte derfor respondenten om dette.

6.9 Medførte den nye ordningen med direkte valg til ordfører at du la større vekt på personer (kandidatene) enn på partiprogrammene i forhold til tidligere?

Tabell 6.34:

	Antall	Prosent	Veid Prosent
Ja	651	54,1	53,5
Nei	552	45,9	46,5
Total	1203	100,0	100,0

I tabell 6.34 ser vi klart a t et flertall mener å ha lagt større vekt på personer enn på partiprogrammer i forhold til tidligere. Dette er vel et av de minst overraskende funnene i vårt materiale, men styrker selvfølgelig den generelle antakelsen om at direktevalg dreier interessen fra partier og programmer til personer.

Av tabell 6.35 ser vi at vektleggingen av personer hadde betydelig effekt både på selve deltakelsen og på stemmedelingen. Med hensyn til stemmedelingen ser vi at en dobbelt så stor andel av dem som la større vekt på personer enn programmer delte sine stemmer.

Desto mer interessant er det å se om vi kan finne variasjoner kommunene i mellom med hensyn til dette spørsmålet.

Tabell 6.35: Fordelt på kommuner

Kommune	Ja, større vekt på personer		Totalt
	Prosent	(N)	
428 Trysil	53	(32)	60
438 Alvdal	70	(43)	61
616 Nes	57	(34)	60
716 Våle	40	(24)	60
1037 Kvinesdal	52	(31)	60
1145 Bokn	63	(38)	60
1222 Fitjar	43	(26)	60
1242 Samnanger	60	(36)	60
1517 Hareid	63	(38)	60
1524 Norddal	51	(31)	61
1535 Vestnes	51	(31)	61
1557 Gjemnes	60	(36)	60
1853 Evenes	57	(34)	60
1911 Kvæfjord	53	(32)	60
1913 Skånland	42	(25)	60
1917 Ibestad	55	(33)	60
1923 Salangen	52	(31)	60
1924 Målselv	57	(34)	60
1938 Lyngen	47	(28)	60
2002 Vardø	57	(34)	60

I tabell 6.36 ser vi at andelen som la større vekt på personer enn programmer varierte fra 70 prosent i Alvdal til 42 prosent i Skånland. Under har vi laget en tabell for sammenhengen mellom kjennskap til kandidatene og vektlegging av personer.

Fordelingen i tabell 6.37 viser at det naturlig nok er en meget sterk sammenheng mellom kjennskap til kandidatene og vektlegging av personer. Vi ser at dem som ikke kjente kandidatene på forhånd i langt større grad vektla deres partitilhørighet. Dette er i overenstemmelse med det vi ville forvente når det gjelder forholdet mellom partier og personer i lokalpolitikken.

Tre påstander om den nye ordningen

De neste tre spørsmålene omhandler velgernes oppfattelse av egen kompetanse i forhold til det lokale politiske systemet. Spørsmålene er utformet som påstander og respondentene ble bedt om å svare på om de var helt eller delvis enig, helt eller delvis uenig, eller om de verken var enig eller uenig i hver og en av de tre påstandene.

Tabell 6.36: Effekt av større vekt på personer på valgatferden

Ordførervalget: Samme eller annet parti * Større vekt på personer enn program mer Crosstabulation

			Større vekt på personer enn programmer		Total
			Ja	Nei	
Ordførervalget: Samme eller annet parti	Samme parti	Count % within Større vekt på personer enn programmer	31348,1%	29052,5%	60350,1 %
	Annet parti	Count% within Større vekt på personer enn programmer	26440,6%	10719,4%	37130,8 %
	Stemte bare på ordfører	Count% within Større vekt på personer enn programmer	142,2%	101,8%	242,0%
	Stemte ikke på ordfører	Count% within Større vekt på personer enn programmer	253,8%	5610,1%	816,7%
	Stemte ikke	Count% within Større vekt på personer enn programmer	345,2%	8415,2%	1189,8%
	Ikke sikker	Count % within Større vekt på personer enn programmer	1 0,2%	5 0,9%	6 0,5%
Total		Count % within Større vekt på personer enn programmer	493 100,0%	710 100,0%	1203 100,0%

Den første påstanden i denne delen av undersøkelsen omhandler hvorvidt velgerne synes den nye valgordningen var enkel å forstå.

6.10 Påstand: Den nye valgordningen med direkte valg til ordfører var enkel å forstå

Tabell 6.37:

	Antall	Prosent	Veid prosent
Helt enig	977	81,2	80,7
Delvis enig	132	11,0	11,3
Verken enig el uenig	11	,9	1,1
Delvis uenig	29	2,4	2,5

Tabell 6.37:

	Antall	Prosent	Veid prosent
Helt uenig	22	1,8	1,5
Ikke sikker	32	2,7	3,0
Total	1203	100,0	100,0

Her ser vi at et overveldende flertall på 8 av 10 respondenter sa seg helt enig i at den nye ordningen var enkel å forstå og legger vi til andelen som sa seg delvis enig kommer vi til at 9 av 10 synes ordningen var enkel å forstå. Det er altså ikke noe grunnlag for spekulasjoner om at de tekniske aspektene ved den nye valgordningen var til noe hinder for deltakelsen ved ordførervalget. I tabell 6.38 har vi slått sammen kategoriene «helt enig» og «delvis enig» for oversikten over fordelingen på kommuner.

Tabell 6.38: Sammenhengen mellom kjennskap til kandidatene og vekt på personer

Ordførervalget: Størst vekt på * Kjente du noen av ordførerkandidatene Crosstabulation

			Kjente du noen av ordførerkandidatene			Total
			Ja, kjente godt	Ja, kjente navnene	Nei, kjente ingen	
Ordførervalget: Størst vekt på	Personlige egenskaper	Count % within Kjente du noen av ordførerkandidatene	551 68,7%	81 50,9%	8 21,6%	640 64,1%
	Oppfatninger	Count% within Kjente du noen av ordførerkandidatene	12115,1%	3421,4%	718,9%	16216,2 %
	Parti- tilhørighet	Count% within Kjente du noen av ordførerkandidatene	9411,7%	3522,0%	1540,5%	14414,4 %
	Ingen av delene	Count% within Kjente du noen av ordførerkandidatene	162,0%	74,4%	38,1%	262,6%
	Ikke sikker	Count % within Kjente du noen av ordførerkandidatene	20 2,5%	2 1,3%	4 10,8%	26 2,6%
Total		Count % within Kjente du noen av ordførerkandidatene	802 100,0%	159 100,0%	37 100,0%	998 100,0%

Tabell 6.39: Fordelt på kommunene

Kommune	Helt eller delvis enig i at ordningen var enkel å forstå		Totalt
	Prosent	(N)	
428 Trysil	90	(54)	60
438 Alvdal	90	(55)	61

Tabell 6.39: Fordelt på kommunene

Kommune	Helt eller delvis enig i at ordningen var enkel å forstå		Totalt
	Prosent	(N)	
616 Nes	97	(58)	60
716 Våle	90	(54)	60
1037 Kvinesdal	90	(54)	60
1145 Bokn	93	(56)	60
1222 Fitjar	92	(55)	60
1242 Samnanger	88	(53)	60
1517 Hareid	95	(57)	60
1524 Norddal	97	(59)	61
1535 Vestnes	97	(59)	61
1557 Gjemnes	92	(55)	60
1853 Evenes	97	(58)	60
1911 Kvæfjord	97	(58)	60
1913 Skånland	95	(57)	60
1917 Ibestad	93	(56)	60
1923 Salangen	93	(56)	60
1924 Målselv	90	(54)	60
1938 Lyngen	88	(53)	60
2002 Vardø	80	(48)	60

Av tabell 6.39 ser vi at inntrykket om at ordningen var enkel å forstå også gjelder for de enkelte kommunene. Vardø ligger lavest med 80 prosent som var helt eller delvis enig i at ordningen var enkel å forstå, mens prosentandelen for flere av de andre kommunene er helt opp i 97.

6.11 Påstand: den nye valgordningen gir meg større innflytelse i lokalpolitikken

Tabell 6.40:

	Antall	Prosent	Veid Prosent
Helt enig	329	27,3	26,2
Delvis enig	333	27,7	28,4
Verken enig el uenig	102	8,5	8,6
Delvis uenig	137	11,4	11,5
Helt uenig	196	16,3	16,4
Ikke sikker	106	8,8	8,8
Total	1203	100,0	100,0

Som det fremgår av tabell 6.40 var det samlet et solid flertall som var helt eller delvis enig i at den nye ordningen gir dem større innflytelse i lokalpoli-

tikken. I tabell 6.41 har vi målt effekten av dette på selve valgatferden ved ordførervalget. Vi har også her slått sammen kategoriene «helt enig» og «delvis enig» til «enig» og «delvis uenig» og «helt uenig» til «uenig».

Det kanskje mest interessante i denne tabellen er de små effektene forventningene om større innflytelse i lokalpolitikken hadde på valgatferden. Med hensyn til stemmedelingen, for eksempel, ser vi at differensen mellom den som er helt eller delvis enig og den som er helt eller delvis uenig er på 7,1 prosent

Tabell 6.41: Effekt av at ordningen gir større innflytelse i lokalpolitikken

Ordførervalget: Samme eller annet parti * Valgordningen gir meg større innflytelse Crosstabulation

			Valgordningen gir større innflytelse				Total
			Enig	Verken enig el. uenig	Uenig	Ikke sikker	
Ordførervalget: Samme leer annet parti	Samme parti	Count % within Valgordningen gir større innflytelse	328 49,5%	47 46,1%	176 52,9%	52 49,15	603 50,1%
	Annet parti	Count% within Valgordningen gir større innflytelse	226 34,1%	35 34,3%	90 27,0%	20 18,9%	371 30,8%
	Stemte bare på ordfører	Count% within Valgordningen gir større innflytelse	15 2,3%	3 2,9%	3 0,9%	3 2,8%	24 2,0%
	Stemte ikke på ordfører	Count% within Valgordningen gir større innflytelse	35 5,3%	8 7,8%	27 8,1%	11 10,4%	81 6,7%
	Stemte ikke	Count% within Valgordningen gir større innflytelse	56 8,5%	9 8,8%	34 10,2%	19 17,9%	118 9,8%
	Ikke sikker	Count % within Valgordningen gir større innflytelse	2 0,3%		3 0,9%	1 0,9%	6 0,5%
Total		Count % within Valgordningen gir større innflytelse	662 100,0%	102 100,0%	333 100,0%	106 100,0%	1203 100,0%

Tabell 6.42: Fordelt på kommuner

Kommune	Helt eller delvis uenig i at ordningen gir meg større innflytelse i lokalpolitikken		Totalt
	Prosent	(N)	
428 Trysil	53	(32	60
438 Alvdal	61	(37	61
616 Nes	60	(36	60
716 Våle	58	(35	60

Tabell 6.42: Fordelt på kommuner

Kommune	Helt eller delvis uenig i at ordningen gir meg større innflytelse i lokalpolitikken		Totalt
	Prosent	(N)	
1037 Kvinesdal	42	(25	60
1145 Bokn	57	(34	60
1222 Fitjar	35	(21	60
1242 Samnanger	67	(40	60
1517 Hareid	73	(44	60
1524 Norddal	57	(35	61
1535 Vestnes	61	(37	61
1557 Gjemnes	58	(35	60
1853 Evenes	62	(37	60
1911 Kvæfjord	52	(31	60
1913 Skånland	48	(29	60
1917 Ibestad	47	(28	60
1923 Salangen	65	(39	60
1924 Målselv	52	(31	60
1938 Lyngen	48	(29	60
2002 Vardø	45	(27	60

Som vi ser av tabell 6.42 var det til dels betydelig variasjon med hensyn til hvorvidt velgerne mente at den nye valgordningen ville gi dem større innflytelse i lokalpolitikken. Vi ser at mens 73 prosent i Hareid sa seg helt eller delvis enig i denne påstanden var det bare 35 prosent som mente det samme i Fitjar. Den lokale konteksten har altså betydelig innvirkning på velgernes oppfatninger med hensyn til dette spørsmålet.

6.12 Påstand: den nye valgordningen gjør ordførerkandidatene mer lydhøre overfor velgerne

Tabell 6.43:

	Antall	Prosent	Veid Prosent
Helt enig	511	42,5	41,6
Delvis enig	325	27,0	26,4
Verken enig el uenig	81	6,7	7,7
Delvis uenig	66	5,5	6,0
Helt uenig	87	7,2	6,8
Ikke sikker	133	11,1	11,4
Total	1203	100,0	100,0

Tabell 6.43 viser at et overveldende flertall mener at den nye ordningen gjør ordførerkandidatene mer lydhøre overfor velgerne. Til sammen sier nesten 70 prosent seg helt eller delvis enig i denne påstanden.

Også i tabell 6.44, må det mest fremtredende sies å være den lave effekten av forventninger om at kandidatene blir mer lydhøre på valgatferden. Med hensyn til stemmedelingen, for eksempel, ser vi at det var ingen forskjell mellom dem som var enige og dem som var uenige i påstanden. Det eneste vi kan si er at tendensen til å sitte hjemme var noe lavere blant dem som var enige i påstanden enn i de andre gruppene. Dette kan imidlertid knapt sies å være noen overraskelse.

Tabell 6.44: Effekt av at kandidatene blir mer lydhøre på valgferden:

Ordførervalget: Samme eller annet parti * Valgordningen gjør kand. mer lydhøre Crosstabulation

			Valgordningen gjør kan. mer lydhøre				Total
			Enig	Verken enig el. uenig	Uenig	Ikke sikker	
Ordførervalget: Samme eller annet parti	Samme parti	Count % within Valgordningen gjør kan. mer lydhøre	437 52,3%	40 49,4%	65 42,5%	61 45,8%	603 50,1%
	Annet parti	Count % within Valgordningen gjør kan. mer lydhøre	275 32,9%	21 25,9%	51 33,3%	24 18,0%	371 30,8%
	Stemte bare på ordfører	Count % within Valgordningen gjør kan. mer lydhøre	16 1,9%	3 3,7%	2 1,3%	3 2,3%	24 2,0%
	Stemte ikke på ordfører	Count % within Valgordningen gjør kan. mer lydhøre	41 4,9%	10 12,3%	11 7,2%	19 14,3%	81 6,7%
	Stemte ikke	Count % within Valgordningen gjør kan. mer lydhøre	64 7,7%	7 8,6%	22 14,4%	25 18,8%	118 9,8%
	Ikke sikker	Count % within Valgordningen gjør kan. mer lydhøre	3 0,4%		2 1,3%	1 0,8%	6 0,5%
Total		Count % within Valgordningen gjør kan. mer lydhøre	836 100,0%	81 100,0%	333 100,0%	133 100,0%	1203 100,0%

Tabell 6.45: Fordelt på kommuner

Kommune	Helt eller delvis enig i at ordningen gjør kandidatene mer lydhøre overfor velgerne		Totalt
	Prosent	(N)	
428 Trysil	57	(34)	60
438 Alvdal	85	(52)	61

Tabell 6.45: Fordelt på kommuner

Kommune	Helt eller delvis enig i at ordningen gjør kandidatene mer lydhøre overfor velgerne		Totalt
	Prosent	(N)	
616 Nes	73	(44)	60
716 Våle	57	(34)	60
1037 Kvinesdal	70	(42)	60
1145 Bokn	75	(45)	60
1222 Fitjar	47	(28)	60
1242 Samnanger	83	(50)	60
1517 Hareid	75	(45)	60
1524 Norddal	70	(43)	61
1535 Vestnes	75	(46)	61
1557 Gjemnes	70	(42)	60
1853 Evenes	78	(47)	60
1911 Kvæfjord	63	(38)	60
1913 Skånland	73	(44)	60
1917 Ibestad	63	(38)	60
1923 Salangen	67	(40)	60
1924 Målselv	62	(37)	60
1938 Lyngen	70	(42)	60
2002 Vardø	75	(45)	60

Også her er det Fitjar som skiller seg ut med under halvparten som sa seg helt eller delvis enig i påstanden, tabell 6.45. Ellers varierer det fra 57 prosent i Trysil og Våle og opp i 83 og 85 prosent i Samnanger og Alvdal. Med unntak for den spesielle situasjonen i Fitjar, må den generelle konklusjonen bli at et solid flertall av velgerne i forsøkskommunene hadde forventninger om at ordførekandidatene ville bli mer lydhøre overfor velgerne.

Konklusjon:

I følge denne spørreundersøkelsen er det grunn til å konkludere med at velgerne i de tyve kommunene som resultat av forsøket med direktevalg på ordfører generelt fikk 1) økt interesse for lokalvalget, 2) de la i større grad vekt på personlige egenskaper ved ordførekandidatene, 3) de la større vekt på lokale saker enn tidligere og 4) de fikk større forventninger med hensyn til egen innflytelse på lokalpolitikken såvel som med hensyn til 5) kandidatenes lydhørhet overfor velgerne. Undersøkelsen viser at alt dette hadde en effekt på valgdeltakelsen, men at denne effekten ikke ga seg utslag i at deltakelsen for disse kommunene avvek særlig fra den generelle trenden. Dog var nedgangen for disse kommunene litt mindre enn for landsgjennomsnittet.

Vi vil trekke frem to spesielle trekk ved velgeratferden i de tjue kommunene:

For det første, selv om er grunn til å anta at det i stor grad var de som i utgangspunktet var mest interessert i politikk som opplevde å få økt sitt engasjement, er det likevel verd å understreke det var den yngste aldersgruppen som i størst grad oppga at interessen for valget økte som en konsekvens av forsøket. Det var samtidig i denne gruppen vi fant den høyeste andelen som oppga at de burde ha fått mer informasjon om den nye ordningen før valget. Hvorvidt den yngste aldersgruppen avvikende holdninger og atferd i forhold til de andre skyldes en livsfaseeffekt, altså at de som er unge ennå ikke er mobilisert inn i politikken og at de derfor viser mindre kunnskaper, interesse og engasjement ved lokalvalget, eller en generasjonseffekt, at de nye generasjonene ikke fenges av tradisjonelle lokalvalg men ser med økt interesse på nye ordninger, kan ikke vi avgjøre på bakgrunn av denne undersøkelsen. Dette skyldes ganske enkelt at vi i denne undersøkelsen bare har informasjon om velgernes interesse, holdninger og atferd på ett tidspunkt. For å kunne si noe mer om hvorvidt de yngstes økte interesse for lokalvalget i de tjue kommunene er noe de vil ta med seg etterhvert som de blir eldre må en tilsvarende undersøkelse gjennomføres om noen år slik at vi får data fra flere tidspunkt.

For det andre er det ingen tvil om at lokal kontekst hadde mye å si for hvordan forsøket ble oppfattet av velgerne i de ulike kommunene. Forskjellene kommunene i mellom var gjennomgående mye større enn mellom ulike aldersgrupper, kjønn, utdanningsgrupper, kommunetyper og beliggenhet. Verken kommunenes relative størrelse eller deres geografiske plassering hadde nevneverdig innvirkning. Forsøket førte ikke på noen måte til en svekkelse

Vi har også sett at om lag 30 prosent av velgerne delte sin stemme ved valg av ordfører og valg av representanter til kommunestyret. Dette må sies å være et høyt tall. I Sverige har stemmedeling («röstsplitting») ved lokalvalg og riksdagsvalg vært mulig siden 1970. På det tidspunktet var det bare 6 prosent som benyttet seg av denne muligheten, og andelen har økt nokså langsomt. I dag er det fortsatt bare drøyt hver femte velger som deler sin stemmegivning på denne måten [217] . Når så mange som 68 prosent oppgir at de tror ordningen vil gjøre kandidatene mer lydhøre overfor velgerne, tyder i alle fall dette på at det finnes betydelige forventninger til ordningen blant innbyggerne i forsøkskommunene. At slike forventninger ikke uten videre gir seg utslag i engasjement og deltakelse er en annen sak, og som vi skal komme nærmere tilbake til avslutningsvis.

Et supplerende – og i en viss forstand mer nasjonalt representativt bilde av hva norske velgere synes om en ordning med direkte valg av ordfører – kommer frem i data som vi har fått stilt til rådighet fra den nasjonale valgundersøkelsen som foretas i regi av Institutt for samfunnsforskning, men som ennå ikke er ferdig analysert [218] . I kommuner uten direktevalg til ordfører ble velgerne bedt om å ta stilling til en påstand om at «Ordfører bør velges direkte av innbyggerne fremfor å bli valgt av kommunestyret slik det er i dag». Her sier 66 prosent seg helt eller nokså enig (48,2 prosent helt og 17,5 prosent nokså enig) i dette, mens 30,6 prosent er delvis eller nokså uenig (17,7 prosent er

217.Se Sören Holmberg och Tommy Möller (red)(1999): Premiär för personval. Stockholm. SOU 1999: 92,pp.377–378.

218.Vi vil takke Tor Bjørklund og Jo Saglie for å ha stilt denne informasjonen til rådighet.

helt uenig) [219] . I kommuner hvor forsøket ble gjennomført, ble respondentene bedt om å ta stilling til en påstand om at «Prøveordningen her i kommunen med direkte valg av ordfører – blant alle innbyggerne og ikke av kommunestyret – bør fortsette.» Her sa hele 81,5 prosent seg helt (63,0 prosent) eller delvis (18,5 prosent) enig i denne påstanden, mens 9,6 prosent var helt uenig og 4,7 nokså uenig [220] .

7 Rekruttering

Spørsmål 4: I hvilken grad og på hvilken måte har forsøket påvirket utvalgs- og rekrutteringsprosessen i de aktuelle kommunene: og herunder også selve valgkampen?

Tabell 6.46: Ble det lagt nye premisser for utnevning av ordførerkandidater? (N = 96)

Jeg var den eneste som «meldte» meg	9
Hadde det ikke vært for «direkte valg av ordfører» hadde jeg ikke vært ordførerkandidat	11
Jeg ville stått øverst på listen uansett ordning	64
Jeg ble valgt pga. «direkte valg av ordfører»	10
Mangler	2

Som vi ser har ordningen direkte valg av ordfører hatt liten betydning for hvem som ble ordførerkandidat for partiene valget 1999. 64 av ordførerkandidatene mente at de ville ha stått øverst på partilisten uansett hvilken ordning som var gjeldende, mens direkte valg av ordfører hadde betydning for at 21 ordførerkandidater ble kandidater. Elleve ordførerkandidater stilte opp som en direkte følge av ordningen, hadde det ikke vært for direktevalget ville de ikke ha vært ordførerkandidat. Noen av disse kandidatene har en jobb som gjør at de ikke kan drive politikk på deltid, valget ble derfor: Bli politiker på heltid (gjennom å bli valgt til ordfører) eller stå helt utenfor det politiske arbeidet. Ti andre kandidater mente at partiet valgte dem til ordførerkandidat på grunn av direkte valg av ordfører. Hele ni ordførerkandidater sier at de var de eneste i partiet som overhode var villig til å ta på seg en slik jobb. I dette tilfellet kan vi si at disse partiene nødvendigvis ikke trengte å stille med ordførerkandidat, men problemet var mer generelt enn som så; problemet var å i det hele tatt få noen til å stå øverst på partilisten. Når dette spørsmålet var avklart mente mange at når partiet først stilte liste var det naturlig at 1. kandidaten stilte opp som partiets ordførerkandidat. De trodde at man dermed var med i det gode selskap, fikk være med på fellesmøter, folkemøter og kunne undertegne avisinnlegg med «ordførerkandidat»; noe som ble betraktet som viktige for å kunne være en viktig del av valgkampen. I noen tilfeller viste dette seg å være riktig, i noen kommuner ble partiene uten ordførerkandidater for eksempel ekskludert når det ble arrangert ordførerdueller. I andre kommuner var

219.N = 3127

220.Her bør det bemerkes at antall respondenter som bor i kommuner hvor ordfører kunne velges av innbyggerne direkte, er nokså lite.

det ikke noe forskjell mellom partier med og uten ordførerkandidat, i folkemøter eller andre tilstelninger møtte partier uten ordførerkandidat likevel med representant på lik linje med de andre partiene.

Av tabell 6.46 ser vi at 76 prosent av ordførerkandidatene som stilte til valg ville ha vært partiets førstevalg uansett hvilken valgordning som hadde blitt benyttet. Flere av disse ordførerkandidatene tror imidlertid at denne trenden kan endre seg hvis direkte valg av ordfører blir permanent. De tror at nominasjonskomiteen ikke hadde tenkt grundig gjennom hvilke konsekvenser et direktevalg i realiteten kunne innebære. De tror at partiene ved en eventuell gjentakelse av direktevalg av ordfører vil være mer bevist sine valg av kandidater; om og eventuelt på hvilken måte dette kan slå ut er umulig å si.

8 Konstitueringen

Selv om de uttalte målsettingene ved forsøket først og fremst var knyttet til prosesser før og under selve valget, er det etter vårt skjønn også interessant å se på konsekvenser av ordningen som kommer til uttrykk etter at selve valget er avholdt. Noen av disse kan bare studeres etter en viss tid og over et visst tidsrom, og dette vil det være aktuelt å komme tilbake til senere. Den siste fasen vi i denne rapporten skal gå inn på, dreier seg om selve konstitueringen av de kommunale organ etter at valgresultatet forelå. Selv om spørsmålet om hvem som skulle bekle det viktigste politiske vervet – ordførerposisjonen; og i to kommuner også vervet som varaordfører – allerede var avgjort av folket i direkte valg, gjenstår fortsatt en rekke posisjoner som skal besettes gjennom valg i de nye kommunestyrene.

Mange partier begrunnet deltakelsen i forsøket ut fra at man blant annet ville unngå de forhandlinger, tautrekking og koalisjonsdannelser («hestehandelen») som ofte finner sted i kommunestyrene etter hvert valg. Hvem som skulle bekle kommunens øverste politiske verv var overlatt til velgerne å utpeke, dermed ville det ikke være så mange posisjoner igjen til politikerne å fordele seg imellom. Vi skal nå se nærmere på hvordan konstitueringen i de nitten kommunene foregikk. Datagrunnlaget er telefonsamtaler med den nyvalgte ordføreren cirka seks måneder etter valget. Det er med andre ord sittende ordførers fortolkning av hendelsesforløpet etter valget som her kommer til uttrykk.

Konstitueringen i de nitten kommunene har vi delt inn i tre kategorier, avhengig av hvordan den forløp. I den første kategorien foregikk konstitueringen på en slik måte at fordelingen av posisjonen som varaordfører og andre politiske verv i kommunen ble vedtatt med bakgrunn i konsensus mellom alle partiene. I den andre kategorien har vi plassert kommuner der konstitueringen også hadde et uproblematisk forløp, men der fordelingen av posisjoner og verv ble et resultat av forhandlinger og koalisjonsdannelser mellom partier i kommunestyret. I den tredje og siste kategorien finner vi kommuner hvor konstitueringen etter valget ble oppfattet som en turbulent og vanskelig prosess.

8.1 Konsensus

I seks kommuner (Nes, Kvinesdal, Vestnes, Gjemnes, Salangen og Målselv) foregikk konstitueringen helt smertefritt, i den forstand at fordelingen av politiske verv ble vedtatt enstemmig. Veien mot målet varierte endel i disse seks kommunene. To kommuner oppnevnte en valgkomité som utarbeidet et forslag til fordeling av politiske verv. Forslagene ble enstemmig vedtatt i kommunestyrene. I de fire andre kommunene kalte ordfører inn alle partiene til møte for å foreta en fordeling i fellesskap. I noen kommuner ble det bare avholdt møter der alle partiene var representert, i andre kommuner ble det både avholdt fellesmøter og møter der bare noen partier var tilstede. Dette ble gjort for å få til en konstruktiv dialog. I en kommune fikk alle partiene på første møte uttrykke hvilken posisjon de ønsket mest, og dette dannet utgangspunktet for det videre arbeidet.

En ordfører påpeker at når kommunen har både gjennomgående representasjon og kjønnskvotering å ta hensyn til, så er partiene nødt til å samarbeide for å få kabalen til å gå opp. En annen ordfører mener at direktevalg av ordfører var årsaken til at det var mulig å få til en fordeling av posisjonene som alle partiene var enige i. I og med at ordførerposisjonen allerede var besatt, var det største stridsspørsmålet borte. Den nyvalgte ordfører fikk dermed en ny rolle som en tilnærmet nøytral part; en slags mekler eller koordinator mellom de ulike partiene – også sitt eget. Denne ordføreren mener at det ville ha vært problematisk å ha en slik prosess under tradisjonelle omstendigheter der valg av ordfører er en del av konstitueringen. En eventuell møteinnkalling av en tilfeldig partileder vil automatisk bli oppfattet som et ledd i et spill om posisjoner, noe som vil resultere i tradisjonell blokkdeling og forhandlinger.

Enighet i tilknytning til konstituering blir stadig mer uvanlig. Antall kommuner hvor valget av ordfører skjer enstemmig har sunket betraktelig ved de siste tre lokalvalgene. I 1993 [221] gjorde kommunestyret enstemmige valg av ordfører i 133 kommuner i Norge (30,6prosent), i 1995 var antallet slike kommuner redusert til 88 (20,2prosent) og ved høstens valg (1999) var antallet kommuner kommet ned i 51 (11,7prosent) (Kommunal Rapport 13. mars 2000). Til sammenlikning var konsensus, om fordeling av politiske verv, gjeldende i 6 av 19 kommuner med direktevalg av ordfører, det vil si 31,6 prosent. Selv om tallmaterialet er lite og at direktevalg kun har vært forsøkt en gang, ser vi (likevel) at relativt sett flere kommuner med direktevalg av ordfører kommer frem til enighet i fordeling av posisjoner, enn kommuner som ikke var med i forsøket. Denne sammenlikningen er likevel ikke uproblematisk. I konstituering som følger Kommuneloven er gjerne det største stridsspørsmålet knyttet til besettelse av ordførervervet, som den viktigste politiske posisjonen i kommunen. Ved direkte valg av ordfører er kampen om den gjeveste posisjonen allerede avgjort. Ordningen kan derfor i seg selv kanskje være et bidrag til å forklare den økte enigheten ved konstitueringen innen kommuner som forsøkte direkte valg av ordfører.

221. Før den nye kommuneloven av 1992, valgte kommunestyret ny ordfører to år ut i valgperioden. Valg av ordfører i 1993 er et slikt midtperiodevalg. Tradisjonelt er valg av ordfører midt i perioden forskjellig fra konstituerende valg, de er ofte mindre konfliktfylte og mer preget av enighet.

8.2 Forhandlinger og koalisjonsdannelser

Sju av kommunene med direktevalg av ordfører hadde en konstituering som forløp uten store problemer, men fordelingen av varaordfører og andre politiske verv kom som et resultat av at det ble dannet politisk koalisjoner eller inngått valgteknisk samarbeid. Selv om tradisjonelle redskaper til fordeling av politiske posisjoner ble benyttet, påpekte ordførerne at konstitueringen var langt enklere etter dette valget enn det har vært tidligere. Samarbeidene som ble inngått har ikke skapt problemer for det videre samarbeid i kommunestyret.

I Evenes og Ibestad har ordførerpartiet valgte å inngå et politisk samarbeid med andre parti(er), slik at ordfører har flertallet bak seg i kommunestyret. I Alvdal og Kvæfjord inngikk ordførerpartiet et valgteknisk samarbeid med ett annet parti. I Våle, Bokn og Skånland kommune ble det dannet et valgteknisk samarbeid der ordførerens parti ikke var representert. To av de tre sistnevnte ordførerne uttrykte skuffelse over at noen av de andre partiene valgte tradisjonelt valgteknisk samarbeid, før direktevalgt ordfører fikk anledning til å sammenkalle alle partiene til et fordelingsmøte, slik som tilfelle var i den gruppen vi har beskrevet ovenfor.

8.3 Vanskelig konstituering

Seks av nitten direkte valgte ordførere har karakterisert konstitueringen etter valget som turbulent eller vanskelig (Trysil, Samnanger, Hareid, Norddal, Lyngen og Vardø). Det er her snakk om seks ulike hendelsesforløp, som vi her ikke har mulighet til å gå inn på i detalj. Det gjennomgående i disse kommunene var at forhandlingene og tautrekkingen om politiske verv har «flyttet seg nedover» i det politiske systemet, og at kampen om de nest øverste posisjonene (så som plass i formannskap, leder av (hoved)utvalg, osv.) ble stor.

Der det ble gjort forsøk på samarbeid mellom alle partiene, strandet dette forsøket på at noen stilte «for store krav» til å kunne innfris. Politiske strategier er også en benevnelse som i stor utstrekning kan karakterisere hendelsene som fant sted i disse kommunene.

8.4 Ordførernes kommentarer til konstitueringen

I én kommune blir forsøksordningen anført som en årsak til hestehandler etter valget. Argumentet var at direktevalg medfører at politikken blir mer personrettet, og at personfokuseringen i sin tur fører til at partiene blir mer opptatt av posisjoner enn av politikk.

I de fleste kommunene råder det likevel en positiv holdning til det politiske arbeidet som skal gjøres fremover. Uavhengig av hvordan konstitueringen foregikk rapporterer de fleste om et godt politisk klima, der samarbeid står svært høyt. Flere ordførere poengterer at de ser det som viktig at flere/(alle) partier(ene) får en fot innenfor den politiske kjernen, slik at alle kan være med å diskutere politiske saker fra starten av – at alle blir tatt med på råd, og ingen blir stående utenfor. Inkludering av politiske motstandere er sundt både for det politiske samarbeidsklimaet i kommunene, samtidig som politiske vedtak kan få en høyere politisk forankring i alle partiene og dermed også i hele kommunen, blir det hevdet.

De fleste ordførerne sitter i mindretall i kommunestyret, men få ser på det som et problem. De mener at det viktigste ikke er å vinne en sak, men at

demokratiet fungerer. Flere ordførere mener at opposisjonen er blitt mer bevist sin posisjon, i positiv forstand. De prøver mer enn i tidligere perioder å følge opp saker de tok opp i valgkampen. Det virker som om de føler et større ansvar overfor velgerne enn tradisjonelle 1.liste kandidater gjorde.

Spørsmålene fordelt på de enkelte kommuner

Tabell 6.47:

Kommunenr * Stemt ved kommunestyrevalget? Crosstabulation

			Stemt ved kommunestyrevalget			Total
			Parti/liste	Ikke sikker	Stemte ikke	
Kommuner	Trysil	Count % within kommunenr	444 73,3%	7 11,7%	9 15,0%	60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	4268,9%	1321,3%	69,8%	61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	4371,7%	610,0%	1118,3%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	4473,3%	610,0%	1016,7%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	4880,0%	46,7%	813,3%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	4066,7%	610,0%	1423,3%	60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	3761,7%	1626,7%	711,7%	60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	4270,0%	711,7%	1118,3%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	4066,7%	915,0%	1118,3%	60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	4578,3%	914,8%	711,5%	61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	4675,4%	46,6%	1118,0%	61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	4270,0%	813,3%	1016,7%	60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	4676,7%	813,3%	610,0%	60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	4371,7%	58,3%	1220,0%	60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	4676,7%	813,3%	610,0%	60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	4473,3%	1118,3%	58,3%	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	4676,7%	711,7%	711,7%	60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	4473,3%	46,7%	1220,0%	60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	4371,7%	915,0%	813,3%	60100,0%

Tabell 6.47:

Kommunenr * Stemt ved kommunestyrevalget? Crosstabulation

			Stemt ved kommunestyrevalget			Total
			Parti/liste	Ikke sikker	Stemte ikke	
	Vardø	Count % within kommunenr	42 70,0%	8 13,3%	10 16,7%	60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	867 72,1%	155 12,9%	181 15,0%	1203 100,0%

Tabell 6.48:

Kommunenr * Ordførervalget: Samme eller annet parti

			Stemt ved kommunestyrevalget						Total
			Samme parti	Annet parti	Stemte bare på ordfører	Stemte ikke på ordfører	Stemte ikke	Ikke sikker	
Kommunenr	Trysil	Count % within kommunenr	36 60,0%	12 20,0%		6 10,0%	6 10,0%		60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	3557,4 %	1931,1 %		11,6%	69,8%		61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	3151,7 %	1626,7 %		35,0%	915,0%	11,7%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	3761,7 %	1220,0 %		23,3%	813,3%	11,7%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	3151,7 %	1830,0 %	11,7%	46,7%	58,3%	11,7%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	2440,0 %	1728,3 %	46,7%	813,3%	711,7%		60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	2948,3 %	2338,3 %	11,7%	11,7%	610,0%		60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	2643,3 %	2338,3 %			1118,3 %		60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	1118,3 %	3456,7 %		813,3%	711,7%		60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	2744,3 %	2236,1 %	11,6%	711,5%	46,6%		61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	2541,0 %	1829,5 %	23,3%	813,1%	813,1%		61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	2440,0 %	2338,3 %	35,0%	58,3%	58,3%		60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	3456,7 %	1830,0 %	23,3%	35,0%	11,7%	23,3%	60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	3660,0 %	1118,3 %	11,7%	35,0%	915,0%		60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	3558,3 %	1728,3 %	11,7%	35,0%	46,7%		60100,0%

Tabell 6.48:

Kommunenr * Ordførervalget: Samme eller annet parti

			Stemt ved kommunestyrevalget						Total
			Samme parti	Annet parti	Stemte bare på ordfører	Stemte ikke på ordfører	Stemte ikke	Ikke sikker	
	Ibestad	Count% within kommunenr	2846,7 %	2338,3 %	23,3%	58,3%	11,7%	11,7%	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	3660,0 %	1728,3 %	35,0%	11,7%	35,0%		60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	3456,7 %	1321,7 %		58,3%	813,3%		60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	2846,7 %	2338,3 %	11,7%	35,0%	58,3%		60100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	36 60,0%	12 20,0%	2 3,3%	5 8,3%	5 8,3%		60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	603 50,1%	371 30,8%	24 2,0%	81 6,7%	118 9,8%	6 0,5%	1203 100,0%

Tabell 6.49:

Kommunenr * Ordførevalget: Størst vekt på Crosstabulation

			Ordførervalget: Størst vekt på					Total
			Personlige egenskaper	Oppfatninger	Partitil-hørighet	Ingen av delene	Ikke sikker	
Kommu-nenr	Trysil	Count % within kommunenr	29 60,4%	8 16,7%	11 22,9%			48 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	4175,9%	611,1%	35,6%	11,9%	35,6%	54100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	3676,6%	919,1%	24,3%			47100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	3265,3%	36,1%	1224,5%	12,0%	12,0%	49100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	3366,0%	714,0%	714,0%	24,0%	12,0%	50100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	2760,0%	1328,9%	48,9%	12,2%		45100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	3056,6%	917,0%	1120,8%	11,9%	23,8%	53100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	3673,5%	510,2%	612,2%	12,0%	12,0%	49100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	2964,4%	920,0%	48,9%	24,4%	12,2%	45100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	3366,0%	816,0%	816,0%		12,0%	50100,0%

Tabell 6.49:

Kommunenr * Ordførevalget: Størst vekt på Crosstabulation

			Ordførervalget: Størst vekt på					Total
			Personlige egenskaper	Oppfatninger	Partitilhørighet	Ingen av delene	Ikke sikker	
	Vestnes	Count% within kommunenr	2760,0%	920,0%	613,3%	12,2%	24,4%	45100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	3468,0%	1020,0%	24,0%	12,0%	36,0%	50100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	3259,3%	1120,4%	916,7%		23,7%	54100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	3470,8%	918,8%	48,3%	12,1%		48100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	3056,6%	1120,8%	1018,9%	11,9%	11,9%	53100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	3260,4%	611,3%	611,3%	713,2%	23,8%	53100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	3867,9%	47,1%	1017,9%	23,6%	23,6%	56100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	2859,6%	919,1%	919,1%	12,1%		47100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	2751,9%	1325,0%	1325,0%	11,9%	23,8%	52100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	32 64,0%	7 14,0%	7 14,0%	2 4,0%	2 4,0%	50 100,0%
Total		Count % within kommunenr	640 64,1%	162 16,2%	144 100,0%	26 2,6%	26 2,6%	998 100,0%

Tabell 6.50:

Kommunenr * Tilstrekkelig eller mer informasjon Crosstabulation

			Tilstrekkelig eller mer informasjon			Total
			Tilstrekkelig info	Burde få mer info	Ikke sikker	
Kommunenr	Trysil	Count % within kommunenr	50 83,3%	9 15,0%	1 1,7%	60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	5183,6%	711,5%	34,9%	61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	5185,0%	813,3%	11,7%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	4575,0%	1118,3%	46,7%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	4575,0%	1423,3%	11,7%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	5083,3%	915,0%	11,7%	60100,0%

Tabell 6.50:

Kommunenr * Tilstrekkelig eller mer informasjon Crosstabulation

			Tilstrekkelig eller mer informasjon			Total
			Tilstrekkelig info	Burde få mer info	Ikke sikker	
	Fitjar	Count% within kommunenr	4778,3%	1016,7%	35,0%	60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	4066,7%	1728,3%	35,0%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	4676,7%	1016,7%	46,7%	60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	5082,0%	1118,0%		61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	4777,0%	1118,0%	34,9%	61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	4981,7%	711,7%	46,7%	60 100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	5185,0%	915,0%		60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	4168,3%	1626,7%	35,0%	60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	4371,7%	1423,3%	35,0%	60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	4575,0%	1321,7%	23,3%	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	4981,7%	813,3%	35,0%	60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	4575,0%	1423,3%	11,7%	60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	4981,7%	728,3%	11,7%	60100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	42 70,0%	17 28,3%	1 1,7%	60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	936 100,0%	222 18,5%	45 18,5%	1203 100,0%

Tabell 6.51:

Kommunenr * Kjente du noen av ordførerkandidatene Crosstabulation

			Kjente du noen av ordførerkandidatene				Total
			Ja, kjente godt	Ja, kjente navnene	Nei, kjente ingen	Ikke sikker	
Kommunenr	Trysil	Count % within kommunenr	41 68,3%	15 25,0%	4 6,7%		60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	5590,2%	46,6%	23,3%		61100,0%

Tabell 6.51:

Kommunenr * Kjente du noen av ordførerkandidatene Crosstabulation

			Kjente du noen av ordførerkandidatene				Total
			Ja, kjente godt	Ja, kjente navnene	Nei, kjente ingen	Ikke sikker	
	Nes	Count% within kommunenr	4676,7	1220,0%	23,3%		60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	3355,0%	1321,7%	1423,3%		60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	4270,0%	813,3%	915,0%	11,7%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	5083,3%	1016,7%			60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	4676,7%	1118,3%	35,0%		60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	4473,3%	1118,3%	46,7%	11,7%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	4066,7%	1728,3%	35,0%		60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	5691,8%	58,2%			61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	3760,7%	1727,9%	711,5%		61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	4676,7%	1220,0%	23,3%		60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	5693,3%	46,7%			60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	4473,3%	1118,3%	58,3%		60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	4575,0%	1118,3%	46,7%		60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	5795,0%	35,0%			60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	4880,0%	1118,3%	11,7%		60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	3660,0%	1830,0%	610,0%		60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	4880,0%	1016,7%	23,3		60100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	51 85,0%	8 13,3%	1 1,7%		60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	921 76,6%	211 17,5%	69 5,7%	2 0,2%	1203 100,0%

Tabell 6.52:

Kommunenr * Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget Crosstabulation

			Nyordningen: Økt interesse for kommunevalget		Total
			Ja	Nei	
Kommunenr	Trysil	Count % within kommunenr	32 53,3%	28 46,7%	60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	3252,5%	2947,5%	61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	2846,7%	3253,3%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	2135,0%	3965,0%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	2338,3%	3761,7%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	2643,3%	3456,7%	60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	915,0%	5185,0%	60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	2846,7%	3253,3%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	2948,3%	3151,7%	60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	1931,1%	4268,9%	61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	2439,3%	3760,7%	61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	2948,3%	3151,7%	60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	3355,0%	2745,0%	60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	5541,7%	3558,3%	60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	1525,0%	4575,0%	60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	2033,3%	4066,7%	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	3253,3%	2846,7%	60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	1830,0%	4270,0%	60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	2135,0%	3965,0%	60100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	20 33,3%	40 66,7%	60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	484 40,2%	719 59,8%	1203 100,0%

Tabell 6.53:

Komunenr * Nyordningen: Større vekt på lokale saker Crosstabulation

			Nyordningen: Større vekt på lokale saker		Total
			Ja	Nei	
Kommuner	Trysil	Count % within kommunenr	23 38,3%	37 61,7%	60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	3963,9%	2236,1%	61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	1728,3%	4371,7%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	2440,0%	3660,0%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	2338,3%	3761,7%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	2440,0%	3660,0%	60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	2135,5%	3965,0%	60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	1830,0%	4270,0%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	3558,3%	2541,7%	60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	2032,8%	4167,2%	61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	2032,8%	4167,2%	61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	2236,7%	3863,3%	60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	3456,7%	2643,3%	60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	2135,9%	3965,0%	60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	2236,7%	3863,3%	60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	2643,3%	3456,7	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	3050,0%	3050,0%	60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	2338,3%	3761,7%	60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	2541,7%	3558,3%	60100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	26 43,3%	34 56,7%	60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	493 41,0%	710 59,0%	1203 100,0%

Tabell 6.54:

Kommunenr * Større vekt på personer enn programmer Crosstabulation

			Nyordningen: Større vekt på personer enn programmer		Total
			Ja	Nei	
Kommuner	Trysil	Count % within kommunenr	32 53,3%	28 46,7%	60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	4370,5%	1829,5%	61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	3456,7%	2643,3%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	2440,0%	3660,0%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	3151,7%	2948,3%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	3863,3%	2236,7%	60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	2643,3%	3456,7%	60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	3660,0%	2440,0%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	3863,3%	2236,7%	60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	3150,8%	3049,2%	61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	3150,8%	3049,2%	61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	3660,0%	2440,0%	60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	3456,7%	2643,3%	60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	3253,3%	2846,7%	60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	2541,7%	3558,3%	60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	3355,0%	2745,0%	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	3151,7%	2948,3%	60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	3456,7%	2643,3%	60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	2846,7%	3253,3%	60100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	34 56,7%	24 43,3%	60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	651 54,1%	552 45,9%	1203 100,0%

Tabell 6.55:

Kommunnr * Påstand: Valgordningen var enkel å forstå Crosstabulation

			Påstand: Valgordningen var enkel å forstå						Total
			Helt enig	Delvis enig	Verken enig el uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	
Kommunenr	Trysil	Count % within kommunenr	48 80,0%	6 10,0%	1 1,7%	2 3,3%		3 5,0%	60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	5082,0%	58,2%	11,6%	34,9%		23,3%	61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	5286,7%	610,0%				23,3%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	4880,0%	610,0%	11,7%	23,3%		35,0%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	5286,7%	23,3%		11,7%	46,7%	11,7%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	5185,0%	58,3%			46,7%		60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	4371,7%	1220,0%	11,7%	23.3%	11,7%	11,7%	60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	4880,0%	58,3%		23,3%	35,0%	23,3%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	4880,0%	915,0%		11,7%		23,3%	60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	5793,4%	23,3%		11,6%		11,6%	61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	5386,9%	69,8%				23,3%	61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	5083,3%	58,3%	23,3%		23,3%	11,7%	60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	4981,7%	915,0%				23,3%	60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	4981,7%	915,0%		11,7%	11,7%		60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	4880,0%	915,0%			11,7%	23,3%	60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	5185,0%	58,3%		11,7%	11,7%	23,3%	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	4778,3%	915,0%	11,7	23,3%		11,7%	60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	4371,7%	1118,3%	23,3%	23,3%		23,3%	60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	4676,7%	711,7%		58,3%	11,7%	11,7%	60100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	44 73,3%	4 6,7%	2 3,3%	4 6,7%	4 6,7%	2 3,3%	60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	977 81,2%	132 11,0%	11 0,9%	29 2,4%	22 1,8%	32 2,7%	1203 100,0%

Tabell 6.56:

Kommunenr * Påstand: Valgordningen gir meg større innflytelse Crosstabulation

			Påstand: Valgordningen var enkel å forstå						Total
			Helt enig	Delvis enig	Verken enig el uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	
Kommu-nenr	Trysil	Count % within kommunenr	14 23,3%	18 30,0%	7 11,7%	4 6,7%	12 20,0%	5 8,3%	60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	2337,7%	1423,0%	711,5%	58,2%	1118,0%	11,6%	61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	1931,7%	1728,3%	58,3%	1118,3%	58,3%	35,0%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	1626,7%	1931,7%	610,0%	711,7%	915,0%	35,0%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	915,0%	1626,7%	915,0%	1118,3%	1321,7%	23,3%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	2236,7%	1220,0%	610,0%	58,3%	1118,5%	46,7%	60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	610,0%	1525,0%	610,0%	1016,7%	1525,0%	813,3%	60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	2135,0%	1931,7%	46,7%	35,0%	1016,7%	35,0%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	2541,7%	1931,7%	35,0%	46,7%	610,0%	35,0%	60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	1321,3%	2236,1%	46,6%	58,2%	1524,6%	23,3%	61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	2032,8%	1727,9%	711,5%	58,2%	46,6%	813,1%	61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	1525,0%	2033,3%	35,0%	711,7%	11,7%	1423,3%	60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	2135,0%	1626,7%	46,7%	46,7%	711,7%	813,3%	60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	1423,3%	1728,3%	35,0%	58,3%	1321,7%	813,3%	60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	1118,3%	1830,0%	46,7%	915,0%	1321,7%	58,3%	60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	1830,0%	1016,7%	813,3%	915,0%	711,7%	813,3%	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	2033,3%	1931,7%	46,7%	58,3%	610,0%	610,0%	60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	1220,0%	1931,7%	23,3%	711,7%	1321,7%	711,7%	60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	1626,7%	1321,7%	58,3%	1220,0%	915,0%	58,3%	60100,0%
	Vardø	Count% within kommunenr	1423,3%	1321,7%	58,3%	915,0%	1626,7%	35,0%	60100,0%
Total		Count % within kommunenr	329 27,3%	333 27,7%	102 8,5%	137 11,4%	196 16,3%	106 8,8%	1203 100,0%

Tabell 6.57:

Kommunenr * Påstand: Valgordningen gjør kandidatene med lydhøre Crosstabulation

			Påstand: Valgordningen var enkel å forstå						Total
			Helt enig	Delvis enig	Verken enig el uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	
Kommunenr	Trysil	Count % within kommunenr	20 33,3%	14 23,3%	8 13,3%	6 10,0%	3 5,0%	9 15,0%	60 100,0%
	Alvdal	Count% within kommunenr	3659,0%	1626,2%	23,3%		23,3%	58,2%	61100,0%
	Nes	Count% within kommunenr	2846,7%	1626,7%	46,7%	23,3%	23,3%	813,3%	60100,0%
	Våle	Count% within kommunenr	1931,7%	1525,0%	915,0%	35,0%	58,3%	915,0%	60100,0%
	Kvinesdal	Count% within kommunenr	2745,0%	1525,5%	711,7%	23,3%	35,0%	610,0%	60100,0%
	Bokn	Count% within kommunenr	2846,7%	1728,3%	35,0%	23,3%	711,7%	35,0%	60100,0%
	Fitjar	Count% within kommunenr	1220,0%	1626,7%	58,3%	35,0%	1016,7%	1423,3	60100,0%
	Samnanger	Count% within kommunenr	3253,3%	1830,0%	23,3%	11,7%	35,0%	46,7%	60100,0%
	Hareid	Count% within kommunenr	3761,7%	813,3%	610,0%	35,0%	46,7%	23,3%	60100,0%
	Norddal	Count% within kommunenr	2134,3%	2236,1%	11,6%	46,6%	813,1%	58,2%	61100,0%
	Vestnes	Count% within kommunenr	3049,2%	1626,2%	34,9%	46,6%	23,3%	69,8%	61100,0%
	Gjemnes	Count% within kommunenr	2745,0%	1525,0%	23,3%	58,3%	11,7%	1016,7%	60100,0%
	Evenes	Count% within kommunenr	3253,3%	1525,0%		58,3%		813,3%	60100,0%
	Kvæfjord	Count% within kommunenr	1931,7%	1931,7%	46,7%	35,0%	1016,7%	58,3	60100,0%
	Skånland	Count% within kommunenr	2643,3%	1830,0%	23,3%	46,7%	35,0%	711,7%	60100,0%
	Ibestad	Count% within kommunenr	2541,7%	1321,7%	46,7%	35,0%	58,3%	1016,7%	60100,0%
	Salangen	Count% within kommunenr	2135,0%	1931,7%	610,0%	46,7%	46,7%	610,0%	60100,0%
	Målselv	Count% within kommunenr	2033,3%	1728,3%	46,7%	58,3%	58,3%	915,0%	60100,0%
	Lyngen	Count% within kommunenr	2236,7%	2033,3%	58,3%	610,0%	46,7%	35,0%	60100,0%
	Vardø	Count % within kommunenr	29 48,3%	16 26,7%	4 6,7%	1 1,7%	6 10,0%	4 6,7%	60 100,0%
Total		Count % within kommunenr	511 42,5%	325 27,0%	81 6,7%	66 5,5%	87 7,2%	133 11,1%	1203 100,0%

Vedlegg 7

Ombudsplikten for stortings-, kommunestyre- og fylkestings-representanter i et historisk og ideologisk perspektiv

Andreas Rinnan

1 Innledning

Bakgrunnen for dette notatet er et oppdrag fra Valglovutvalget v/Kommunaldepartementet. Oppdraget er i kontrakt av 9. september 1999 formulert slik:

> «Det skal skrives et notat der det gjøres rede for ombudsplikten for folkevalgte – både på sentralt nivå (Stortinget) og lokalt nivå (kommunestyre, fylkesting). Ombudsplikten skal belyses ut fra et historisk og ideologisk perspektiv.»

Kjernen i oppdraget er å utrede ombudspliktens innhold og utvikling, historisk og ideologisk, i et mer rettslig perspektiv. For å kunne belyse dette på en tilfredsstillende måte er det valgt en relativ bred tilnærming, blant annet ved at det innledningsvis gis en redegjørelse for begrepene ombud og ombudsmann, og av det rettslige innholdet av ombudsplikten slik vi kjenner den i dag.

Søkelyset rettes ikke bare mot ombudsplikten i seg selv, dvs. *at* en person har plikt til å ta imot valg til Storting, kommunestyre og fylkesting, men også mot utelukkelses- og fritaksreglene – både de som gjelder i dag og i historisk perspektiv.

I noen grad berøres ombudsplikten for andre folkevalgte enn stortings-, kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter. Disse er – kort omtalt – tatt med for oversiktens skyld.

Et eget punkt, er viet godtgjøring se pkt. 7. Årsaken er at godtgjøringsaspektet reiser sentrale spørsmål som er nært knyttet til ombudsplikten. Godtgjøring til folkevalgte har vært gjenstand for omfattende diskusjoner helt siden ombudsplikten ble innført i den moderne norske stats- og kommunalforfatning gjennom Grunnloven av 1814 og formannskapslovene av 1837.

Sametinget har en meget kort historie, særlig sett i forhold til Stortinget og kommunestyret. Av den grunn er ombudsplikt i relasjon til Sametinget skilt ut som et eget punkt og er behandlet for seg, se pkt 8.

Oppdraget anses ikke å omfatte spørsmålet om det *bør* være ombudsplikt ved stortings-, kommunestyre- eller fylkestingsvalg, eventuelt hvordan ombudsplikten nærmere bør utformes. Notatet inneholder derfor ingen vurdering av selve ombudsplikten, og heller ikke noen beskrivelse av hvordan den eventuelt bør/kan utformes i relasjon til de ulike valg. Framstillingen i notatet er i utgangspunktet rent deskriptiv, men inneholder enkelte analyser – særlig om bakgrunnen for ombudsplikten i dag og i et historisk perspektiv.

2 Sammendrag

Hvem er ombudsmenn?

Ombudsmann er i dette notatet definert som en person som har en lovbestemt, straffesanksjonert plikt til å ta imot valg til Storting, kommunestyre eller fylkesting. For stortingsrepresentanter er ombudsplikten fastsatt i Grunnloven § 63. For kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter er plikten fastsatt i Valgloven § 12 annet og tredje ledd.

Også andre personer som har lovbestemt plikt til å ta imot valg til kommunale/fylkeskommunale nemnder, anses som ombudsmenn, selv om de er utpekt – indirekte – av kommunestyret/fylkestinget og ikke direkte av folket i valg.

Kommunestyret/fylkestinget velger dessuten ombudsmenn som ikke er medlemmer av folkevalgte organer, f.eks. meddommere og skjønnsmenn.

En egen hovedkategori av ombudsmenn er personer som innehar nærmere angitte kontrollfunksjoner på vegne av det offentlige, f.eks. Sivilombudsmannen.

Begrepet «ombud» har historiske røtter helt tilbake til norrøn tid og betyr egentlig fullmakt. En ombudsmann var en person som opptrådte på vegne av en annen. En spesielle kategori ombudsmenn var de kongelige ombudsmenn, som i realiteten var kongens tjenestemenn.

Nærmere om hva ombudsplikten innebærer

Kjernen i ombudsplikten er en rettslig plikt til å ta imot vervet og fungere i vervet ut den periode man er valgt for. Til denne plikten er det knyttet en korresponderende rett; man har både rett og plikt til å ta imot vervet og fungere i det. Systemet er i det alt vesentlige det samme, enten det gjelder stortings-, kommunestyre- eller fylkestingsrepresentanter. Men i kommuner og fylkeskommuner er ikke møteplikten spesifikk for representantene i kommunestyret og i fylkestinget. Alle som er medlemmer av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner har en særskilt lovbestemt møteplikt, uavhengig av om de er ombudsmenn eller ikke, jf. Kommuneloven § 40 nr. 1.

Grunnlaget for ombudsplikten er stemmeretten. Utgangspunktet er at alle som er stemmeberettigede, kan velges som ombudsmenn (er valgbare), og at de som er valgbare, har plikt til å ta imot valg. Det blir dermed sammenfall mellom de som har stemmerett, de som er valgbare, og de som har plikt til å ta imot valg.

Men ikke alle stemmeberettigede er valgbare – og dermed pliktige til å ta imot valg. Det gjelder to sett av begrensninger; utelukkelsesgrunner og fritaksgrunner.

Utelukkelsesgrunnene innebærer at en person ikke kan velges, uavhengig av om hun/han samtykker. En viktig persongruppe som er utelukket fra å bli valgt som stortingsrepresentant, er ansatte i departementene. Når det gjelder kommunestyret/fylkestinget, er visse personer i høye administrative stillinger utelukket, f.eks. kommunens øverste administrasjonssjef, og personer som har viktige kontrolloppgaver overfor kommuner/fylkeskommuner, f.eks. er fylkesmannen utelukket fra både kommunestyret og fylkestinget.

Reglene om fritak innebærer at den som mener hun/han har krav på fritak for valg, må melde fra om dette innen nærmere angitte frister i loven. Hvis ikke det skjer, er vedkommende rettslig forpliktet til å påta seg vervet allikevel. Reglene om fritak er nokså like for stortings-, kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter. Dette gjelder blant annet fritak på grunn av alder og fritak på grunn av tidligere fungering i tilsvarende verv.

Det er viktig å understreke at utelukkelses- og fritaksreglene bygger på prinsippet om at færrest mulig skal utelukkes fra valg.

Fritaksreglene for stortingsrepresentanter er fastsatt i Grunnloven § 63 (og i Valgloven § 14 første ledd og § 56) og for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter i Valgloven § 14 annet ledd.

Utelukkelses- og fritaksgrunner – historisk utvikling

Ombudsplikten for stortingsrepresentanter har eksistert siden Grunnloven av 1814 og for kommunestyrerepresentanter siden formannskapslovene av 1837. Direkte valg av fylkesting ble innført i 1975, og prinsippet om ombudsplikt ble innført samtidig.

Kjernen i ombudsplikten har vært den samme hele tiden, og det har gjennomgående vært sammenfall mellom stemmerett, valgbarhet og plikt til å ta imot valg. Valgbarhetsreglene/reglene om plikt til å ta imot valg har i det store og hele vært forbausende konstante.

Bakgrunnen for ombudsplikten

I dette punktet gjøres det forsøk på å besvare spørsmålet om hvorfor valg til Storting, kommunestyre og fylkesting er basert på ombudsplikt i dag, og om hvorfor det har vært slik siden 1814.

Svaret på hvorfor vi har ombudsplikt *i dag*, er flersidig, jf. pkt. 6.1. Det er særlig tre hovedhensyn som gjør seg gjeldende – hensynet til den enkelte borgers samfunnsplikt, et demokratihensyn og et rekrutteringshensyn, men slik at det hele til syvende og sist springer ut av et mer grunnleggende demokratihensyn.

Men i tillegg kommer den historiske dimensjon, se pkt. 6.3. Ombudsplikten har stått sterkt historisk, og denne arven fra fortiden har gjort seg gjeldende helt fram til i dag. Man kan heller ikke se bort fra et mer pragmatisk aspekt, se pkt. 6.2, som svekker pliktmomentet. Som regel er de aktuelle personer forespurt på forhånd og har sagt seg villige til å fungere i vervet, og pliktmomentet har sånn sett mindre betydning i praksis. Det ligger også en del andre begrensninger i ombudsplikten, nærmere bestemt i fungerings-/møteplikten, blant annet at en representant ikke representerer noen bestemt gruppe/parti, men er rettslig sett bare forpliktet til å fungere til beste for landet, fylkeskommunen eller kommunen.

Det er grunnlag for å si at samfunnsplikten stod sterkere som fundament for ombudsplikten i tidligere tider enn det den gjør i dag. Før var det også langt på vei ansett som æressak å være ombudsmann. Dette har bleknet atskillig med årene. Vervet er nok ikke lenger forbundet med den samme alminnelige respekt som rådde tidligere. Særlig vil det gjelde for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter.

En grunnleggende forskjell mellom dagens syn på ombudsplikten og de tidligere tiders, ligger i synet på godtgjøring for vervet. Det er på en helt annen måte akseptert i dag at ombudsmenn må få godtgjøring for vervet, se pkt. 7. Dette har blant annet sammenheng med endringer i synet på vervet som en æressak og som (ulønnet) samfunnsplikt.

Særskilt om godtgjøring – gjeldende regler og historisk utvikling

Som allerede nevnt ovenfor er det meget store forskjeller mellom dagens system for godtgjøring til stortings-, kommunestyre og fylkestingsrepresentanter og tidligere tiders.

Stortingsrepresentanter

Stortingsvervet er i dag ansett som en heltidsbeskjeftigelse, og stortingsrepresentantene har for lengst fått gjennomslag for at dette må avspeiles i ulike former for godtgjøring som også ordinære lønnsmottakere får. Riktignok har man veket tilbake for å snakke om lønn til stortingsrepresentanter, men i realiteten får de det – i tillegg til blant annet godtgjøring for reise- og oppholdsutgifter.

Stortingsrepresentantenes krav på godtgjøring er fastsatt i Grunnloven § 65, men slik at Grunnloven overlater fastsettelsen av de nærmere regler til regulering i vanlig lov, jf. lov av 30. juni 1954 nr. 11.

I motsetning til medlemmer av de fleste andre nasjonalforsamlinger i Europa, fastsatte Grunnloven i 1814 at stortingsrepresentantene hadde krav på godtgjøring til dekning av oppholdsutgifter når de møtte på Stortinget. Det var imidlertid tale om en mer beskjeden økonomisk kompensasjon, og godtgjøringen representerte opprinnelig verken lønn eller egentlig dekning for tapt arbeidsfortjeneste. I praksis ble godtgjøringen kalt diettpenger. Men jo mer byrdefullt stortingsvervet ble, og jo mindre mulighetene ble for å tjene penger på annen virksomhet, desto større ble presset for økning og omlegging av systemet for godtgjøring. Gjennomslaget for dette kom i begynnelsen av det tjuende århundre, og hadde nok også sammenheng med at nye og mer ubemidlede grupper av personer møtte på Stortinget. Men fullt gjennomslag for at stortingsrepresentanter måtte sikres en rimelig «lønn» kom mye senere.

Kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter

Reglene om godtgjøring til kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter er helt identiske, men regelsystemet er nokså forskjellige fra det som gjelder for stortingsrepresentantene. Først ved kommuneloven av 1992 fikk medlemmer av kommunestyret og fylkestinget et rettslig krav på godtgjøring for vervet, dvs. arbeidsgodtgjøring, jf. lovens § 42. De har også rett til å få dekket tap i inntekt og rett til refusjon for utgifter som følge av vervet, jf. § 41, men i begge tilfelle er det kommunestyret/fylkestinget som fastsetter rammene og satsene for disse formene for økonomisk kompensasjon. Kommunestyret og fylkestinget har for øvrig frihet til å gi sine representanter økonomisk kompensasjon i også andre former, f.eks. pensjon.

Det har vært en lang vei fram til de ordninger som gjelder i dag. Etter formannskapslovene hadde de folkevalgte i svært liten eller ingen utstrekning krav på noen form for økonomisk kompensasjon. Særlige endringer i dette inntraff ikke før etter siste krig. Viktige årsaksfaktorer var rekrutteringshensyn, og at vervet som kommunestyrerepresentant var blitt stadig mer byrdefullt, se ellers det som er uttalt ovenfor om æressak og samfunnsplikt.

Litt om valg til Sametinget

Sametingsrepresentantene velges ved direkte valg, i likhet med stortings-, kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene. Og de samme prinsipper er fastsatt for valg til Sametinget som for de øvrige direkte valgene, blant annet er utgangspunktet at valget holdes som forholdsvalg, jf. Sameloven § 2–3.

Systemlikheten innebærer at vervet som sametingsrepresentant er et ombud, basert på at man har stemmerett og er valgbar, jf. § 2–8 første ledd. Utelukkelses- og fritaksreglene er meget like de som gjelder ved de øvrige direkte valgene. Representantenes møterett er uttrykkelig fastsatt i lovens § 2–8 tredje ledd.

3 Hvem er ombudsmenn?

3.1 Generelt

Det er to hovedkategorier av ombudsmenn. Den ene kategorien er personer som har plikt til å ta imot valg eller oppnevning til et offentlig verv, dvs. til å opptre på vegne av andre i nærmere angitte posisjoner i stat, fylkeskommune eller kommune. Personer som innehar vervet i kraft av sin stilling alene, anses ikke som ombudsmenn av denne kategorien. Det samme gjelder de som innehar vervet i egenskap av arbeidstaker eller som bruker.

Den andre hovedkategorien består av personer som er valgt eller oppnevnt til å ivareta bestemte kontrollfunksjoner på vegne av det offentlige, vanligvis bestemt i lov, men uten å ha plikt til å ta imot valget eller oppnevningen.

Den første kategorien behandles i pkt. 3.2 og den andre i pkt. 3.3.

3.2 Personer som har en lovbestemt plikt til ta imot valg eller oppnevning til offentlige verv

Det sentrale kriterium er om de personer det her gjelder har en *lovbestemt plikt* til å påta seg vervet. Med plikt forstås at vedkommende må påta seg oppdraget uten eget samtykke. Det følger av det ulovfestede legalitetsprinsippet at plikt til å påta seg verv, bare foreligger når det er fastsatt i lov eller i medhold av lov.

De typiske – egentlige – ombudsmenn er de som er utpekt direkte av folket i valg; stortingsrepresentanter, kommunestyrerepresentanter og fylkestingsrepresentanter (om sametingsrepresentanter, se pkt 8). Det er disse personer dette notatet omhandler. Plikten til å ta imot valg til Stortinget er fastsatt i Grunnloven § 63, mens plikten til å ta imot valg til kommunestyre og fylkesting følger av Valgloven § 12 annet og tredje ledd.

Men det er ikke avgjørende om en person er direkte valgt eller ikke. Det har f.eks. vært vanlig å regne som ombudsmenn alle personer som har en lovbestemt plikt til å ta imot valg til nemnder i den kommunale og fylkeskom-

munale forvaltning med politiske funksjoner, jf. kommuneloven § 14 nr. 1. De nemnder det her gjelder opprettes av kommunestyret/fylkestinget, som også velger medlemmene. Medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale nemnder som opprettes i medhold av særlov, betraktes som ombudsmenn, når de har plikt til å ta imot valget.

Ikke alle som innehar folkevalgte verv er ombudsmenn. Personer som velges til kommunale eller fylkeskommunale nemnder uten å ha plikt til å ta imot valget, f.eks. medlemmer av styret for en kommunal/fylkeskommunal institusjon, har vært kalt *tillitsmenn* . Men dersom en slik person tar imot valget, vil hun/han – i likhet med en ombudsmann – ha plikt til å fungere i vervet ut den periode som hun/han er valgt for.

Det er ikke bare personer som er pliktige til å ta imot valg til ordinære folkevalgte organer som regnes som ombudsmenn. Også personer som har plikt til å bekle *andre* offentlige verv omfattes. Dette gjelder i første rekker personer som innehar visse funksjoner innenfor domstolsvesenet – meddommere, lagrettemedlemmer, medlemmer av forliksrådet, skjønnsmenn og rettsvitner. For disse er ombudsplikten nærmere regulert i Domstolloven. Men også utenfor domstolsvesenet finnes ombudsmenn. Vervet som overformynder er f.eks. et ombud, jf. Vergemålsloven § 21. Et typisk trekk ved de ombudsmenn det her gjelder er at de er oppnevnt av kommunestyret – med unntak av skjønnsmenn, som oppnevnes av fylkestinget.

Det kan for øvrig være grunn til å presisere at begrepsbruken ikke alltid har vært like konsekvent. Det er eksempler på at «tillitsmenn» brukes som fellesbetegnelse for både ombudsmenn *og* tillitsmenn – i den betydning uttrykkene er brukt i dette notatet. Den tidligere kommuneloven av 12. november 1954 brukte tillitsmenn som fellesbetegnelse i § 49. I den nåværende kommuneloven er «tillitsverv» noen steder brukt som fellesbetegnelse for personer som innehar verv som ombudsmenn eller tillitsmenn, se f.eks. §§ 41 og 42.

I alminnelig språkbruk synes nå «folkevalgt» å være akseptert som fellesbetegnelse på personer som er medlemmer av Stortinget, kommunestyret, fylkestinget og av kommunale/fylkeskommunale organer som er opprettet i medhold av kommunelovgivningen.

Ombudsplikten er straffesanksjonert. For stortingsrepresentanter følger dette av § 12 i lov av 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett. Straffen er bøter. Andre ombudsmenn kan straffes med bøter «eller Tjenestens Tab» etter Straffeloven § 324.

3.3 Andre ombudsmenn

Ombudsmannsbegrepet benyttes også om personer som på vegne av det offentlige er valgt eller oppnevnt til å utføre bestemte kontroll-/tilsynsfunksjoner, i offentlig sektor eller i offentlig og privat sektor, men uten å ha plikt til å ta imot valget eller oppnevningen. Deres arbeidsrettslige stilling har på en annen måte enn for stortings-, fylkestings- og kommunestyrerepresentanter preg av et arbeidstakerforhold.

Den mest sentrale av de ombudsmenn det her gjelder, er ombudsmannen for forvaltningen – Sivilombudsmannen – som er valgt av Stortinget for fire år om gangen, jf. Sivilombudsmannsloven § 1. Sivilombudsmannen skal på

vegne av Stortinget «sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger», jf. § 3.

Andre ombudsmenn som – på sine spesielle områder – har liknende funksjoner, er Forbrukerombudet, Likestillingsombudet, Barneombudet, Ombudsmannen for forsvaret og Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige. En rekke fylkeskommuner har også opprettet særskilte stillinger som pasientombud, og ordningen er nå lovfestet i den nye loven om pasientrettigheter. Denne loven trer i kraft fra 1. januar 2001.

Verneombudene utgjør en spesiell kategori. Hovedregelen er at det skal velges verneombud blant de tilsatte ved alle virksomheter som går inn under Arbeidsmiljøloven, jf. Arbeidsmiljøloven § 25. Verneombudet oppgave er «å ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet», jf. lovens § 26 nr. 1.

«Sivilombudsmannen» betegner både institusjonen og den person som er ansvarlig for institusjonen. På samme måte betegner begrep som «likestillingsombudet» så vel institusjonen som den ansvarlige leder av denne.

3.4 Ombudsmenn i tidligere tider

Ombud kommer av det gammelnorske «umbod», som betydde fullmakt. De to grunnleggende betydningene av begrepet «ombudsmann» som er omtalt ovenfor, gjenspeiles også et stykke på vei i den gammelnorske ordbruken.

Etter Frostatingsloven XIV nr. 1 het det at «Kvar mann innenfor lagdømet vårt som eig jord, skal ha ein ombodsmann i det fylket der jorda ligg.» Ombudsmannens oppgave var å ivareta eierens interesser, samtidig som man skulle kunne ha noen å forholde seg til i spørsmål som gjaldt eiendommen. Ombudsmannen kunne f.eks. leie bort eiendommen, fremme krav om erstatning for skader på eiendommen og opptre på vegne av eieren i rettssaker. En slik ombudsmann var altså en slags fullmektig for en eier i privatrettslige forhold, som eieren var forpliktet til å ha når han ikke kunne opptre selv. En ombudsmann kunne også ha andre representasjonsoppgaver. Liknende bestemmelser om ombudsmenn gjenfinnes i Magnus Lagabøters landslov, jf. lovens kapittel VII 1–3.

I det gammelnorske samfunnet eksisterte det dessuten en annen type ombudsmenn – de *kongelige* ombudsmenn. Enkelte av disse bestyrte kongens eiendommer og hadde i rettslig henseende mye av den samme fullmektigfunksjonen som de ombudsmenn som er omtalt ovenfor. Men de kongelige ombudsmenn hadde i tillegg sentrale funksjoner innenfor rettspleien. De etterforsket og påtalte straffbare handlinger, dvs. at de fungerte som en slags kombinert politi- og påtalemyndighet. Deres ansvarsområde omfattet også å se til at utmålt straff ble sonet.

De kongelige ombudsmenn hadde andre viktige funksjoner på vegne av kongen, blant annet når det gjaldt krigsberedskapen. Det var ombudsmennenes ansvar å kontrollere at leidangen ble holdt i beredskap. Leidangen var datidens sjøforsvarsordning, basert på verneplikt. Varslingssystemet i krig var bygd på en kjede av varder fra landsende til landsende, som skulle tennes når fiender nærmet seg.

De kongelige ombudsmennene var i praksis kongelige tjenestemenn – blant annet årmenn, lendmenn, sysselmenn. En spesiell type kongelige ombudsmann var lensmannen. I høymiddelalderen skulle lensmannen velges

blant de beste bøndene i bygda, og hadde som sin særlige oppgave å sørge for at folk dekket sine økonomiske forpliktelser overfor kongen. I senmiddelalderen utviklet lensmannen seg til i større grad å bli en tillitsmann for bygdefolket, enn en tjenestemann for kongen.

Også kirken hadde sin ombudsmann, valgt av bygdefolket. Kirkeombudsmannen – som senere ble kalt kirkeverge – skulle føre tilsyn med kirkens eiendommer, sørge for innkreving av tidende m.v., og være en kontrollinstans på vegne av bygdesamfunnet.

De gamle lagtingene var viktige samfunnsinstitusjoner i middelalderen. Opprinnelig hadde de både lovgivende og dømmende myndighet, men fikk senere bare dømmende myndighet etter som kongen overtok den lovgivende funksjonen.

Lagtingene var sendemannsting, i motsetning til de lokale bygdetingene som var allting. Etter Gulatingsloven hadde de som var oppnevnt plikt til å møte på tinget, og det var knyttet sanksjoner til manglende overholdelse av møteplikten. Tilsvarende bestemmelser ble tatt inn i Magnus Lagabøters landslov. Det var for øvrig møteplikt også for deltakelse på alltingene.

Selv om sendemennene var representanter for folk i bestemte geografiske områder innenfor lagdømmet, ble de ikke kalt ombudsmenn – i alle fall ikke i de gamle lovbøkene, som brukte betegnelsen «nevndemenn». Selve domsfunksjonen på lagtinget ble etter landsloven ivaretatt av en lagrette, oppnevnt blant lagtingets sendemenn, men heller ikke disse ble omtalt som ombudsmenn i lovgivningen. Etter den noe bredere definisjon av begrepet ombudsmann som er gjengs i dag, må imidlertid både sendemennene til Lagtinget og medlemmene av lagretten oppfattes som ombudsmenn.

På samme måte som på lagtingene skulle det på de lokale alltingene oppnevnes medlemmer blant de møtende til egne domsnemnder, som var tillagt dømmende myndighet sammen med lagmannen. Det synes som om også domsnemndene etter hvert gikk over til å bli kalt lagretter. Lagretten gjenfinnes for øvrig i Kristian Vs Norske Lov kapittel 1–7, og det framgår av kapittel 1–7–2 at de som ble oppnevnt, hadde plikt til å ta imot valget. Men lagretten hadde på det tidspunktet fått en annen og mer tilbaketrukket rolle under ledelse av sorenskriveren.

Lensmannsfunksjonen forble et ombud til ca. 1750, da den ble knyttet til en regulær stilling som statstjenestemann. Generelt ble folks innflytelse på samfunnsstyringen sterkt svekket under eneveldet, særlig på landsbygda, selv om det i eneveldets senere tid ble opprettet enkelte institusjoner med deltakelse av lokalsamfunnets innbyggere. På landsbygda ble det i løpet av 1700-tallet etablert både skolekommisjoner og fattigkommisjoner med deltakelse av representanter for lokalsamfunnet. Disse vervene var ombud, i den forstand at de oppnevnte representanter hadde møteplikt. På 1700-tallet ble også folks deltakelse i kirkeforvaltningen styrket gjennom skoleforordningen av 1741. Menighetene fikk viktige oppgaver når det gjaldt det gryende, offentlige skolevesenet, ikke minst med hensyn til økonomi. T. H. Aschehoug la så stor vekt på dette at han uttrykte følgende om skoleforordningen: «Herved blev altså den communale Selvstyrelses Princip klart anerkjendt og uttalt» (De norske Communers Retsforfatning før 1837, Kristiania 1897). I tillegg kan det være grunn til å nevne at de lokale bygdetingene hadde stor

betydning i lokalsamfunnet også under eneveldet, og det var fortsatt møteplikt for dem som hadde rett til å møte.

Som antydet ovenfor hadde byborgerne under eneveldet større innflytelse på samfunnsstyringen enn det folk på landsbygda hadde. Dette gjaldt både deltakelse i forsamlinger og konkrete funksjoner knyttet til visse andre verv. De verv som det her gjaldt, var ombud – den som ble oppnevnt hadde plikt til å ta imot oppnevningen.

De særegne forhold i byene gjorde det tidlig nødvendig med spesiell lovgivning, blant annet med hensyn til ombudsmannsfunksjoner. Magnus Lagabøter utarbeidet f.eks. en helt egen lov for byene. Ombudsplikten var velkjent etter denne loven og etter senere lovgivning for byene.

4 Nærmere om hva ombudsmanns- plikten innebærer

4.1 Plikt til å ta imot valg

7.4.1.1 Generelt

Kjernen i ombudsmannsplikten er som nevnt plikt til å ta imot valg til folkevalgte organer – i vårt tilfelle til Stortinget, kommunestyre og fylkesting.

Plikten er knyttet til *valgbarheten* , og valgbarheten er knyttet til *stemmeretten* . Utgangspunktet blir da dette: Er du stemmeberettiget, er du valgbar, og er du valgbar, har du plikt til å ta imot valget. Dette utgangspunktet er det samme for alle tre valgene, jf. Grunnloven § 61 (stortingsvalg), Valgloven av 1. mars 1985 nr. 3 § 12 annet ledd (fylkestingsvalg) og § 12 tredje ledd (kommunestyrevalg).

De generelle stemmerettsreglene er fastsatt i Valgloven § 3, jf. Grunnloven §§ 50 og 53. For alle tre valgene gjelder at stemmerett har norske statsborgere som senest i det år valget holdes fyller 18 år, og som ikke har tapt stemmeretten ved blant annet domfellelse for straffbare handlinger, jf. Grunnloven § 53.

Valgloven fastsetter enkelte særregler, f.eks. om stemmerett for personer som ikke er norske statsborgere. For å kunne bruke stemmeretten er det dessuten et vilkår at man på valgdagen er innført i valgmanntallet.

Ikke alle som har stemmerett er valgbare. Både for stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg er det fastsatt egne lovregler om *utelukkelse* av personer som innehar nærmere angitte stillinger i den offentlige forvaltning. Dvs. at disse personer ikke kan velges, og de har følgelig heller ingen rett eller plikt til å ta imot valg.

Systemet – som i grunntrekkene er det samme ved alle tre valgene – innebærer videre at det gjelder visse unntak fra hovedregelen om at valgbare personer er pliktige til å ta imot valg. Lovgivningen fastsetter en del *fritaksgrunner* . Den person det gjelder må selv ta initiativet til å be om fritak, og hun/han må gjøre det innen visse frister. Hvis ikke, anses hun/han bundet av valget i den forstand at valget blir en ombudsplikt.

Fritaksgrunnene består av to kategorier – de absolutte og de relative. Dersom det foreligger en absolutt fritaksgrunn, blir en søknad om fritak automatisk innvilget, uten noen nærmere vurdering. En relativ fritaksgrunn medfører at søknaden blir vurdert konkret, ut fra de kriterier som loven fastsetter. En

slik vurdering kan resultere i at søknaden innvilges eller avslås. Blir resultatet avslag, får vedkommende plikt til å motta valg.

7.4.1.2 Utelukkelsesgrunner

Stortingsrepresentanter

De nærmere grunner for utelukkelse til valg til Stortinget er fastsatt i Grunnloven § 62, jf. Valgloven § 13 første ledd. Det framgår her at følgende personer er utelukket fra valg:

– ansatte i departementene
– ansatte ved hoffet og hoffets pensjonister
– ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet

Bakgrunnen for at ansatte i departementene og ved hoffet er utelukket, skyldes hensynet til maktfordelingsprinsippet – tredelingen av samfunnsmakten mellom den lovgivende makt (Stortinget) den utøvende (Kongen) og den dømmende (domstolene).

Et særskilt krav til valgbarhet når det gjelder stortingsrepresentanter, er kravet om at man «må ha opholdt sig i Riget» i ti år, jf. Grunnloven § 60. En person som har bodd i landet i mindre enn ti år, er derfor utelukket fra valg.

Kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter

Utelukket fra valg til kommunestyre og fylkesting er visse, framtredende statstjenestemenn med viktige kontrolloppgaver overfor kommuner/fylkeskommuner, og kommunale eller fylkeskommunale tjenestemenn som har sentrale administrative funksjoner innenfor vedkommende kommune eller fylkeskommune, jf Valgloven § 13 annet og tredje ledd.

Fylkesmannen og assisterende fylkesmann er utelukket fra valg til både kommunestyre og fylkesting.

Ved valg til *kommunestyre* er i tillegg følgende kommunale tjenestemenn ikke valgbare:

– administrasjonssjefen i kommunen (i praksis rådmannen)
– administrasjonssjefens stedfortreder
– leder av forvaltningsgren i kommunen (etatsjef)
– formannskapssekretær
– den person som har ansvaret for regnskapsfunksjonen i kommunen
– den person som forestår den kommunale revisjon

I kommuner som har parlamentarisk styreform, er også ansatte i kommunerådet utelukket fra valg, dersom de har fått delegert myndighet fra rådet.

Personer som innehar tilsvarende stillinger i fylkeskommunen – som administrasjonssjef m.v. – er utelukket fra valg til *fylkestinget.*

Det er også et vilkår for valgbarhet til kommunestyret og fylkestinget – og plikt til å ta imot valget – at man på valgdagen må være innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune eller fylkeskommune.

7.4.1.3 Fritaksgrunner

Stortingsrepresentanter

Valgbar, men fritatt fra valg til Stortinget er den som har fylt 60 år, eller som har sittet som stortingsrepresentant i hele perioden etter forrige valg, jf. Grunnloven § 63 første ledd og Valgloven § 14 første ledd. Det samme gjelder en person som er valgt utenfor det valgdistrikt hvor hun/han er stemmeberettiget, eller som er valgt på en valgliste som ikke er utgått fra det parti som hun/han er medlem av. Men det er ikke noe til hinder for at en person, som ellers er villig til å ta imot valget, blir satt opp på en valgliste utenfor «eget» valgdistrikt og valgt i henhold til denne lista. I så fall blir hun/han pliktig til å ta imot valget.

Dersom en person med fritaksrett blir valgt som stortingsrepresentant, og hun/han ønsker å gjøre fritaksretten gjeldende, må vedkommende melde fra om dette skriftlig innen tre dager etter å ha mottatt melding om valget. Det vises ellers pkt. 4.4 om fritak for å stå på valgliste.

Kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter

Liknende fritaksbestemmelser som ved stortingsvalg er fastsatt ved valg til kommunestyre og fylkesting, jf. Valgloven § 14 annet ledd. Aldersgrensen for fritak er her satt til 65 år. For øvrig har følgende personer rett til å kreve seg fritatt: Den som har vært medlem av henholdsvis kommunestyre eller fylkesting i siste valgperiode, den som er oppført på et forslag til valgliste som er framsatt av et annet parti enn hun/han er medlem av, og den som er fritatt etter andre lover. Det siste gjelder f.eks. en person som valgt som overformynder, jf. Vergemålsloven av 22. april 1927 nr. 3 § 23 første ledd.

Plikten til å ta imot valg er kombinert med en *rett* til å ta imot valget. Men i visse tilfelle kan en ombudsmann fjernes fra vervet, se pkt. 4.2.

4.2 Plikt til å fungere i vervet

Det ligger implisitt i plikten til å ta imot valg, at den som velges også er pliktig til å fungere i vervet ut den periode hun/han er valgt for.

For stortingsrepresentanter framgår fungeringsplikten dessuten av Grunnloven § 71. Fungeringsplikten følger videre indirekte av § 12 i Lov av 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett. Etter denne bestemmelsen kan stortingsrepresentanter som uten gyldig grunn unnlater å møte når Stortinger trer sammen, straffes med bøter, se pkt. 3.2. § 12 fastsetter videre at bøtestraff også kan ilegges en representant som uten å ha gyldig forfall «undrar seg fra å delta i Stortingets forhandlinger».

At medlemmer av kommunestyre og fylkesting har møteplikt, med mindre de har gyldig forfall, slik det gjelder for stortingsrepresentanter, framgår uttrykkelig av Kommuneloven § 40 nr. 1. Som for stortingsrepresentanter er fungeringsplikten som tidligere nevnt straffesanksjonert, men hjemmelen for straff er her Straffeloven § 324.

Det sentrale i fungeringsplikten er plikten til å delta i organets møter, idet folkevalgte organer fungerer gjennom sine møter. Utgangspunktet er at gyldige vedtak bare kan treffes i møte, se f.eks. Kommuneloven § 30 nr. 1, forutsatt at organet er vedtaksført. Grunnvilkåret for vedtaksførhet er i almin-

nelighet at minst halvparten av medlemmene må være til stede. Dette gjelder både for Stortinget og for kommunestyret og fylkestinget, jf. Grunnloven § 73 annet ledd og Kommuneloven § 33.

Møteplikten gjelder altså ikke hvis representanten har gyldig forfallsgrunn. En representant har heller ikke plikt til å møte hvis hun/han er *inhabil*. Dette er lovbestemt for medlemmer av kommunestyre/fylkesting, jf. Kommuneloven § 40 nr. 3. Det gjelder ingen lovbestemte inhabilitetsregler for stortingsrepresentanter, men det synes vanlig at en representant ber seg fritatt fra å være med på behandlingen av en sak hvis representanten føler at hun/han er i en inhabilitetssituasjon.

En representant har ikke bare plikt, men også *rett* å fungere i vervet. Denne retten gjelder ikke hvis hun/han er inhabil i konkrete saker – med unntak for stortingsrepresentanter, se ovenfor. Retten – og plikten – gjelder heller ikke hvis representanten er fradømt vervet, jf. Straffeloven § 29. Stortingsrepresentanter kan bare fradømmes vervet ved dom i Riksretten.

Retten/plikten bortfaller videre når representanten taper en av valgbarhetsbetingelsene, f.eks. mister stemmeretten, jf. Grunnloven § 53. Men tap av valgbarhet kan i visse tilfelle føre til at representanten bare *midlertidig* taper valgbarhet. Dette gjelder bare for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter. Hvis f.eks. en kommunestyrerepresentant flytter ut av kommunen, og flyttefraværet er to år eller mindre, trer hun/han bare ut av vervet for den tid utflyttingen varer, jf. Kommuneloven § 15 nr. 1. Hun/han vil således kunne tre inn i vervet igjen ved tilbakeflytting, dvs. når valgbarhetsvilkåret på nytt er oppfylt.

En særlig fritaksregel for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter er fastsatt i Kommuneloven § 15 nr. 2. Kommunestyret/fylkestinget kan – etter søknad – frita en representant fra vervet dersom representanten «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet». Fritak kan gis for et kortere tidsrom eller for hele den resterende del av valgperioden.

Kommuneloven har egne regler om *suspensjon* av folkevalgte i de tilfelle hvor det blir utferdiget siktelse eller tiltale for visse straffbare forhold, blant annet for tjenesteforsømmelser, jf. Kommuneloven § 15 nr. 3.

Den tidligere kommuneloven av 1954 og fylkeskommuneloven av 1961 hadde særskilte bestemmelser om at folkevalgte kunne ilegges disiplinærbot, dersom de ikke overholdt møteplikten. Størrelsen på boten var lovfestet til å være kr. 10. Bestemmelsene om disiplinærbot ble opphevet i 1987. Ordningen med disiplinærbot kan føres tilbake til formannskapslovene. I realiteten kan linjene trekkes helt tilbake til Gulatingsloven, som fastsatte bøter for dem som var pliktige til å møte på lagtinget, men unnlot å møte, se pkt. 3.4.

For folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner er det imidlertid viktig å fastslå at møteplikten gjelder for *alle* medlemmer av folkevalgte organer, ikke bare for medlemmer av kommunestyret og fylkestinget, jf. Kommuneloven § 40 nr. 1.

4.3 Plikt til å stemme

Grunnloven har ingen regler om stemmeplikt for *stortingsrepresentanter*. Det er alminnelig antatt at Stortinget da kan gi nærmere bestemmelser om dette i Stortingets Forretningsorden. Slike regler er gitt i § 43, som er tolket slik at de

representanter som er til stede under avstemningen, har plikt til å avgi stemme.

Etter Kommuneloven § 40 nr. 2 har *kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter* som er til stede i møtet, plikt til å avgi stemme når en sak tas opp til avstemning. Plikten gjelder ikke dersom avstemningen gjelder valg eller ansettelse. I slike tilfelle kan det stemmes blankt.

En forutsetning for stemmeplikt er selvfølgelig at vedkommende har rett til å stemme. For kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter bortfaller stemmeretten automatisk hvis de er erklært inhabile.

Det synes for øvrig noe vanskelig å tenke seg at en representant skulle ha plikt til å ta imot valget og fungeringsplikt/møteplikt, men ikke stemmeplikt, når så vel Stortinget som fylkestinget og kommunestyret nettopp fungerer gjennom vedtak i møter. Gode grunner kan derfor tale for at det implisitt i fungerings-/møteplikten også ligger en plikt til å avgi stemme, i alle fall som et utgangspunkt.

Plikten til å motta valg og fungeringsplikten korresponderer med tilsvarende rettigheter for stortingsrepresentantene og for representantene i kommunestyre og fylkesting. Stemmeplikten motsvares på tilsvarende måte av en *rett* til å avgi stemme.

Kommuneloven fastsetter for øvrig at medlemmer av *alle* folkevalgte organer har en alminnelig stemmeplikt, jf. § 40 nr. 2.

4.4 Særskilt om plikt til å stå på valgliste

Det kan ikke anses som særlig tvilsomt at plikten til å ta imot valg, enten det er til Stortinget, kommunestyre eller fylkesting, også må omfatte plikt til å stå på en (godkjent) valgliste.

For *stortingsvalg* er dette forutsatt i Valgloven § 14 nr. 1, hvor det innledningsvis heter at «Rett til å kreve seg fritatt for å stå på en valgliste ved stortingsvalg har (…) «, se også § 14 nr. 1 bokstav d).

Fylkesvalgstyret skal underrette alle kandidater på de enkelte valglister og gi dem en frist til å framsette krav om fritak, jf. Valgloven § 25 nr. 5. Det følger av denne bestemmelsen at fritaksretten går tapt dersom slikt krav ikke fremmes innen utløpet av fristen. Det er bare retten til ikke å stå på *valglisten* som tapes. Hvis kandidaten ikke søker om fritak, og blir valgt, kan hun/han likevel sette fram et rettmessig krav om fritak fra vervet etter valget, se ovenfor om Valgloven § 56.

Plikten til å stå på en valgliste må også gjelde for *kommunestyrevalg og fylkestingsvalg*, selv om loven uttrykker dette på en mindre eksplisitt måte. Valgloven § 14 nr. 2 bokstav d) fritar en person for å stå på en valgliste når hun/han er medlem av et registrert parti og samtidig «er oppført som kandidat på et listeforslag som ikke er fremsatt av dette partiet». Det vises videre til lovens § 25 nr. 5 om fylkesvalgstyrets/valgstyrets plikt til å underrette kandidater på innkomne listeforslag om deres rett til å kreve fritak. Denne bestemmelsen gjelder også ved valg til kommunestyre og fylkesting. Men ved disse valgene har man ingen bestemmelse som tilsvarer Valgloven § 56. Oversittes den frist som settes i medhold av § 25 nr. 5, tapes fritaksretten helt og kan ikke – som for stortingsrepresentanter – gjøres gjeldende *etter* at valget har funnet sted.

Bakgrunnen for at en person anses å ha plikt til å stå på en valgliste, vil i første rekke være at valgene er basert på godkjente valglister fra ulike partier

eller grupper. Det er valglisten, knyttet til stemmeseddelen, som velgerne forholder seg til når de avgir stemme, jf. Valgloven § 34 nr. 2 annet ledd og § 40 første ledd. Valgloven har detaljerte regler om velgernes adgang til å foreta rettelser eller tilføyelser på stemmesedlene, jf. § 44 nr. 4 og 5, se nærmere nedenfor.

En særskilt fritaksgrunn som er knyttet til valglistene, og som gjelder ved alle valgene, er omtalt ovenfor i forbindelse med Valgloven § 14 første ledd bokstav d) og annet ledd bokstav d): Hvis man er medlem av et registrert parti, gjelder det allment at man kreve seg fritatt for å stå på valglister som er utgått fra andre partier eller grupper. Men er man ikke medlem av et registret parti, har man plikt til å stå på listen – hvis det ikke foreligger andre fritaksgrunner eller utelukkelsesgrunner.

4.5 Litt om velgernes adgang til å påvirke utfallet av valget

Hvem som velges – og dermed plikten til å ta imot valg – influeres i vesentlig grad av grad av valglistene, først og fremst ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

Ved oppsetting av valglistene spiller partienes *nominasjonsmøter* en helt sentral rolle. Johs. Andenæs: *Statsforfatningen i Norge* (Oslo 1997) uttrykker dette slik i forbindelse med stortingsvalg:

> «Gjennom regler om lister og nominasjon kan en si at det indirekte valg i realiteten er innført på ny i en annen form. Under det tidligere indirekte valg var det valgmennene, valgt av samtlige stemmeberettigede, som kåret representantene; nå er det utsendingene til nominasjonsmøtene, valgt av medlemmer av vedkommende parti. Selve stortingsvalget avgjør bare hvor mange fra hver liste skal komme med i Stortinget.» (s 122).

Velgernes muligheter for å påvirke valget av stortingsrepresentanter, fylkestingsrepresentanter og kommunestyrerepresentanter på *valgdagen* , er til dels meget forskjellige. Mulighetene er klart størst når det gjelder kommunestyrevalg. I praksis har velgerne tilnærmet ingen innflytelse på hvem som blir valgt som representanter ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

Ved *stortingsvalg og fylkestingsvalg* kan påvirkning bare skje ved at velgeren endrer rekkefølgen på kandidatenes navn på den stemmeseddel han bruker eller ved å stryke kandidatnavn på denne stemmeseddelen. Det er ikke adgang til å kumulere, og – noe som er viktig i vår sammenheng – heller ikke å føre opp personer som ikke står på noen (av de trykte) stemmesedler som foreligger («ville» kandidater) eller kandidater som står oppført på andre stemmesedler («slengere»). Verken «ville» kandidater eller «slengere» har således plikt til å ta imot valg – og har heller ikke rett til det. Det følger av loven at slike personer automatisk skal settes ut av betraktning ved valgoppgjøret.

Ved *kommunestyrevalg* er reglene de samme, et stykke på vei. Også ved kommunestyrevalg kan velgeren endre rekkefølgen på kandidatenes navn og foreta strykinger. Og velgeren kan heller ikke ved dette valget gjøre bruk av «ville» kandidater. Men ellers er reglene forskjellige på to vesentlige punkter. For det første er det adgang til å kumulere, dvs. at kandidaten får en ekstra stemme. For det andre er det adgang til å benytte seg av «slengere». En kandidat som er oppført som «slenger» får en ekstra stemme ved valgoppgjøret,

og gir dermed velgeren mulighet for å påvirke personvalget på en annen valgliste enn den hun/han stemmer på.

5 Utelukkelses- og fritaksgrunner – historisk utvikling

5.1 Stortingsrepresentanter

Vervet som stortingsrepresentant har helt siden 1814 vært et ombud. Plikten til å ta imot valg var også den gang – som nå – knyttet til Grunnloven § 63. Det var i utgangspunktet direkte sammenfall mellom stemmerett, valgbarhet og plikt til å ta imot valg. Unntakene fra plikten til å ta imot valg bestod dels av utelukkelsesgrunner og dels av fritaksgrunner.

Kjernen i systemet var altså det samme i 1814 som i år 2000.

7.5.1.1 Stemmeretten

Ingen kunne velges hvis han ikke var stemmeberettiget. Stemmerettsalderen var 25 år i 1814. Den ble redusert til 23 år i 1920, til 21 år i 1946, til 20 år i 1967 og endelig til 18 år i 1978.

Det var bare menn som hadde stemmerett i 1814. Kvinner fikk ikke stemmerett før i 1907, men deres stemmerett var til å begynne med begrenset, basert på en viss minimumsinntekt. Alminnelig stemmerett for kvinner ble innført i 1913.

Den mannlige stemmerett var begrenset i 1814. Stemmeretten var forbeholdt embetsmenn, selveiende bønder, personer som hadde bygslet matrikulert jord i mer enn fem år, kjøpstadsborgere og personer i «Kjøbstad eller Ladested» som eide fast eiendom som var verd minst 300 riksbankdaler, jf. Grunnloven § 50. I tillegg måtte en være norsk statsborger og ha vært bosatt i Norge i minst fem år samt «oppholde sig der».

Begrensningene i stemmeretten var ikke så omfattende som de kan gi inntrykk av. Det er foretatt beregninger som viser at ca. 45 prosent av alle menn hadde stemmerett etter 1814-grunnloven. Av den totale befolkning hadde 10–11 prosent stemmerett. Sett i forhold til andre land som det var naturlig å sammenlikne seg med, var denne andelen godt over det vanlige i disse landene.

På den annen side er det viktig å framheve andre, vesentlige forskjeller fra dagens ordning. En forskjell gjaldt registreringen i valgmanntallet. Registrering i valgmanntallet var den gang – som nå – et vilkår for å kunne avgi stemme. Men i motsetning til den ordning som gjelder i dag, måtte de stemmeberettigede selv ta initiativet til å la seg registrere i manntallet. Registreringen var dessuten betinget av at den stemmeberettigede avla ed. Han måtte, slik Grunnloven uttrykte det i § 51 annet ledd, «offentligen til Thinge sværge Constitutionen Troskab». En annen viktig forskjell var at valget skjedde indirekte. De stemmeberettigede valgte først et visst antall valgmenn, og det var valgmennene som valgte stortingsrepresentantene – enten «af deres egen midte, eller iblandt de øvrige stemmeberettigede i Amtet» som det het i Grunnloven § 58 i 1814. Blant annet av disse årsaker var valgdeltakelsen på 1800-tallet gjennomgående lav. Ca. 60 prosent av de stemmeberettigede lot seg registrere, og mindre enn halvparten av disse stemte ved valgene før 1870.

– Den indirekte valgordningen ble erstattet av en direkte valgordning ved grunnlovsendring i 1905.

Stemmeretten for menn ble utvidet i 1884, da stemmerett ble gitt til alle menn som hadde en viss minimumsinntekt – kr. 800 i byene og kr. 500 på landet alminnelig stemmerett for menn ble innført i 1898, 15 år før kvinnenes stemmerett ble alminnelig.

7.5.1.2 Utelukkelsesgrunner

Stemmerett var altså en betingelse for valgbarhet og for plikt til å ta imot valg etter Grunnloven i 1814. Men stemmerett medførte ikke automatisk at en person ble valgbar / pliktig til å ta imot valg. Grunnloven stilte ytterligere to vilkår. For det første at man i minst 10 år hadde «oppholdet seg i Riget» – dvs. hadde hatt fast bopel i landet. For det andre stilte Grunnloven opp et spesifikt krav om alder i det personer under 30 år kunne ikke velges, jf. § 61.

Utelukket fra valg var videre statsråder, embetsmenn i departementene eller «Hoffets Betjente eller dets Pensionister», jf. § 62. Stemmeberettigede utenfor valgdistriktet var ikke valgbare, og hadde følgelig ingen plikt til å motta valg.

Valgbarhetsalder og stemmerettsalder er sammenfallende i dag – 18 år. Slik var det ikke etter Grunnloven opprinnelig. Som nevnt ovenfor var stemmerettsalderen 25 år i 1814, mens valgbarhetsalderen var 30 år. Valgbarhetsalder og stemmerettsalder ble sammenfallende i 1948, og var den gang 21 år.

Statsråder ble gjort valgbare ved grunnlovsendring i 1913, men hadde ikke rett – eller plikt – til å møte mens de var statsråder. Ordningen er den samme i dag. Statssekretærer ble gjort valgbare i 1976. Både statssekretærer og statsråder er embetsmenn, men på grunn av at deres funksjoner i første rekke er av politisk art, er disse gjort valgbare i motsetning til andre embetsmenn i regjeringskontorene.

Tjenestemenn ved diplomatiet og konsulatvesenet var valgbare fram til 1928. At de da ble utelukket, var begrunnet med at de står i det samme avhengighetsforhold til Regjeringen som departementsansatte, siden de kan beordres til tjeneste i Utenriksdepartementet.

Grunnlovens krav om at en kandidat til stortingsvervet måtte være stemmeberettiget i det aktuelle valgdistriktet, «bostedsbåndet», ble opphevet i 1952. Bakgrunnen for opphevingen var at bostedsbåndet var til hinder for at partiene kunne plassere sentrale, dyktige politikere på «sikker plass» i andre valgdistrikter enn der de hadde stemmerett.

7.5.1.3 Fritaksgrunner

Det var to fritaksgrunner etter Grunnloven i 1814, jf. § 63. For det første fastslo loven at den person «som på to hinanden følgende Gange har mødt som repræsentant paa et ordentlig Storthing, er ikke forpliktet til at modtage Valget til det derpaafølgende ordentlige Storthing». Sagt med andre ord innebar dette at en representant kunne gjenvelges en gang, men kunne si nei hvis han ble valgt for tredje gang. Dette var en absolutt fritaksgrunn; en slik person hadde krav på fritak, hvis han søkte om det.

For det andre gjaldt ikke ombudsplikten for en person som hadde lovlig forfall – en relativ fritaksgrunn, avhengig av en konkret vurdering. Avgjørelsen om det forelå lovlig forfall eller ikke ble opprinnelig truffet av valgmennene i første instans, men den endelige avgjørelse av dette spørsmålet lå til Stortinget.

Bestemmelsen om lovlig forfall var rent skjønnsmessig utformet, og kunne åpne for ulike tolkninger eller praksis.

Morgenstierne (*Lærebok i den norske statsforfatningsret* , bind I, 1926) trakk imidlertid nokså snevre grenser for praktiseringen av denne bestemmelsen, som hadde den samme utforming i 1926 som i 1814:

> «Da der her er tale om et forfald, som hindrer den valgte i overhodet at «motta valget», maa der tænkes paa saadanne forfaldsgrunde som uhelbredelig sygdom eller mangel av sansenes bruk, umiddelbar forestaaende utvandring eller overtagelse av stilling i fremmed land».

Etter at valgmannsordningen ble opphevet i 1905, var det Stortinget alene som traff avgjørelsen i spørsmålet om det forelå lovlig forfall. Hele ordningen ble opphevet i 1984, og siden har ikke lovlig forfall eksistert som fritaksgrunn. Bakgrunnen for endringen var dels at man ved stortingsvalg burde ha mest mulig klare og entydige – objektive – kriterier for fritak, fastsatt i vanlig lov, og dels at behovet for skjønnsmessige regler i liten grad ble ansett å være til stede. Det var sjelden at bestemmelsen om lovlig forfall ble påberopt, blant annet var det visstnok ingen som hadde søkt om fritak etter 1955. Spørsmålet om opphevingen av bestemmelsen ble inngående drøftet i NOU 1982: 6 Om en ny valglov.

Den nåværende bestemmelse i Grunnloven § 63 første ledd bokstav c. om fritak for 60-åringer ble innført i 1984. Men også tidligere var det mulig å oppnå fritak på grunn av alder; høy alder kunne etter omstendighetene anses som lovlig forfallsgrunn, se ovenfor.

I 1984 kom også bestemmelsen om fritak for den person som er valgt på en valgliste som er utgått fra et annet parti enn det hun/han er medlem av, jf Grunnloven § 63 første ledd bokstav d.

Et viktig formål med reformene har vært å skape mest mulig likhet mellom fritaksgrunnene ved valg til henholdsvis Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

7.5.1.4 Noen andre spørsmål i tilknytning til valgordningen

Valgperioden var tre år fram til 1938, da perioden ble utvidet til fire år, slik den er i dag.

Den opprinnelige valgordningen etter Grunnloven var som nevnt basert på indirekte valg og på flertallsvalg. Ordningen innebar at de stemmeberettigede valgte særskilte valgmenn i valgdistriktet ved flertallsvalg. Valgmennene valgte deretter distriktets stortingsrepresentanter. Også dette valget skjedde ved flertallsvalg.

Den indirekte valgordningen ble erstattet med en direkte valgordning i 1905. Valgmannssystemet ble avskaffet, og den menige velger tok selv stilling til hvem han ønsket som stortingsrepresentant. Samme år skjedde det også en annen reform. Stortinget vedtok at valget skulle foregå i en-mannskretser,

etter et kontinentaleuropeisk mønster. Men en-mannskretsene ble en kortvarig affære. Ordningen ble avskaffet i 1919, da man gikk tilbake til flermannskretsene. Samtidig ble forholdsvalg innført. Denne reformen fant sted parallelt i de fleste andre demokratisk styrte land i Europa.

5.2 Kommunestyrerepresentanter

7.5.2.1 Generelt

Det moderne, lokale folkestyre i Norge ble innført ved formannskapslovene av 1837. Det ble vedtatt egne lover for bykommuner og landkommuner.

Etter formannskapslovene skulle hver kommune ha et formannskap og et representantskap. Formannskapet var det sentrale organ. Beskatnings- og bevilgningsmyndigheten var i utgangspunktet lagt til formannskapet, og det var også formannskapet som valgte ordføreren. Representantskapet trådte bare sammen etter initiativ fra formannskapet. Men alle nye tiltak måtte behandles i representantskapet. Det samme gjaldt spørsmål om avståelse av rettigheter som kommunen hadde. Etter hvert skjedde det en gradvis forskyvning av funksjoner fra formannskapet til representantskapet, slik at representantskapet utviklet seg til å bli forløperen til det kommunestyre vi har i dag. Et avgjørende skille fant sted i 1896, se nærmere nedenfor.

Etter formannskapslovene var medlemstallet noe forskjellig i landkommuner og bykommuner. Etter loven kunne formannskapet i landkommunene ha fra tre til ni medlemmer. I byene var medlemstallet større, fra fire til tolv medlemmer. Antall representanter var tre ganger så stort som antall medlemmer i formannskapet. Representantskapet bestod ikke bare av de særskilt valgte representanter, men også av formannskapets medlemmer.

Medlemmene til formannskapet og representantene ble valgt ved separate valg. En grunnleggende forskjell fra stortingsvalget var at både valget til formannskapet og til representantskapet skjedde ved *direkte* valg. Innføring av direkte valg til Stortinget skjedde først i 1905, se ovenfor. Men det var også andre forskjeller sammenliknet med stortingsvalg. F.eks. var valgperioden fire år, mens den var tre år for stortingsrepresentanter. Og i motsetning til de sistnevnte skulle halvpartene av formennene og representantene skiftes ut annethvert år.

7.5.2.2 Utelukkelses- og fritaksrunner

Formannskapslovene

Både vervet som formann og som representant var ombud, men med særskilte utelukkelses- og fritaksregler. Som for stortingsrepresentanter var ombudsplikten knyttet til stemmeretten. Hvis man ikke hadde stemmerett, var man ikke valgbar og hadde ikke plikt til å ta imot valg.

Vilkårene for stemmerett var de samme som ved stortingsvalg, dvs. at man – i tillegg til å være en kvalifisert person – måtte avlegge ed til Grunnloven og selv ta initiativ til å la seg innskrive i manntallet. Det var det en del som unnlot å gjøre, og det førte til at det lovbestemte kravet om edsavleggelse og innføring i manntallet ble sløyfet for formennene og representantene. Ved kommunevalgene var det også et vilkår for stemmerett at man var bosatt i kommunen.

Etter *Landsformannskapsloven* var amtmann, fogd, sorenskriver og lensmann utelukket fra valg til formannskapet i eget tjenestedistrikt. Amtmann og fogd kunne heller ikke velges som representant, og også formenn var utelukket fra dette valget.

Det gjaldt særskilte fritaksregler for formenn. For det første hadde en formann et rettskrav på å bli fritatt dersom han var fylt 60 år. Oppnådde en formann denne alderen i løpet av valgperioden, kunne han – i motsetning til det som gjelder i dag – automatisk fritas for resten av perioden.

Grunnloven muliggjorde absolutt fritak på grunn av alder i forbindelse med stortingsvalg først i 1984. Men den tidligere, relative fritaksbestemmelsen i § 63 om lovlig forfallsgrunn kunne etter omstendighetene føre til fritak på grunn av høy alder.

En annen fritaksregel – vid og skjønnsmessig – framgikk av Landsformannskapsloven § 8, hvor det het følgende: «Anmeldes Svagelighed eller annen forhindring i at modtage eller vedblive Formandsombudet, have de øvrige Formænd ved de fleste Stemmer at afgjøre Gyldigheden af de opgivne Forfald.» Formannskapet kunne således med alminnelig flertall frita for ombudsplikt, både i forbindelse med valget og i valgperioden. Modellen for § 8 var bestemmelsen i Grunnloven § 63.

Plikten til å motta valg etter *Byformannskapsloven* var noe annerledes regulert enn etter Landsformannskapsloven. Men lovene var bygd over de samme prinsipper – færrest mulig av de stemmeberettigede skulle utelukkes, og utelukkelse var knyttet til personer i bestemte, overordnede stillinger. Etter lovens § 5 var disse personer utelukket fra valg til formannskapet:

> «Communens Overøvrigheds- og Magistratspersoner saavelsom de Embeds-, Ombuds- eller Bestillingsmænd, som have Regnskab at aflægge for de for Communen tilhørende Kasser».

Reformene i 1896

Flere viktige endringer i formannskapslovene fant sted i 1896. En grunnleggende reform var at representantskapet både reelt og formelt ble gjort til det fremste folkevalgte organ i kommunen. Formannskapet skulle heretter bare bestå av medlemmer valgt av og blant representantskapets medlemmer, dvs. at formannskapet ble valgt av representantskapet ved indirekte valg. Medlemmene til representantskapet ble fortsatt valgt ved direkte valg. – Den ordning som ble innført i 1896, er således den samme som gjelder i dag.

Ved lovendringene i 1896 fikk de kommuner som ønsket det, adgang til å holde valget som forholdsvalg – lenge før det kunne holdes forholdsvalg ved valg til Stortinget. Det enkelte kommunestyre kunne altså selv velge om valget skulle holdes som flertallsvalg eller som forholdsvalg. Adgangen til å holde forholdsvalg ble straks tatt i bruk, og ved hvert valg var det stadig flere kommuner som benyttet seg av denne valgmåten. Innføringen av forholdsvalg var nært knyttet til framveksten av de politiske partier i siste halvdel av det nittende århundre.

I 1919 ble forholdsvalg gjort til den prinsipale valgmåten ved kommunevalg – slik ordningen er etter den gjeldende valglovgivning.

Utvidelser av stemmeretten ved stortingsvalg førte automatisk til tilsvarende endringer i stemmeretten ved kommunevalgene. Men det ble også

foretatt særlige endringer i stemmeretten ved de sistnevnte valgene. Disse endringene innebar en raskere utvidelse av stemmeretten ved kommunevalg sammenliknet med stortingsvalg. Lovendringene i 1896 førte til at alle menn som betalte direkte skatt fikk stemmerett ved valg til representantskapet (kommunevalg), men det ble samtidig innført som betingelse for valgbarhet at vedkommende hadde bodd i kommunen i to år. Fem år senere ble alminnelig stemmerett innført. Samme år – 1901 – fikk kvinner begrenset stemmerett. Alminnelig stemmerett for kvinner ved kommunevalg ble innført i 1910 – tre år før de fikk stemmerett ved stortingsvalg.

Stemmeretten var fortsatt knyttet til innføring i manntallet. Men ordningen med at den enkelte stemmeberettigede selv måtte sørge for registreringen, ble opphevet i 1901.

Hemmelige stemmegivning ble reelt sett innført i 1896 gjennom bestemmelser om stemmesedler, stemmeseddelkonvolutter og valgurne. Men bruk av eget avlukke ved stemmegivningen ble først innført med kommunevalgloven av 1925.

I reformåret 1896 ble valgperioden for representantskapets medlemmer endret fra fire til tre år. Etter 1946 har komunevalgperioden på ny vært fire år.

Reformene i 1896 rokket ikke ved ombudsplikten, og formannskapslovenes regler om utelukkelse og fritak ble i det alt vesentlige opprettholdt. Valgbarhetsreglene utvidet seg i takt med utvidelsen av stemmeretten. Dette førte igjen til at plikten til å motta valg omfattet stadig flere – prinsippet om sammenheng mellom valgbarhet og plikt til å ta imot valg ble bevart.

Kommunelovene av 1921

Formannskapslovene gjaldt helt fram til 1922, da de ble avløst av lov om kommunestyre på landet og lov om kommunestyre i byene, begge lover av 30. september 1921.

Da den nye Landkommuneloven og den nye Bykommuneloven ble vedtatt, ble regler om ombudsplikt ved kommunestyrevalg tatt inn i disse lovene – stort sett uforandret fra formannskapslovene. I 1925 vedtok Stortinget en egen lov om kommunevalg. Denne loven gjaldt fram til vi fikk den felles valgloven for stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg i 1985. Reglene om ombudsplikt ble omtrent uten endringer tatt ut av kommunelovene av 1921 og inn i kommunevalgloven av 1925.

Grunntrekkene i formannskapslovenes regler om ombudsplikt ble altså i realiteten opprettholdt også i den nye Kommunevalgloven, tilpasset de organisatoriske og administrative endringer som hadde funnet sted. Amtmannen – nå fylkesmannen – var fortsatt utelukket. Fogdeembetene var opphevet i 1894. I tillegg var kommunens administrasjonssjef og revisor utelukket etter valgloven. Bestemmelsen om utelukkelse av revisor kom imidlertid først inn i loven i 1939. Også formannskapssekretæren i bykommuner var utelukket. Det framgikk riktignok ikke av valgloven, men av Bykommuneloven av 1938.

Fritaksreglene var i det alt vesentlige de samme som tidligere, blant annet kunne en valgt person fortsatt kreve seg fritatt fra vervet hvis hun/han var fylt 60 år. «Svagelighed eller annen hindring» kunne etter omstendighetene også gi grunnlag for fritak, som etter formannskapslovgivningen. Dette spørsmålet ble nå avgjort av valgstyret, ikke av kommunestyret. Slik bestemmelsen ble

fortolket, var det klart at det skulle mye til før det kunne komme på tale å innrømme fritak etter denne bestemmelsen. F.eks. var det utvilsomt at bestemmelsen ikke kunne brukes som grunnlag for fritak på politisk grunnlag. I Dybsjords kommentar til Kommunevalgloven av 1925 (Oslo 1945) uttrykkes dette slik:

> «En kan ikke godta som fritaksgrunn at vedkommende har en annen politisk oppfatning enn flertallet i kommunestyret, eller f.eks. at vedkommende ikke hører til eller deler politisk oppfatning med den gruppe som har satt ham opp på sitt listeforslag» (s 92).

En tilsvarende bestemmelse ble ikke gjeninntatt i Valgloven av 1985, men som tidligere nevnt åpner § 15 nr. 2 i kommuneloven av 1992 for at kommunestyret kan innvilge en valgt representant fritak for vervet på et liknende grunnlag i løpet av valgperioden, se pkt. 6.2.

5.3 Fylkestingsrepresentanter

Formannskapsloven for landkommunene innførte amtsformannskapet, bestående av alle ordførerne i amtet i tillegg til amtmannen og fogdene. Amtmannen var formannskapets ordfører.

Amtsutvalget ble innført i 1882. Dette utvalget var sammensatt av amtmannen, som også var utvalgets leder, og fire andre medlemmer, valgt av formannskapet. Amtsutvalget fungerte etter hvert som et arbeidsutvalg for amtsformannskapet, som fra 1894 ble kalt amtstinget. Vi ser således en gryende parallellitet i organiseringen av det politiske styringssystemet i kommuner og fylkeskommuner, se pkt. 5.2 om reformene i kommunene i 1896.

Landkommuneloven av 1921 førte til at betegnelsene amtmann, amtsting og amtsutvalg ble byttet ut med fylkesmann, fylkesting og fylkesutvalg. Det ble ikke foretatt noen endringer i valgmåten; valget skulle fortsatt være indirekte.

I 1961 fikk fylkeskommunene sin egen lov – *fylkeskommuneloven* . Byene ble nå innlemmet i fylkeskommunen, men heller ikke arbeidet med fylkeskommuneloven resulterte i direkte valg til fylkestinget. Det skjedde først ved endringer i kommunevalgloven i 1974.

Utviklingen av den politiske og administrative organisering av fylkeskommunen etter 1921 resulterte i en stadig økende tilnærming til systemet i kommunene. Etter innføringen av direkte valg til fylkestinget var systemene så godt som identiske – slik de fortsatt er, etter kommuneloven av 1992.

Den systemlikhet som ble etablert i samband med innføring av direkte valg, omfattet også reglene om stemmerett og valgbarhet ved valg av fylkesting. Ombudsplikt ble innført, og reglene om utelukkelse og fritak var tuftet på de tilsvarende regler for valg av kommunestyre – og Storting. Denne systemlikheten har siden vært opprettholdt.

Ombudsplikten ved valg til fylkeskommunale nemnder har fulgt den samme utviklingen som ved valg til kommunale nemnder.

5.4 Oppsummering

Det system for ombudsplikt som ble innført ved Grunnloven i 1814 og ved formannskapslovene av 1837, var skåret over samme lest: Den som var stemme-

berettiget, var i utgangspunktet valgbar, og den som var valgbar, var i utgangspunktet pliktig til å ta imot valg.

Begrensningene i ombudsplikten var knyttet til spesifikke utelukkelses- og fritaksregler, både etter Grunnloven og etter formannskapslovene. Det forskjellige innhold, som særlig gjaldt utelukkelsesreglene, hadde langt på vei sin naturlige forklaring i at stortingsvalget var nasjonalt, mens de andre valgene var lokale/regionale.

Ombudsplikten, slik den ble utformet i 1814 og i 1837, er i det vesentlige den samme den dag i dag. Men reguleringen av ombudsplikten for stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalgene har sterkere likhetstrekk i dag enn da formannskapslovene ble innført. Dette skyldes ikke tilfeldigheter, men en bevisst målsetting. Et viktig prinsipp som har gjeldt begge valgene, er at færrest mulig skal utelukkes fra valg.

Ombudsplikten har overlevd alle endringer i organiseringen av Stortinget og – de meget omfattende – endringer i organiseringen av kommunene og fylkeskommunene. Av enda større betydning er at ombudsplikten har overlevd grunnleggende endringer i valglovgivningen – inkludert den sterke utvidelsen av stemmeretten i begynnelsen av det forrige hundreåret og innføringen av forholdsvalg se nærmere pkt. 6.3.

De endringer som er foretatt i ombudsplikten, har vært beskjedne og er av mindre prinsipiell karakter. Endringene er i hovedsak knyttet til enkelte omlegginger av utelukkelses- og fritaksreglene (hvis det ses bort fra automatiske endringer som følge av stemmerettsutvidelser).

6 Bakgrunn for ombudsplikten

6.1 Hvorfor gjelder ombudsplikten i dag?

Det er grunn til å anta at mange mennesker, også blant dem som blir valgt som medlemmer av folkevalgte organer, ikke er kjent med at det eksisterer en rettslig plikt til ta imot valg til Stortinget, til fylkesting og til kommunestyre – og til en del andre folkevalgte organer. Videre er det grunn til å anta at hvis de ble kjent med dette, ville den første reaksjonen være undring og forbauselse. I dagens samfunn, med stadig større vektlegging av den enkelte individs frihet, vil pliktmomentet i tilknytning til offentlige verv lett kunne fortone seg som noe fremmed og negativt.

På den annen side har det blant dem som *er* kjent med ombudsplikten i liten grad vært stilt spørsmål ved ombudsplikten og grunnlaget for dens fortsatte eksistens. Og på det kommunale og fylkeskommunale plan har det i de senere tiår snarere funnet sted en utvidelse av ombudsplikten enn en innskrenkning. Det siktes her til utvidelsen av plikten til å ta imot valg til nemnder. Den siste utvidelsen skjedde så sent som ved vedtakelsen av gjeldende kommunelov i 1992.

Den ideologiske bakgrunn for at ombudsplikten fortsatt gjelder ved valg til Stortinget, til fylkesting og til kommunestyre kan antakelig i først rekke kunne søkes i følgende tre hensyn:

1. Hensynet til den enkeltes samfunnsansvar Å sørge for at saker som gjelder samfunnsfellesskapet ivaretas på en forsvarlig og hensiktsmessig

måte, kan sies å være et ansvar som påhviler oss alle. Av den grunn er det naturlig at alle i utgangspunktet må være forpliktet til å yte sitt, blant annet gjennom å finne seg i å bli utpekt – valgt – til å sitte i de organer som treffer de grunnleggende avgjørelser på vegne av fellesskapet.

2. Demokratihensynet Den styringsform som oppfattes som den beste og mest hensiktsmessige i dagens samfunn, er basert på det representative demokrati. Men skal man kunne sikre at sammensetningen av de styrende, folkevalgte organer gjenspeiler folkets preferanser, må færrest mulig utelukkes fra å bli utpekt som representanter samtidig som velgerne må kunne stå mest mulig fritt til å velge den/de personer som de mener best vil være i stand til å representere dem.
3. Rekrutteringshensynet Ombudsplikten kan bidra til å sikre rekrutteringen til folkevalgte organer, kvantitativt og kvalitativt. For det første synes det som om partier/grupper i økende grad har vansker med å rekruttere et tilstrekkelig antall personer som er villige til å stille til valg. Dette problemet er primært knyttet til kommunestyre- og fylkestingsvalg. For det andre er det ikke alltid at de som er villige til å påta seg verv, er de mest kvalifiserte for oppgaven. Dette kan være et problem ikke bare ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, men også ved stortingsvalg. Rekrutteringsvanskene kan ha ulike årsaker. Men det er ikke til å komme bort fra at mange kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer har følt at vervet er blitt stadig mer byrdefullt. Byrdene er forsøkt lettet på forskjellige måter, blant annet gjennom overføring av oppgaver og delegering av myndighet til administrasjonen i kommunene og fylkeskommunene. Og lovverket har etter hvert åpnet for å kunne gi alle folkevalgte tilfredsstillende økonomisk kompensasjon. Det har i de siste årtier skjedd vesentlige endringer her, særlig på det kommunale og fylkeskommunale plan – ikke minst i forbindelse med vedtakelsen av kommuneloven av 1992, se nærmere pkt. 7.

De tre ovennevnte hensynene kan ikke ses isolert. Det er en nær innbyrdes sammenheng mellom dem, og antakelig kan det sies at de alle springer ut fra et fundamentalt demokratisk hensyn.

Men grunnen til at valg til Storting, kommunestyre og fylkesting fortsatt er basert på ombudsplikt, må nok også søkes i andre og mindre ideologisk pregede forklaringsfaktorer. Én viktig faktor er de begrensinger som ligger i ombudsplikten, rettslig og faktisk, som det vil bli redegjort nærmere for i pkt. 6.2. En annen viktig faktor er de lange historiske linjer. Ombudsplikten har eksistert ubrutt siden Grunnloven av 1814 for Stortingets del og siden formannskapslovene av 1837 for kommunestyrenes del, se pkt. 6.3.

6.2 Betydningen av ombudsplikten i praksis

7.6.2.1 Innledning

Ombudsplikten er i seg selv et sterkt inngrep overfor den person det gjelder, særlig vil dette gjelde stortingsvervet som i dag er en heltidsbeskjeftigelse.

Det foreligger imidlertid enkelte forhold som bidrar til å modifisere pliktmomentet, dels av mer rettslig karakter og dels av faktisk karakter.

7.6.2.2 Generelle forhold

Forhåndssamtykke

Det er grunn til å anta at personer som settes opp på valglister til stortingsvalg, alltid blir forespurt på forhånd om de er villige til å påta seg vervet, dvs. at de ikke settes opp med mindre de samtykker. Helset og Stordrange gir i *Norsk Statsforfatningsrett* (Oslo 1998) et bastant uttrykk for dette:

> «Det skjer ikke hos oss at noen velges til Stortinget mot sin vilje, og heller ikke at noen valgte representanter boikotter deltakelsen» (s 231).

Når det gjelder fylkestingsvalg – og ikke minst kommunestyrevalg – forekommer nok innhenting av forhåndssamtykke i mindre utstrekning enn ved stortingsvalg. Man må allikevel kunne legge til grunn at de sentrale personer – de som står øverst på lista og som det er reelle muligheter for kan bli valgt som representanter – gjennomgående blir forespurt. Dette skjer antakelig i mindre utstrekning for de øvrige kandidatene på lista, men stort sett settes det vel bare opp personer som man er nokså sikre på er sympatisk innstilt til det parti eller den gruppe som står bak valglista. På den annen side kan reglene for endring av stemmesedler ved kommunestyrevalg føre til at andre kandidater enn listetoppene velges inn i kommunestyret, og man ser også en del eksempler på dette i praksis.

Det er viktig å understreke at det ovenstående bygger på mer løse antakelser. Så vidt vites er det ikke foretatt nærmere faglig baserte undersøkelser om i hvilken utstrekning personer som settes opp på valglister er forespurt på forhånd.

Utelukkelses- og fritaksreglene

Grunnlovens og Valglovens regler om utelukkelse betyr neppe så mye i praksis, mens derimot fritaksreglene har større betydning. Dette vil f.eks. gjelde rett til fritak på grunn av alder og på grunn av fungering i siste periode før valget. En prinsipielt viktig bestemmelse er den relativt nye regelen om at en kandidat som tilhører et annet parti enn den valgliste som hun/han er oppført på, kan søke om fritak.

Forbudet mot «ville» kandidater

De valgregler man har i dag gjør at ingen personer kan velges inn på Stortinget eller inn i fylkestinget eller kommunestyret, som ikke allerede står på en valgliste. Det generelle forbudet mot «ville» kandidater sikrer en uvillig person mot dette.

Representantenes frihet og uavhengighet i utøvelsen av vervet

Et helt sentralt forhold – rettslig, ideologisk og praktisk – er at en representant i Stortinget, i fylkestinget eller i kommunestyret *ikke* er bundet av det alminnelige politiske syn som det parti eller den gruppe har, som står bak den valgliste hun/han er valgt inn på. Representanten har heller ingen rettslige forpliktelser i forhold til partiets/gruppens partiprogram. Representanten er fri og

uavhengig i utøvingen av vervet; hun/han representerer folket og skal fungere til beste for det – ikke for et bestemt parti eller gruppe. Allerede Fredrik Stang ga uttrykk for dette i sin Systematiske Fremstilling av *Kongeriget Norges Konstitutionelle eller grundlovsbestemte Ret* (Kristiania 1833):

> « (…) hver Repræsentant må betragtes ene og alene som medlem av Representationen for det hele Rige, og (…) ikke kan være bunden ved nogensomhelst Forskrift».

På den annen side kan det være grunn til å peke på formålet med det nå opphevede bostedsbåndet. Formålet var å ivareta de særlige interesser som de ulike deler av landet hadde. Men hvis representanten ikke gjorde det, førte ikke det til at retten – eller plikten – til å fungere i vervet bortfalt.

Et utslag av representantens uavhengige stilling er at det ikke får noen konsekvenser for vervet om representanten melder seg ut av det partiet hun/han sogner til eller blir ekskludert av partiet. Representanten har fortsatt både rett og plikt til å fungere i vervet, og kan – innenfor de rammer som lovgivning og organets egne vedtak fastsetter – legge sine egne premisser til grunn for hvorledes vervet skal utøves. Det har i flere tilfelle fra de seneste tiår forekommet at representanter på Stortinget har meldt seg ut av det parti som stod bak den valgliste de ble valgt inn på. Slike tilfeller har i enda større utstrekning forekommet i kommunestyrer og fylkesting.

Det kan likevel være grunn til å presisere at representantene i de alt overveiende tilfelle synes å sympatisere både med det ideologiske synet og partiprogrammet til det parti eller den gruppe som stod bak valglisten, eller i alle fall bestreber seg på å følge opp det som partiet/gruppen står for.

7.6.2.3 Forhold av særlig betydning for kommunestyre- og fylkestings- representanter

Det foreligger flere andre forhold som bidrar til å modifisere ombudsplikten. Disse forholdene gjør seg særlig gjeldende for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter.

Utflytting

Registrert utflytting fra kommunen eller fylkeskommunen medfører automatisk at fungeringsplikten opphører for kommunestyre- eller fylkestingsrepresentanter. Konsekvensen er at representanten trer ut av vervet, enten midlertidig eller for resten av valgperioden, jf. Kommuneloven § 15 nr. 2.

Gyldig forfall, inhabilitet m.v.

I rettslig henseende kan det videre være grunn til å nevne reglene om gyldig forfall og om inhabilitet, som representerer viktige begrensninger i representantens plikt til å delta i møter eller i behandlingen av bestemte saker.

Det kan også vises til Kommuneloven § 40 nr. 4. Etter denne bestemmelse kan kommunestyret eller fylkestinget etter søknad frita en ellers habil representant for å delta i behandlingen av en bestemt sak, så fremt «vektige personlige grunner» tilsier det.

For kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter gir Kommuneloven § 15 nr. 2 åpning for at det etter søknad kan gis fritak fra vervet, dersom det kan konstateres at hun/han «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet», slik loven krever, vil situasjonen være annerledes. Denne bestemmelsen er sterkt skjønnsmessig utformet. Den gir avgjørelsesorganet – kommunestyret eller fylkestinget – atskillig rom for konkrete vurderinger som vanskelig kan etterprøves. Bestemmelsen er ikke ment å være en fritaksmulighet for personer som er innvalgt mot sin vilje, men den åpner for fritak for en slik person, dersom hun/han kan begrunne søknaden med andre, tungtveiende hensyn.

Tilsvarende bestemmelser som i Kommuneloven § 15 nr. 2 er ikke fastsatt for stortingsrepresentanter, utover det faktum at de gis sykepermisjon og velferdspermisjon.

Betydningen av økonomisk kompensasjon

Når pliktmomentet vurderes, kan man heller ikke komme utenom betydningen av økonomisk kompensasjon. Oppfattes denne kompensasjonen som god, vil det kunne være betydelig lettere å akseptere at vervet er et ombud.

Stortingsvervet anerkjennes som en heltidsbeskjeftigelse og gis en rimelig god «avlønning», samtidig som det ikke formelt sett er noe til hinder for at representantene ved siden av har annen inntekt. Kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer har blant annet krav på både arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, og det står det enkelte kommunestyre/fylkesting fritt å fastsette satsene for slik økonomisk kompensasjon. Kommunestyret/fylkestinget kan også velge å anse visse verv som heltidsbeskjeftigelse i større eller mindre grad, og gi vervenes innehavere godtgjøring deretter.

6.3 Det historiske perspektiv

Generelt

I den grad det har vært mulig å undersøke det nærmere innenfor rammen av dette prosjektet, er det generelle inntrykket at ombudsplikten som fenomen i liten utstrekning har vært drøftet i stortingsdokumenter eller i faglitteraturen, i alle fall gjelder dette juridisk litteratur.

Det virker således som om ombudsplikten har vært et gitt fenomen; i liten grad har det vært stilt spørsmål ved dens eksistens. Diskusjonene har i det alt vesentlige vært knyttet til omfanget av utelukkelses- og fritaksregler og fortolkningen av slike regler. I tillegg har spørsmålet om godtgjøring til ombudsmenn vært et stadig tilbakevendende spørsmål, både når det gjelder stortingsrepresentanter, kommunestyrerepresentanter og fylkestingsrepresentanter. Historisk har det vært nær sammenheng mellom ombudsplikt og (manglende) godtgjøring for ombudet.

Ombudsplikten i 1814

Det er symptomatisk at ombudsplikt ikke synes å ha vært noe omstridt spørsmål blant grunnlovsfedrene på Eidsvoll.

Bestemmelsen i § 63 om ombudsplikten og om fritakene for ombudsplikten ble vedtatt med stort flertall i 1814. Ifølge Sverre Steen i *Det Norske Stortings gjennom 150 år,* bind I (Oslo 1964) var modellen for § 63 hentet fra den hollandske (bataviske) forfatningen av 1798. Steen uttaler følgende om hva som reelt sett lå til grunn for bestemmelsen:

> «Bak denne bestemmelsen lå tanken om at stortingsombudet var en byrde. Tiden skulle vise at de fleste som ble utpekt, bar denne byrde med glede. Til en viss grad skyldtes vel dette at ombudet ikke var ulønnet» (s 22).

Også i 1814 var det meget nær sammenheng mellom ombudsplikt og stemmerett, siden utgangspunktet var at den som var stemmeberettiget hadde plikt til å ta imot valg. Med andre ord – jo flere/færre stemmeberettigede, desto flere/færre ble omfattet av ombudsplikten. Spørsmålet om hvem som skulle ha stemmerett ble av naturlige grunner gjenstand for atskillig diskusjon på Eidsvoll, men det synes ikke som om ombudsplikten på noen måte ble påvirket av debatten om stemmerettens utforming.

Det kan for øvrig være grunn til å peke på at grunnlovsfedrene søkte inspirasjon i norsk lovgivning i middelalderen. I denne lovgivningen var plikt knyttet til folkerepresentasjon et kjent fenomen. Som tidligere nevnt var det i Gulatingsloven og i Magnus Lagabøters landslov fastsatt en lovbestemt plikt for visse personer om å møte på lagtinget, og slik at det medførte sanksjoner hvis frammøteplikten ikke ble overholdt.

Formannskapslovene av 1837

Stridsspørsmålene var heller ikke knyttet til ombudsplikten da formannskapslovene ble innført i 1837. Ombudsplikten etter formannskapslovene må ses på bakgrunn av den grunnlovsbestemte plikten til å ta imot valg til Stortinget, og de historiske erfaringer med et visst lokalt folkestyre.

Arne Bergsgaard er i Minneskrift til formannskapslovenes 100-årsjubileum (Oslo 1937) på et generelt og prinsipielt grunnlag sterkt opptatt av forholdet mellom styringen av nasjonen og av kommunene – mellom Grunnloven og formannskapslovene:

> «Den nye demokratiske grunnlova sette opp heilt nye rammer for landsstyringa, men heile styringsverket for resten var enno slik som det var skapt og utforma av det danske eineveldet, og som vi hadde teke i arv frå det. Skulde grundlova ikkje bli ståande framand og einsleg her i landet, og skulde ho ikkje i einsemda turka bort av skort på saft og kraft, så måtte det veksa opp ein ungskog kring henne av lover som var gjevne i hennar ånd. Her laut det til eit mangesidigt arbeid med å gje grundlova si rette utfylling. Då var inga oppgåve viktigare enn den, å gje kommunene ei styring som var i samsvar med landsstyringa.» (s 10–11).

Virkninger av reformer i valglovgivningen m.v.

Man skulle kanskje tro at de store reformer innenfor valglovgivningen i det nittende og tjuende århundre, ville kalle på prinsipielle diskusjoner om ombudspliktens fortsatte eksistensberettigelse. Men det har bare vært tilfelle

i meget beskjeden utstrekning. Heller ikke de store strukturelle endringer innenfor den kommunale og fylkeskommunale forvaltning har medført at det er stilt særlige spørsmål i tilknytning til ombudsplikten. Det samme gjelder endringer i organiseringen av Stortinget og dets virksomhet.

De reformer det her siktes til, er i korte trekk omtalt i pkt. 5. I det nedenstående vil søkelyset bli rettet mot noen av de presumptivt viktigste reformene.

Partienes framvekst førte til innføring av *forholdsvalg* , først ved kommunestyrevalg (1896) og senere ved stortingsvalg (1919) men dette rokket ikke ved ombudsplikten. Nå var ikke bruk av lister, slik forholdsvalg forutsetter, noe egentlig nytt. Ferdig oppsatte valglister ble tidlig tatt i bruk, idet et forbud mot slike lister ble opphevet allerede i 1842. Men ombudsplikten har overlevd innføring av valglister, og det virker som om ombudsplikten var et ikke-tema da forholdsvalg ble innført.

Innføringen av *alminnelig stemmerett* for både kvinner og menn i begynnelsen av det tjuende århundre representerte i seg selv en sterk utvidelse av ombudsplikten. Ombudsplikten ble gjort gjeldende for langt flere personer enn tidligere og for helt nye deler av befolkningen. Det kunne forventes at dette ville avstedkomme større uvilje mot å bli innvalgt, også fordi den økonomiske kompensasjon for vervene var dårlig – med et visst unntak for vervet som stortingsrepresentant.

Men stemmerettsreformen førte altså ikke med seg noen formelle innskrenkninger i ombudsplikten. På den annen side kan reformen også ses i et annet perspektiv: De byrder som vervene representerte, kunne nå fordeles på flere personer, samtidig som velgerne fikk mulighet til å velge blant flere kvalifiserte personer.

Både for stortingsrepresentanter og for medlemmer av formannskap/representantskap i kommunene var de byrder som vervet påla dem av mer beskjedent omfang i den første tiden. Man skulle kanskje tro at presset mot ombudsplikten økte med de tiltakende oppgaver. Det skjedde ikke. Søkelyset ble ikke rettet mot ombudsplikten som sådan, men mot godtgjøringsreglene. Det var f.eks. tilfelle da årlige storting ble innført i 1869.

Ombudsplikten for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter ble i liten grad påvirket av vedtakelsen av *landkommuneloven og bykommuneloven i 1921,* som også hadde regler om valgordningen. Men spørsmålet om godtgjøring stod sentralt ved de strukturelle omlegginger innenfor kommunalforvaltningen som fant sted gjennom disse lovene. I Indstilling til Lov om det kommunale Selvstyre av 25. august 1900 – som var en viktig del av forarbeidene til de nye kommunelovene – uttalte lovkomiteens flertall følgende, som må anses typisk for datidens syn på ombudsplikten:

> «Komiteens overveiende Flertal har fundet med Bestemthed at maatte fastholde den hittil af vor Kommunelovgivning opretholdte Grundsætning, at de ved regulært gjenkommende Valg besatte Tillidsposter i Kommunen er Æreshverv, hvis Udførelse ikke bliver Gjenstand for Aflønning eller Godtgjørelse. Med de meget liberale Stemmeretsregler i Kommunerne hos os og under vore i Regelen tarvelige økonomiske Forhold vilde en Opgivelse af denne Grundsætning kunne føre til meget betænkelige Konsekvenser, og hele vort kommunale Liv derved udsættes for at forandre Fysiognomi.

> Enhver, som har noget Kjendskab til, hvilken Strøm af Ansøgere der pleier at melde sig om enhver nok saa liden Post, der ikke kræver anstrængende Kropsarbeide og ikke forudsætter Uddannelse eller Færdigheder, og som har erfaret hvilke Midler der kan bringes i Anvendelse, vil have en Forudanelse af, hvordan Konkurransen kan komme til at arte sig i mange af vore Bygder og byer om de ved Valg besættendes Tillidsposter, saafremt disse bliver lønnende, selv om Godtgjørelsen til en Begynnelse sættes nok saa moderat».

Kjernen i ombudsplikten forble konstant i hele mellomkrigstiden, uten tilløp til prinsipielle drøftelser. Dette var felles for både stortings- og kommunestyrerepresentanter – og for så vidt også for fylkestingsrepresentanter (som fortsatt var indirekte valgt), selv om det ble nedsatt flere parlamentariske valgordningskommisjoner. Slik fortsatte det også i etterkrigstiden. Den store Valgordningskommisjonen som ble nedsatt av Stortinget 9. februar 1948 tok f.eks. ikke opp ombudsplikten som sådan til nærmere vurdering.

Samlet må man kunne si at i den grad ombudsplikten – direkte og indirekte – stod i fokus, var dette primært knyttet til godtgjøringsreglene, til velgernes innflytelse på personvalget og i noen grad til reglene om utelukkelse og fritak.

Innføring av *direkte fylkestingsvalg* kunne være en passende anledning til å drøfte ombudsplikten på et prinsipielt grunnlag, men ombudsplikt ble innført uten særlige drøftelser, basert på de tilsvarende regler som gjaldt ved kommunestyrevalg. I NOU 1972: 13, som lå til grunn for de nye reglene, nøyde komiteen seg med å uttale følgende:

> «Ved direkte valg til fylkesting må hovedregelen være at alle som har stemmerett ved fylkestingsvalg skal være valgbare og pliktige til å motta valg. Unntak må bare gjøres når særlige forhold foreligger».

Ot.prp. nr. 37 (1973–74) fulgte opp forslaget i NOU'en om direkte valg av fylkesting uten nærmere merknader til spørsmålet om ombudsplikt. Stortinget sluttet seg til departementets syn.

I NOU 1973: 38 *Personvalget ved stortings- og kommunevalg* ble nominasjonsreglene og reglene om «ville» stemmer og «slengere» drøftet inngående, men ombudsplikten ble ikke omtalt. Forslagene i NOU'en ble fulgt opp i ovennevnte Ot.prp. nr. 37.

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen hadde tilløp til prinsipielle drøftelser om ombudsplikten når det gjaldt valg til nemnder i kommunene og fylkeskommunene. Komiteen uttalte i NOU 1978: 7 følgende:

> «Den som velges til en nemnd, vil normalt – i hvert fall første gang – være villig til å motta valget. For så vidt vil det for mange være nokså likegyldig om det foreligger en plikt eller ikke. Men for vårt folkestyre er det viktig å fastslå som prinsipp at det foreligger en plikt til å ta imot offentlige tillitsverv. En slik plikt fører også til at vervet blir forbundet med større respekt (…) «(s. 21).

Hovedkomiteen la opp til en utvidelse av plikten til å ta imot valg til nemnder, og dette ble fulgt opp av senere endringer i lovgivningen.

Ved innføringen av *den nye felles valgloven i 1985* ble ombudsplikten drøftet i et bredere og mer prinsipielt perspektiv, særlig gjaldt dette Valglo-

vutvalgets utredning i NOU 1982: 6. Valglovutvalget tok opp enkelte uheldige sider av nominasjonspraksis ved kommunestyrevalgene, og uttalte i denne forbindelse blant annet følgende:

> «Både ved valget i 1975 og 1979 har enkelte partiers listeforslag vakt stor oppmerksomhet i massemedia. Forslagene har inneholdt døde personer, personer som er flyttet fra vedkommende kommune for lengst og personer som ikke er forespurt, men offentlig protesterer høylydt mot nominasjonen. Disse listene er som oftest satt opp av partiene sentralt, uten kontakt med lokale tillitsvalgte. De partier som står bak disse nominasjonen er som oftest partier med liten oppslutning blant velgerne og med svakt utbygd organisasjonsapparat» (s. 38)

Utvalget opplyste videre at det fra «forskjellig hold» var påpekt at slike nominasjoner kunne bringe hele valgsystemet i vanry, og at det derfor burde innhentes samtykke fra den enkelte kandidat om at hun/han var villig til å stå på valglista. Valglovutvalget innså at det kunne skape problemer at enkelte personer ble nominert mot sin vilje, men fant allikevel at ombudsplikten burde opprettholdes:

> «Det er en samfunnsplikt å ta på seg offentlige tillitsverv som medlem av kommunestyre/fylkesting. Det må da også være en plikt å stå som kandidat på en valgliste. Unntak fra denne plikten kan bare innrømmes dersom vedkommende kan påberope seg tungtveiende hensyn for å slippe. Manglende lyst bør ikke aksepteres som fritaksgrunn. (…) Dersom nominasjon på et listeforslag gjøres avhengig av vedkommendes samtykke, har en uthulet plikten til å ta imot valg i en slik grad at det ikke lenger er noen plikt.» (s. 38).

I Ot.prp. nr. 2 (1984–85) om ny valglov nøyde Kommunaldepartementet seg med å

> «fastholde det prinsipielle utgangspunkt om at vervene som medlem av kommunestyre/fylkesting er en samfunnsplikt som enhver borger plikter å utføre. En vil derfor ikke fremme forslag om at den enkelte kandidats samtykke skal være et vilkår for at vedkommende kan føres opp på en valgliste slik som foreslått fra enkelte hold.» (s. 27).

Stortingets Utenriks- og konstitusjonskomite ga prinsipielt uttrykk for at færrest mulig burde utelukkes fra valg til kommunestyre/fylkesting, men hadde ingen særlige kommentarer til ombudsplikten utover dette, jf. Innst. O. nr. 36 (1984–85).

Ombudsplikten var ikke gjenstand for kritisk vurdering i forbindelse med innføringen av den nye, felles kommuneloven i 1992. Kommunelovutvalget hadde ingen særlig foranledning til å drøfte ombudsplikten når det gjaldt valgt til kommunestyre/fylkesting, men holdt fast ved ombudsplikten ved valg til nemnder og foreslo til og med enkelte utvidelser. Kommunelovutvalgets forslag ble fulgt opp av departementet og Stortinget – heller ikke disse tok opp ombudsplikten til prinsipiell gjennomdrøfting.

6.4 Oppsummering

Mye tyder på at de sentrale hensyn som kan sies å ligge til grunn for ombudsplikten i dag – hensynet til den enkelte borgers samfunnsansvar, demokrati-

hensynet, rekrutteringshensynet – var framtredende også da ombudsplikten ble innført ved Grunnloven av 1814 og ved formannskapslovene av 1837.

Men forholdene og oppfatningene var på mange måter vesensforskjellige fra hva de er i dag. Folkevalgte verv var gjennomgående langt mindre byrdefulle, også for stortingsrepresentanter. Ombudsplikten hadde derfor ikke samme praktiske betydning som i dag.

Forskjellene i oppfatningen av funksjonen som ombudsmann framkommer blant annet ved at følelsen av samfunnsplikt sannsynligvis var større den gang enn nå, samtidig som det nok opplevdes som mer ærefullt å være ombudsmann. Men også i tidligere tider forsøkte mange – dyktige personer – å unnslå seg verv. Til det siste: En drivkraft bak innføring av ombudsplikt var nok utvilsomt at man ønsket å sikre seg at man fikk dyktige personer inn i vervene.

Et viktig utslag av det alminnelige synet på ombudsplikten var at en ombudsmann ikke skulle ha betalt for vervet; å gjøre sin samfunnsplikt i et ærefullt verv var hevet over økonomiske hensyn. Man var dessuten engstelig for at godtgjøring kunne føre til konkurranse om vervene ut fra profitthensyn, og at man skulle få en profesjonalisering av de folkevalgte, se nærmere pkt. 7.2.2. På den annen side er det grunn til å tro at bakgrunnen for motviljen mot å gi folkevalgte skikkelig økonomisk kompensasjon, også kunne forklares på annen måte, nemlig med en generell tilbakeholdenhet mot å bruke offentlige midler.

Man har altså valgt å beholde ombudsplikten, selv om begrunnelsen for å ha den har endret seg en del – verken hensynet til samfunnsplikten eller synet på vervene som «æres»verv er lenger særlig framtredende. Og gjennomgående blir folk forespurt før de blir satt opp på en valgliste, i alle fall når det gjelder stortingsvalg. Heller ikke dette har ledet til opphør eller særlige omlegginger av ombudsplikten. Det samme gjelder innføring av helt andre muligheter enn tidligere for å bruke økonomiske incitamenter som grunnlag for rekruttering av ombudsmenn.

På den annen side er det viktig å merke seg at en ombudsmann er fri og uavhengig i utøvelsen av vervet, også i forhold til det parti/den gruppe som står bak den valgliste som hun/han er valgt i henhold til. Det er også flere andre faktorer som bidrar til å modifisere ombudsplikten, blant annet kan en kommunestyrerepresentant søke om fritak fra vervet for et begrenset tidsrom eller for resten av perioden dersom hun/han «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet», jf. Kommuneloven § 15 nr. 2. At de fleste blir forespurt før de blir satt opp på en valgliste, og at lovverket gir gode muligheter for økonomisk kompensasjon, kan også ses på som faktorer som modifiserer ombudsplikten og bidrar til at den i praksis ikke virker som et inngrep eller er særlig tyngende.

Samlet vil det kunne hevdes at det var ulike, og dels kryssende hensyn, som gjorde seg gjeldende ved innføring av ombudsplikten. Med en viss rett vil det samme kunne sies om bakgrunnen for at man fortsatt har ombudsplikt.

7 Særskilt om godtgjøring. Gjeldende regler og historisk utvikling

7.1 Stortingsrepresentanter

7.7.1.1 Gjeldende regler

Grunnloven § 65 lyder slik:

> «Enhver Repræsentant og indkalt Varamand erholder af Statskassen Godtgjørelse bestemt ved Lov for Reiseomkostninger til og fra Storthinget og fra Storthinget til sit Hjem og tilbage igjen under ferier av mindst 14 dages Varighed.
>
> Desuden tilkommer han Godtgjørelse ligeledes bestemt ved Lov for Deltagelse i Stortinget.»

Dette innebærer:
- at det kan gis godtgjøring til stortingsrepresentanter i forbindelse med utføringen av vervet
- at Stortinget selv fastsetter hvilke regler som skal gjelde – blant annet om former for godtgjøring og størrelsesorden
- at fastsetting av regler om godtgjøring skjer i vanlig lov

Det er ikke vanlig å snakke om «lønn» når stortingsrepresentanter eller andre folkevalgte gis økonomisk kompensasjon Dette gjenspeiles i lovgivningen. Begrepet lønn har vært forbeholdt det vederlag som ordinære arbeidstakere mottar for det arbeid som de utfører.

De nærmere regler om godtgjøring til stortingsrepresentanter er fastsatt i lov av 30. juni 1954 nr. 11. Regler om pensjonsordning for stortingsrepresentanter er imidlertid fastsatt i egen lov.

Loven av 1954 åpner for at det kan gis godtgjøring for vervet – arbeidsgodtgjøring – og at denne kan knyttes til de lønnssatser i det lønnsregulativ som gjelder for ansatte i staten. Det har vært gjort tidligere, sist ved at godtgjøringen ble knyttet til lønn som underdirektør. Det foreligger nå et stortingsvedtak fra 1996 om at godtgjøringen fastsettes av en frittstående «Stortingets lønnskommisjon» – med etterfølgende samtykke av Stortinget. Det siste har vært ansett nødvendig for å bringe ordningen i samsvar med Grunnloven. Grunnloven er fortolket slik at ingen andre enn Stortinget selv har myndighet til å fastsette representantenes godtgjøring.

Det følger videre av loven av 1954 at stortingsrepresentanter blant annet har rett til dekning av utgifter vedrørende sykehusopphold. Staten dekker også begravelsesomkostninger. Skyss-, kost- og oppholdsutgifter i forbindelse med reiser dekkes nå i samsvar med det alminnelige reiseregulativ som gjelder for statsansatte.

Grunnlovens § 65 er ikke ansett til å være til hinder for at det kan innføres en egen pensjonsordning for stortingsrepresentanter. De gjeldende pensjonsregler er fastsatt i lov av 12. juni 1981 nr. 58. Etter denne loven er stortingsrepresentanter sikret rett til alderspensjon og uførepensjon på nærmere angitte vilkår, blant annet at de som hovedregel har deltatt i «minst tre ordentlige storting», jf. § 1 første ledd. Alderspensjon kan vanligvis utbetales fra fylte 65 år, så fremt vedkommende ikke er medlem av Stortinget eller Regjeringen.

Pensjonsloven har også nærmere regler om etterlattepensjon og barnepensjon.

Generelt gjelder at stortingsrepresentantenes «lønnsvilkår» – i videste forstand – i praksis nå er harmonisert med de tilsvarende vilkår som gjelder for ordinære arbeidstakere.

De gjeldende regler om godtgjøring m.v. til stortingsrepresentanter er en anerkjennelse av at vervet er byrdefullt, og at det i utgangspunktet innebærer en heltidsbeskjeftigelse. Men det er formelt sett ikke noe til hinder for at en stortingsrepresentant driver forretningsvirksomhet ved siden av stortingsvervet eller har annet, lønnet arbeid.

Stortinget har utarbeidet «Veiledende regler om registrering av stortingsrepresentanters økonomiske interesser». Reglene omfatter blant annet registrering av lønnede stillinger / engasjementer og selvstendig inntektsbringende virksomhet. Registeret er åpent for alminnelig innsyn. Registreringen er frivillig, men de aller fleste av representantene har valgt å registrere de ulike former for virksomhet m.v. som er aktuelle.

7.7.1.2 Utviklingslinjer

1814

Helt siden 1814 har det vært alminnelig anerkjent at vervet som stortingsrepresentant ikke skulle medføre direkte økonomiske utlegg, men at representantene burde få en viss økonomisk kompensasjon. Grunnlovens § 65 fastsatte i 1814 at en representant hadde rett til

> «Godtgjørelse af Statskassen for reise-omkostninger til og fra Storthinget, og for Underholdning i den Tid han der opholder sig».

Sammenliknet med andre land var det nokså uvanlig at medlemmer av nasjonalforsamlingen hadde rett til økonomisk kompensasjon. Alf Kaartvedt kommenter dette slik i *Det Norske Storting gjennom 150 år* , bind I (Oslo 1964):

> «Fra politisk synspunkt sett var § 65 meget viktig. Den sikret at alle klasser og grupper hadde mulighet for å få fram sine representanter uten hensyn til representantenes økonomi. Den forhindret at Stortinget – som f.eks. det engelske parlament eller den franske nasjonalforsamling – ble et forum for de få rike. Bestemmelsen var også en garanti for at Stortinget som korporasjon kunne stå sterkt og uavhengig i en konflikt med den eksekutive makt» (s. 138).

Grunnloven fastsatte bare at en representant hadde krav på godtgjøring – uten annen spesifikasjon enn at godtgjøringen var knyttet til dekning av reiseutgifter og utgifter til opphold når Stortinget var samlet. Det er imidlertid viktig å merke seg at det syntes alminnelig antatt at Grunnloven ikke åpnet for at en stortingsrepresentant kunne tilstås ordinær lønn for vervet eller gis alminnelig dekning for tapt arbeidsfortjeneste. På den annen side var det ikke helt fremmed for den grunnlovgivende forsamling på Eidsvoll å gi stortingsrepresentantene noe mer enn det som til slutt ble fastsatt i medhold av Grunnloven. I Adler-Falsens grunnlovsforslag var det tatt inn en bestemmelse om at alle representanter skulle ha krav på 500 speciedaler i året.

Loven av 1816

Nærmere regler om godtgjøring ble gitt i en lov av 14. juni 1816. Etter denne loven fikk en stortingsrepresentant godtgjøring – som lenge ble kalt «diætpenge» – med to speciedaler per dag fra han reiste hjemmefra og til han kom hjem igjen etter endt stortingssesjon. Men noen representanter fikk et tillegg: «De Repræsentanter som til sin personlige Opvartning enten medbringe egen eller afbenyttet Leietjener, skulle desuden erholde indtil species daglig for Udgifter til Tjenernes Underholdning». En representant hadde dessuten krav på at staten sørget for husrom mens han var på Stortinget: «foruden Opvartning, Lys og Brændsel, et anstændig meubleret Værelse og Sovekammer med Seng for ham og hans Person, samt desuden, om han har Tjener, et Kammer med Seng til denne». Men en representant kunne ordne med egen innkvartering hvis han ønsket, og det viste seg etter kort tid at dette var et alminnelig ønske blant representantene. Som følge av dette ble dietten hevet til 2 speciedaler. De embetsmenn som ble innvalgt som stortingsrepresentanter, fikk beholde av embetsinntektene mens de møtte på Stortinget, og de måtte selv – i den utstrekning det var nødvendig – dekke utleggene til stedfortreder.

Det ble også fastsatt et eget skyssregulativ med detaljerte regler for dekning av regulære reiseutgifter, dvs. reiser i forbindelse med utøvelsen av vervet, herunder anskaffelse og vedlikehold av skyssmiddel.

Dersom en representant ble syk under reisen til og fra Stortinget, eller under oppholdet i hovedstaden, hadde han rett til «pleie og kur». Det offentlige dekket også begravelsesomkostninger.

Gaarder uttaler i sin Fortolkning over grundloven (Kristiania 1845) at «mange Repræsentanter erholde mer end Erstatning for Deres Udgifter, men dette er ganske tilfældigt og udenfor Lovgivningens Intention» (s 191).

Loven av 1845

Det var i årene etter loven av 1816 atskillig diskusjon om økonomisk kompensasjon til stortingsrepresentanter – former for kompensasjon og størrelsesorden. En ny lov av 1845 medførte en del endringer, blant annet mistet embetsmennene retten til av embetsinntektene, og ordningen med godtgjøring for leietjener ble opphevet. Den alminnelige godtgjøringen (diettpengene) ble hevet med speciedaler, slik at godtgjøring for selve reisen ble satt til 2 speciedaler og for oppholdet i hovedstaden til 3 speciedaler.

Tiden fram til 1910

Diskusjonene om stortingsrepresentantenes godtgjøring – i første rekke knyttet til godtgjøringen for selve vervet (arbeidsgodtgjøringen) – stoppet ikke med loven av 1845. De fortsatte utover i siste halvdel av hundreåret, og mange ulike forslag til endringer ble lansert.

Kryssende hensyn gjorde seg gjeldende. På den ene side var vervet som stortingsrepresentant blitt mer byrdefullt og tidsmessig krevende, dels som følge av den alminnelige utvikling og dels som følge av innføring av årlige storting i 1869. På den annen side var man engstelig for de merutgifter som bedre økonomisk kompensasjon ville medføre. Det ble uttalt stor frykt for stortingsrepresentantenes «kravmentalitet». Dette kom blant annet til uttrykk

i forbindelse med innføringen av årlige storting, hvor det ble framsatt forslag om at godtgjøringen skulle begrenses til et bestemt maksimumsbeløp per år, fastsatt i Grunnloven. Også senere ble det reist forslag om en slik begrensning, men det er symptomatisk at det grunnlovsbestemte maksimum som da ble foreslått, viste en ganske sterk økning av godtgjøringen. Særlig uttalt var dette i forbindelse med innføring av høstsesjon i 1898 og av enmannskretser i 1905. Det er likeledes symptomatisk at man i økende grad begynte å snakke om lønn i stedet for godtgjøring for opphold – eller diettpenger som var den vanlige betegnelse den gang som i 1814.

Det kan i denne forbindelse være grunn til å peke på at mens Stortinget i 1871 var samlet i tre måneder og fem dager, utgjorde samlingstiden i 1880 over fem måneder. I tidsrommet 1900 – 1947 var den gjennomsnittlige, årlige samlingstiden sju måneder og en dag.

Ved en endring av Grunnloven § 65 i 1910 ble det endelig fastsatt en bestemmelse om at en representant «For Deltagelse i et ordentlig Storting tilkommer (…) en Godtgjørelse af tre Tusinde kroner». Det nye var dels at godtgjøringen ble fastsatt i Grunnloven i stedet for i vanlig lov, og dels at godtgjøringen ble fastsatt til en rund sum knyttet til hver stortingssesjon. Et stort mindretall i Stortinget ønsket å opprettholde den gjeldende ordning om godtgjøring fastsatt i lov, men flertallet fryktet at lovsformen kunne bane veien for en fast, årlig stortingslønn.

Mellomkrigstiden

Men den grunnlovsbestemte godtgjøringen fikk kort levetid. Forholdene endret seg, og ved en grunnlovsendring bare 13 år senere ble det tidligere systemet med fastsetting av godtgjøring i lov gjeninnført. Denne ordningen har man hatt siden. Bakgrunnen for endringen i 1923 syntes å være at det nå var gjennomslag for at spørsmål knyttet til fastsetting og beregning av ulike former for økonomisk kompensasjon til stortingsrepresentantene «ikke kan sies å høre blant dem, som naturlig må indgå i grundloven», slik det ble uttalt i Innst. S. LXXV (1923) fra Stortingets konstitusjonskomite.

En egen lov om godtgjøring til stortingsrepresentanter ble vedtatt i 1924, og gjaldt – med senere endringer – til den någjeldende lov av 1954 trådte i kraft. Den alminnelige godtgjøringen ble fastsatt til et bestemt beløp per stortingssesjon, for så vidt etter det samme prinsipp som i den opphevede grunnlovsbestemmelsen. Økning av godtgjøringen var betinget av lovendring.

I forbindelse med vedtakelsen av loven av 1924 uttalte Utenriks- og konstitusjonskomiteen om godtgjøringens størrelse blant annet at «stortingshvervet fra grunnlovens tilblivelse har hat en så høi stilling i den almene bevissthet, og medlemmene av nasjonalforsamlingen har fra først av vært stillet i klasse med de høiere lønnede embetsmenn».

Utviklingen etter 1945

Oppfatningen av at stortingsvervet etter hvert var blitt så byrdefullt, at det i realiteten måtte betraktes som en heltidsbeskjeftigelse, ble stadig mer uttalt – særlig i tiden etter annen verdenskrig. Det ble framhevet at det var blitt atskil-

lig vanskeligere enn før å kunne bruke tiden mellom sesjonene til annen inntektsbringende virksomhet. Man mente at dette måtte gjenspeiles i den økonomiske kompensasjonen til stortingsrepresentantene. Økonomiens betydning for rekruttering av stortingsrepresentanter ble også framhevet. Stortingets administrasjonskomite uttalte i denne forbindelse følgende i sin innstilling om loven av 1954:

> «Komiteen er av den mening at Stortinget fortsatt som hittil bør rekrutteres fra alle lag av samfunnet. Økonomiske hensyn bør ikke være noe hinder for at en kvalifisert kandidat kan ta imot valg til Stortinget. Også av den grunn bør godtgjørelsen være slik at stortingsverv ikke skal føre til økonomiske vanskeligheter for representanten».

Loven av 1954 fastsatte opprinnelig ganske detaljerte bestemmelser om godtgjørelse for vervet, om reise-, kost- og oppholdsgodtgjøring, om utgifter til «kur og pleie» som følge av sykdom og om dekning av begravelsesomkostningene. Disse reglene ble etter hvert endret og omlagt i betydelig grad. Det har skjedd en gradvis tilpasning til de regler som gjelder for lønnsmottakere – særlig da statstjenestemenn.

Det nye ved loven av 1954, og et hovedtrekk ved den, var en omlegging av ordningen med den alminnelige godtgjøringen. Det faste beløpet per stortingssesjon ble erstattet av et fast årlig beløp pluss en egen godtgjøring per dag Stortinget var samlet. Men denne ordningen har man nå gått bort fra, se pkt. 7.1.1.

Pensjonsordning for stortingsrepresentanter ble innført ved lov av 5. mai 1950 nr. 10. Vilkårene var strengere enn de som gjelder i dag, blant annet kunne pensjon bare utbetales til representanter som hadde deltatt i minst åtte ordentlige storting.

7.2 Kommunestyrerepresentanter

7.7.2.1 Gjeldende regler

Kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 har nærmere bestemmelser om godtgjøring til medlemmer av kommunestyret (og andre folkevalgte) i §§ 41 – 43.

Kort oppsummert innebærer Kommunelovens bestemmelser følgende:

- at medlemmer av kommunestyret har et *rettskrav* på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser som har direkte sammenheng med vervet. Godtgjøringens størrelse m.v. fastsettes av kommunestyret. I praksis benyttes det samme regulativ som gjelder for kommunale arbeidstakere
- at medlemmer av kommunestyret har et *rettskrav* på å få dekket tap i inntekt og utgifter som vervet påfører dem, men begrenset oppad til et bestemt beløp per dag fastsatt av kommunestyret. Beløpsgrensen skal være forskjellig for tap som kan legitimeres og for tap som ikke kan legitimeres
- at medlemmer av kommunestyret har *rettskrav* på arbeidsgodtgjøring, altså godtgjøring for selve vervet. Kommunestyret fastsetter størrelsen på godtgjøringen, og også om den skal gis som en fast årlig godtgjøring, som godtgjøring per møte eller om den skal beregnes på annen måte. Retten til arbeidsgodtgjøring kommer i tillegg til rett til erstatning for tap i inntekt m.v., dvs. at en representant har krav på begge deler

– at medlemmer av kommunestyret *kan* gis pensjon, dersom kommunestyret bestemmer det. Noe rettskrav på slik godtgjøring har et medlem av kommunestyret derimot ikke
– at medlemmer av kommunestyret *kan* gis også andre former for godtgjøring enn de ovennevnte, men har ikke noe rettskrav.

Det er viktig å merke seg at de ovennevnte regler gjelder tilsvarende for alle folkevalgte i kommunene, enten de kan anses som ombudsmenn eller ikke.

7.7.2.2 Utviklingslinjer

Formannskapslovene

For bykommuner og landkommuner bygde formannskapslovene på det *motsatte* utgangspunkt av det som gjelder etter dagens kommunelov, og avvek også betydelig fra de regler som gjaldt for stortingsrepresentanter.

Etter Landsformannskapsloven § 35 hadde formennene ikke krav på noen form for økonomisk kompensasjon, heller ikke for reiseutgifter til og fra møtene. Det ble gjort unntak for en av formennene – ordføreren. Han kunne tilstås dekning av utgifter til blant annet «Protocoller, Skrivematerialer, Brevporto m.m., som Ombudet måtte forvolde». Hovedregelen var den samme for formennene etter Byformannskapsloven, men her kunne ikke bare ordføreren, men også de øvrige formenn, kreve dekning av utgifter til brevporto m.v.

Til grunn for disse reglene lå blant annet at ombudet som formann ble betraktet som en samfunnsplikt, og at man ikke ønsket konkurranse om vervene ut fra rent økonomiske hensyn.

Kommunelovene av 1921

Det skjedde ingen endringer i formannskapslovenes system før vi fikk Landskommuneloven og Bykommuneloven i 1921.

Utviklingen i kommunesektoren med stadig flere og større oppgaver lagt til kommunene førte altså ikke til endringer. Heller ikke nye stemmeretts- og valgbarhetsregler og rekruttering av ombudsmenn fra andre lag av befolkningen enn tidligere, resulterte i omlegginger.

De nye kommunelovene av 1921 medførte få og små endringer. Utgangspunktet i formannskapslovene ble langt på vei beholdt, dvs. ingen økonomisk kompensasjon for kommunale ombud. Men en viss oppmykning fant sted. Det viktigste var at det ble åpnet for skyssgodtgjøring – ikke kostgodtgjøring – i forbindelse med kommunale møter, dersom det enkelte kommunestyre fant grunn til å tilstå ombudsmennene slik godtgjøring. Men reiselengden måtte overstige 20 kilometer.

Landkommuneloven ga under visse forutsetninger ordføreren rett til å få godtgjøring for sekretærarbeid. Dette var det første gjennomslag for kompensasjon for utført arbeid av en ombudsmann i kommunestyret. En tilsvarende bestemmelse ikke ble tatt inn i Byformannskaploven. Dette hadde sammenheng med «den omhyggelige forberedelse av saker som finner sted i byenes kommunale kontorer», som det het i Ot.prp. nr. 30 for 1921.

Kommunelovene av 1938

Heller ikke innføringen av Landkommuneloven og Bykommuneloven av 1938 medførte særlige endringer. Det vesentligste prinsipielt sett var at det – i begge lover – ble åpnet for at ordføreren kunne tilstås alminnelig godtgjøring for selve vervet.

Tidsrommet 1945 – 1967

I årene etter krigen ble det et økende krav om at ingen ombudsmenn skulle lide noe økonomisk tap som følge av vervet; de måtte få dekning for tapt arbeidsinntekt. Men fortsatt var det en del kommuner – landkommuner – som mente at kommunale ombud skulle være en æressak og av den grunn være ulønnede.

Det første skritt ble tatt ved en endring i kommunelovene i 1952. Da fikk de enkelte kommunestyrer adgang til å bestemme at det skulle ytes regulær arbeidsgodtgjøring til ombudsmenn i byrdefulle verv. Denne regelen omfattet også medlemmer av kommunestyret. Men i praksis ble adgangen sjelden benyttet, og det endte med at det på nytt ble innført forbud mot at medlemmer av kommunestyret kunne tilstås godtgjøring. Begrunnelsen var blant annet at man fant det uheldig at medlemmene skulle vedta godtgjøring til seg selv. Dette synet representerte det motsatte av den ordning som gjaldt for stortingsrepresentantene; etter Grunnloven var det ingen annen enn Stortinget selv som hadde myndighet til å fastsette representantenes godtgjøring, jf. pkt. 7.1.2.

Den felles kommuneloven av 1954 – for bykommuner og landkommuner – opprettholdt i det alt vesentlige de gjeldende regler godtgjøring til ombudsmenn. Sentrale reformer kom først i 1967, senere i 1980 og ved den felles kommune- og fylkeskommuneloven av 1992.

Nærmere om tiden for de grunnleggende reformer, 1967 – 1992

Når det gjaldt arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og andre tap som følge av vervet som kommunestyrerepresentant samt godtgjøring for skyss-, kost- og oppholdsutgifter, bestod det første trinnet i utviklingen av at det enkelte kommunestyre fikk frihet til å bestemme *om* det skulle gis økonomisk kompensasjon i disse formene og i hvilken størrelsesorden. Det neste trinnet – som ble fullført ved kommuneloven av 1992 – innebar at ethvert kommunestyremedlem fikk et *rettskrav* på slik kompensasjon, men kommunestyret skulle fortsatt bestemme hvor stor kompensasjonen skulle være, se nærmere pkt. 7.2.1 om gjeldende rett.

Forbudet mot å gi arbeidsgodtgjøring for vervet som medlem av kommunestyret ble opphevet ved lovendring i 1980, men rettslig krav på denne formen for godtgjøring fikk kommunestyrerepresentanter først ved kommuneloven av 1992.

I 1967 ble det åpnet adgang til å gi erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og for annet økonomisk tap som følge av vervet – innenfor visse rammer. Ved den viktige reformen i 1980 fikk kommunestyrets medlemmer et rettslig krav på slik erstatning, men fortsatt under visse forutsetninger.

Ved lovrevisjonen i 1967 ble det også bestemt at det kunne gis skyssgodtgjøring for alle reiser for kommunen, og likeledes kostgodtgjøring samt dekning av oppholdsutgifter. I 1980 fikk kommunestyremedlemmer et rettskrav på dekning av skyss-, kost- og oppholdsutgifter etter nærmere bestemmelser fastsatt av kommunestyret. I 1980 ble det også gitt åpning for at det enkelte kommunestyre kunne vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for de folkevalgte.

Reformene må ses på bakgrunn av ulike faktorer, dels faktorer av mer naturlig og praktisk karakter – så som større reiseavstander som følge av kommunesammenslåingene i 1960-årene, flere og mer komplekse saker og til dels hyppigere og lengre møter. Men samtidig hadde det skjedd en viss endring i det ideologiske synet på ombudsplikten. Som nevnt tidligere hadde nok oppfatningen av kommunestyrevervet som «æressak» bleknet betydelig med årene, og det var et uttalt formål med reformene å styrke rekrutteringen til kommunestyret. Det siste kom kanskje særlig til uttrykk i forbindelse med kommuneloven av 1992. Mange så det også som et alminnelig rettferdskrav at man fikk rett på en viss økonomisk kompensasjon for å yte en jobb i samfunnets tjeneste.

I NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner* ble det som begrunnelse for å gi medlemmer av kommunestyret – og andre folkevalgte – bedre økonomiske vilkår, særlig pekt på den arbeidsbelastning som folkevalgte verv innebar og hensynet til rekruttering: «Utvalget har i sin vurdering lagt avgjørende vekt på at alle kommunale/fylkeskommunale verv i dag innebærer en viss belastning, og at en rett til godtgjøring kan bidra til en oppvurdering av vervene og føre til økt rekruttering». Lovutvalgets forslag til lovbestemmelser på dette området ble fulgt opp i lovproposisjonen og senere vedtatt av Stortinget.

Andre folkevalgte i kommunene

I det ovenstående har søkelyset primært vært rettet mot kommunestyrets medlemmer. I stor grad har utviklingen vært den samme for andre ombudsmenn etter kommunelovgivningen. Men for ombudsmenn i nemnder opprettet i medhold av andre lover enn kommunelovgivningen, ble det på et langt tidligere tidspunkt vanlig å yte godtgjøring for vervet. Det var f.eks. tilfelle så tidlig som i 1900 for medlemmer av tilsynsnemndene etter lov om arbeidsformidling. Det kan nok diskuteres om alle disse nemndene egentlig kunne betraktes som kommunale, men medlemmene var uansett å anse som ombudsmenn.

Det var opprinnelig ikke noe forbud mot å gi godtgjøring til medlemmer av folkevalgte organer som *ikke* ble ansett som ombudsmenn. Oppfatningen var at disse kunne gis godtgjøring på fritt grunnlag.

Generelt synes det å være god grunn for å hevde at det har vært lettere å forsvare at det gis godtgjøring til ombudsmenn – og andre folkevalgte – som *ikke* er direkte valgt, enn til medlemmer av direkte valgte forsamlinger.

Utviklingen i de siste 20–30 årene har imidlertid gått i retning av å innføre stadig mer ensartede regler for alle folkevalgte i kommunene, uavhengig av om de var medlemmer av kommunestyret eller hadde andre ombud, og

uavhengig av om de var ombudsmenn eller ikke. Som nevnt i pkt. 7.2.1 er rammebetingelsene i dag de samme for alle folkevalgte.

7.3 Fylkestingsrepresentanter

De gjeldende regler om godtgjøring til medlemmer av fylkestinget er identiske med dem som gjelder for medlemmer av kommunestyret, se pkt. 7.2.

Det har ikke alltid vært slik.

Utgangspunktet etter Formannskapslovene av 1837 var et annet for medlemmene av amtsformannskapet sammenliknet med formennene i kommunene. Ordningen for medlemmene av amtsformannskapet var mye mer lik den ordning som gjaldt for stortingsrepresentantene. Etter Landsformannskapsloven § 55 hadde amtsformennene krav på å få dekket sine skyssutgifter etter nærmere regler, og de hadde også krav på en godtgjøring på 60 skilling per døgn til kost og losji.

Det er nærliggende å anta at en vesentlig årsak til de forskjellige regler for formennene i kommuner og amt, var geografisk betinget – sett på bakgrunn av datidens kommunikasjonsforhold. Det var tale om helt andre reiselengder for formennene i amtene og fravær over flere dager, slik at det på en helt annen måte enn for formennene i kommunene var rimelig og naturlig med økonomisk kompensasjon. En medvirkende årsak til den langt mer liberale holdning overfor formennene i amtene var nok også at de – i motsetning til formennene i kommunene – ikke var direkte valgte representanter. Ombudsmannsideologien fikk av den grunn ikke den samme vekt overfor dem.

Det gikk mer enn hundre år før det skjedde særlige endringer i de godtgjøringsordninger som Landsformannskapsloven fastsatte for amtsformannskapene. I 1954 fikk fylkestinget adgang til å tilstå sine medlemmer godtgjøring for vervet, dvs. den samme regel som gjaldt for medlemmer av kommunestyret (men som senere ble avviklet for på nytt å bli gjeninnført).

Den videre utvikling viste en jevn harmonisering av reglene for medlemmer av henholdsvis kommunestyret og fylkestinget. Da vi fikk en egen lov om fylkeskommuner i 1961, fant det sted en integrasjon av kommunelovens tilsvarende regler om godtgjøring til medlemmer av kommunestyret.

Men noen regler var forskjellige. F.eks. hadde fylkestingets medlemmer – i motsetning til kommunestyrets – et lovfestet krav på skyss- og kostgodtgjøring. Innføring av likeartede regler her skjedde i 1980. Fylkestingets medlemmer kunne også gis godtgjøring for vervet. For kommunestyrerepresentantenes vedkommende ble en tilsvarende regel (gjen) innført i 1980. Innføring av direkte valg til fylkesting medførte ingen endringer i godtgjøringsreglene. Rettskrav på arbeidsgodtgjøring og erstatning for tapt arbeidsfortjeneste fikk fylkestingsrepresentantene samtidig med kommunestyrerepresentantene, dvs. ved kommuneloven av 1992.

Regelverket om godtgjøring for fylkestingsrepresentanter var opprinnelig mer likt systemet for stortingsrepresentanter enn for kommunestyrerepresentanter. Men utviklingen i det tjuende århundre gikk i retning av en økende tilnærming mellom regelverkene for de folkevalgte på det kommunale og fylkeskommunale plan, selv om regelverket for fylkestingsrepresentantene lenge var det gunstigste. Full harmonisering ble ikke gjennomført før ved de sentrale lovendringene i 1980. Etter den gjeldende, felles kommunelov er

reglene for godtgjøring til alle folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner helt identiske.

8 Litt om valg til Sametinget

Sametinget har en kort historie sammenliknet med Stortinget – og også sett i forhold til kommunestyret og fylkestinget. Sametinget ble opprettet ved lov av 12. juni 1986 nr. 56 (Sameloven).

De regler som gjelder for valg til Sametinget er i det alt vesentlige tuftet på de tilsvarende regler om valg til Stortinget, kommunestyre og fylkesting. Dette medfører blant annet at valgperioden er fire år, at valget skjer direkte og at valget holdes som forholdsvalg når mer enn et forslag til valgliste blir godkjent i en valgkrets. Systemlikheten innebærer videre at ombudsplikten gjelder ved valg til Sametinget, jf. Sameloven § 2–8, basert på de samme prinsipper som ved de øvrige valg. Også Sameloven fastsetter at plikten til å ta imot valg er knyttet til valgbarheten, som igjen hviler på stemmeretten.

Samerettsutvalget foreslo i sin utredning (NOU 1984: 18) at det *ikke* skulle være ombudspliktig ved valg til sameting, og begrunnet det slik:

> «Det anses lite hensiktsmessig å pålegge valgbare personer en plikt til å motta valg, da verken velgerne eller organet kan være tjent med representanter som ser på vervet med ulyst. Den som stiller som kandidat, bør derfor ha samtykket i å motta valg».

Departementet var uenig med Samerettsutvalget, og foreslo i Ot.prp. nr. 33 (1986–87) at ombudsplikt burde gjelde ved sametingsvalg på lik linje med stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg:

> «Også ved disse valgene kan noen av de valgte se på vervet med ulyst, men dette er ikke tillagt noen avgjørende vekt. Argumentet om at manglende vilje til å la seg velge bør etter departementets syn ikke veie tyngre ved valg til det samiske sentralorganet enn ved de vanlige valgene.» (s. 86).

Stortinget fulgte departementet. I innstillingen fra stortingskomiteen ble uenigheten mellom Samerettsutvalget og departementet ikke berørt, se Innst. O. nr. 79 (1986–87).

Selv om systemlikheten mellom sametingsvalget og de øvrige valgene er stor, også når det gjelder ombudsplikten, er det likevel noen forskjeller av betydning.

De grunnleggende stemmerettsvilkår er de samme etter Sameloven som etter Grunnloven / Valgloven. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for å være valgbar til Sametinget at man oppfyller disse vilkårene. Forskjellen ligger i at det ikke skjer noen automatisk registrering i valgmanntallet, slik som ved de øvrige valg. Den som oppfatter seg selv som same, og som oppfyller nærmere bestemte kriterier, må selv ta initiativet til å la seg registrere i manntallet. Og uten registrering i manntallet er man ikke valgbar.

Den registreringsordning som gjelder ved sametingsvalget kan minne om den ordning som opprinnelig gjaldt ved valg til kommunestyret og ved valg til Stortinget. Også ved disse valgene måtte man – for å være valgbar – selv ta initiativet til registrering i manntallet.

Alt personale ved Sametingets administrasjon er *utelukket* fra valg – en bestemmelse som minner om Grunnlovens utelukkelse av departementsansatte ved stortingsvalg.

Det gjelder tre *fritaksgrunner* ved valg til Sametinget – to absolutte fritaksgrunner og en relativ. Som ved valg til kommunestyre og fylkesting kan personer som i løpet av valgåret fyller 60 år kreve seg fritatt. Det samme gjelder for personer som har vært medlem av Sametinget i siste periode før valget. Den relative fritaksgrunnen er at personer som «ikke vil kunne skjøtte sine plikter som medlem av Sametinget uten uforholdsmessig vanskelighet», kan bli fritatt – dersom kretssamevalgstyret finner å kunne godta den begrunnelse som gis for fritakssøknaden. Det kan synes noe underlig at denne bestemmelsen er kommet inn i Sameloven omtrent samtidig som tilsvarende bestemmelser er tatt ut av lovgivningen som gjelder de øvrige valgene.

Møteplikten for de valgte representanter er fastslått i lovens § 2–8 tredje ledd.

Litteratur:

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge* (8. utgave, Oslo 1998)

Aschehoug, T.H . *Norges nuværende Statsforfatning* (Christiania 1891)

Aschehoug, T.H. *De norske Communers Retsforfatning før 1837* (Kristiania 1897)

Aschehoug & Co: Aschehougs *Norges historie* , bind 2–8 (Aschehoug & Co, 1995 – 1997)

Bernt m.fl. *Kommunalrett* (3. utgave, Tano/Oslo 1994)

Bergsgård, Arne m.fl. Minneskrift til formannskapslovenes 100-årsjubileum (Oslo 1937)

Blomstedt m.fl. *Administrasjonen i Norden på 1700-tallet* (Universitetsforlaget 1985)

Castberg, Frede *Norges statsforfatning,* bind I og II (3. utgave, Universitetsforlaget 1964)

Castberg Frede *Norges statsforfatning* (1. utgave, 1935)

Dybsjord, Arnold Lov om kommunevalg med kommentar (Oslo 1945)

Gaarder Fortolkning over Grundloven (Kristiania 1845)

Hambro, C.J. m.fl. (red.) *Det Norske Storting gjennom 150 år* (Oslo 1964)

Helseth, Per og Stordrange, Bjørn *Norsk Statsforfatningsrett* (Oslo 1998)

Imsen, Steinar *Norsk historisk leksikon 1500–1800* (2. utgave, Oslo 1999)

Morgenstierne, Bredo *Lærebok i den norske statsforfatning* (tredje utgave, Oslo 1926)

Næss, Hans Eyvind m.fl. *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år* (Universitetsforlaget 1987)

Overå, Oddvar *Kommuneloven av 12. november 1954 med kommentarer* (Oslo 1988)

Overå, Oddvar Godtgjøring til kommunale tillitsmenn (Universitetet i Bergen, Institutt for offentlig rett Skrift nr. 1/1974)

Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fridthjof *Kommuneloven med kommentarer* (annen utgave, Kommuneforlaget 1997)

Overå, Oddvar m.fl. *Valglovgivningen* (Kommuneforlaget/Oslo 1997)

Sars, S. E. Historisk indledning til grundloven (Kristiania 1882)

Stang, Friederich *Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges Konstitutionelle eller grundlovsbestemte Ret* (Kristiania 1833)

Valen, Henry *Valg og politikk* (Oslo 1981)

Vasbotten, O. Joh. Lover om stortingsvalg og nominasjon med anmerkninger og henvisninger (annen utgave, Oslo 1930)

Annen litteratur – Offentlige innstillinger, NOU'er, stortingsmeldinger, odelstingsproposisjoner, innstillinger fra stortingskomitéer, stortingsdebatter, eldre lovtekster m.v.

Vedlegg 8

Personvalg – ved forholdstallsvalg basert på partilister

Aanund Hylland1

1 Innledning [222]

Politiske valg i Norge foregår som forholdstallsvalg basert på lister. Det gjelder valg til Stortinget, samtlige fylkesting og de aller fleste kommunestyrer [223] . Et flertall av verdens demokratiske land bruker valgordninger av denne typen. Bak bruken av slike valgordninger ligger en forutsetning om at de fleste velgerne betrakter valg av *parti* som det viktigste aspektet ved valget. Det hindrer likevel ikke at mange også regner *personvalget* som viktig. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg har velgerne på valgdagen i praksis ingen mulighet for å påvirke personvalget. Ved kommunestyrevalg kan derimot et ganske lite mindretall av velgerne få stor innflytelse på personvalget innen et parti. Det har vært reist kritikk mot begge systemene, og det kan være grunn til å ta dem opp til ny vurdering. Formålet med dette notatet er å legge til rette for en slik diskusjon. Jeg forsøker å avklare sentrale begreper, og jeg drøfter hensyn og argumenter av betydning for diskusjonen. Deretter presenterer og kommenterer jeg gjeldende ordninger i Norge, og så følger beskrivelse og diskusjon av mulige alternativer. På en del punkter gir jeg uttrykk for standpunkter, men jeg trekker ikke definitive konklusjoner om hvilke endringer som eventuelt bør vedtas i de norske reglene for personvalg.

2 Oversikt og sammendrag

En mer detaljert disposisjon av notatet er følgende:

– I avsnitt 3 definerer jeg noen hovedtyper av valgordninger og avgrenser temaet, personvalget ved forholdstallsvalg basert på partilister, mot tilgrensende andre spørsmål.
– Avsnitt 4 handler om grad og type av velgerinnflytelse, bl.a. sier jeg litt om hvordan velgerne kan påvirke personvalget på andre måter enn ved sin stemme på valgdagen.

222. Professor i samfunnsøkonomi og beslutningsteori ved Universitetet i Oslo. Adresse: Økonomisk institutt, postboks 1095, Blindern, 0317 OSLO. Kontortelefon: 22 85 42 71. Telefaks: 22 85 50 35. Elektronisk post: aanund.hylland@econ.uio.no. Privattelefon: 22 60 47 00. – Notatet er skrevet på oppdrag fra valglovutvalget, som ble oppnevnt i 1997 med oppdrag å utrede ulike sider ved valgordningen i Norge (leder: fylkesmann Sigbjørn Johnsen). Et foreløpig utkast ble drøftet på møte i utvalget 18. oktober 1999. Jeg takker for nyttige kommentarer fra utvalgets medlemmer og sekretariat.

223. Valgloven (lov 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg) § 69 åpner mulighet for at kommunestyret blir valgt ved flertallsvalg. Ved kommunestyrevalget i 1999 ble denne valgordningen brukt i en kommune, nemlig Modalen i Hordaland. Den hadde 354 innbyggere per 1. januar 2000 (ifølge opplysninger på internett-sidene til Statistisk sentralbyrå) og er dermed en av landets minste kommuner i folketall. Det er flere tiår siden noen annen kommune enn Modalen har valgt kommunestyret ved flertallsvalg. Ordningen blir ikke drøftet nærmere.

– I dag har en valgt representant et personlig og selvstendig mandat, som består selv om representanter bryter med sitt parti. I avsnitt 5 diskuterer jeg om dette bør endres, slik at den som forlater partiet også trer ut av den folkevalgte forsamlingen, men jeg anbefaler ikke slik endring.
– Argumenter og hensyn som har betydning for diskusjonen av reglene for personvalg, er gjennomgått og kommentert i avsnitt 6.
– Det å avgi stemme kan ha en ekspressiv side i tillegg til den instrumentelle. Dette er tema for avsnitt 7.
– Gjeldende ordning ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg er beskrevet og diskutert i avsnittene 8 – 10.
– I avsnitt 11 er det gitt en kort oppsummering av svakhetene ved gjeldende ordninger i Norge, og avsnitt 12 handler om hvorvidt valgordningen kan eller bør være forskjellig ved ulike valg. Disse to avsnittene kan betraktes som innledning til diskusjonen av alternative ordninger.
– Spørsmålet om inndeling i valgkretser er tema for avsnitt 13
– Fem hovedtyper av ordninger for personvalg er beskrevet og drøftet i avsnittene 14 – 18. Jeg påstår ikke at jeg har gitt en fullstendig oversikt over alle tenkelige ordninger, men et vidt spekter av systemer er beskrevet, så det burde være en del å velge mellom.
– Avsnitt 19 tar opp et spørsmål som ligger litt på siden av hovedtemaet, nemlig reglene om hvor mange kandidater en liste må inneholde.
– Avsnitt 20 inneholder noen avsluttende bemerkninger. Jeg trekker ikke noen definitiv konklusjon, men antyder hva jeg mener man bør konsentrere seg om i det videre arbeidet med saken.

3 Hovedtyper av valgordninger

Det er unødvendig i denne sammenhengen å gi en oversikt over det store spekteret av ulike valgordninger som eksisterer, men noen avgrensninger bør gjøres. Det er vanlig å si at det går et grunnleggende skille mellom valgordninger basert på *flertallsvalg* og *forholdstallsvalg* . Bare siste type er tema her. Videre kan det skilles mellom forholdstallsvalg *uten* lister og forholdstallsvalg *basert på* lister.

I første tilfelle stiller kandidatene opp uavhengig av hverandre. Det er ingen formell binding mellom dem, selv om realiteten kan være at en gruppe kandidater representerer samme parti og politisk utgjør en enhet [224] .

224.I Europa er det bare Irland som velger sitt parlament ved en slik metode. Ordningen brukt i Irland er på norsk gitt navnet preferansevalg. Den er nærmere omtalt i avsnitt 18. – Jeg har diskutert metoder for forholdstallsvalg uten lister i et notat og en publisert artikkel, med omtrent samme innhold: [1] «Personvalg med beskyttelse av mindretall.» Notat, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1975. [2] «Proportional Representation without Party Lists.» Trykt i Raino Malnes og Arild Underdal (red.): Rationality and Institutions, Universitetsforlaget, 1992 (side 126–153).

I siste tilfelle er «parti» eller «liste» et formelt begrep i valgordningen [225] . Primært blir mandatene fordelt mellom partiene. Dernest blir det, innen hvert parti, bestemt hvilke personer som er valgt [226] .

Dette har følgende konsekvens: La A og B være kandidater for samme parti. Anta at en velger først og fremst ønsker A valgt, men for all del vil unngå at B blir valgt. En rekke kandidater fra andre partier er altså, etter denne velgerens syn, å foretrekke framfor B. For å støtte A, må velgeren (helt eller delvis) stemme på det aktuelle partiet. Det kan tenkes at denne stemmen er akkurat det partiet trenger for å få et ekstra mandat, og dette tilfaller B, mens A ikke i noe tilfelle blir valgt. Virkningen av stemmen blir altså en helt annen enn tilsiktet og stikk i strid med velgerens preferanser. Denne effekten kan inntre også i systemer der velgeren har svært god mulighet for å gi uttrykk for preferanser for personer, slik som f.eks. ved norske kommunestyrevalg og ved riksdagsvalg i Finland [227] . Dersom velgeren på forhånd har grunn til å regne med at B står sterkere enn A i kampen om et eventuelt ekstra mandat for partiet, oppstår det et dilemma. Bør vedkommende stemme (fullt og helt) på et annet parti og dermed frata seg selv muligheten for å støtte A, eller er det bedre å stemme (helt eller delvis) på det aktuelle partiet, selv om det da er en risiko for at stemmen bidrar til at B blir valgt?

Etter mitt syn er det uheldig at valgordningen stiller velgerne overfor slike dilemmaer. For det første betyr det at det er vanskelig å vite hvordan man skal stemme for mest effektivt å fremme sitt syn. For det andre kan valgresultatet avhenge ikke bare av hvilken støtte de forskjellige kandidatene har, men også av velgernes evne og vilje til å stemme taktisk, eller kandidatenes og partienes evne til å overbevise velgerne om at de bør eller ikke bør stemme taktisk. Fra et demokratisk synspunkt er dette uheldig, Det bør utelukkende være velgernes preferanser som bestemmer resultatet av et valg [228] . Utgangspunktet for diskusjonen er at de fleste velgerne regner valg av parti som det viktigste aspektet ved valget. Det betyr at den holdningen velgeren i eksempelet er forutsatt å ha, vil forekomme sjelden. En velger som støtter partiet som har nominert A og B, kan tenkes å foretrekke A framfor B, men vil neppe regne B som et dårligere valg enn de fleste kandidatene fra andre partier. Normalt vil velgeren være godt fornøyd med å ha bidratt til at partiet får et ekstra mandat, selv om dette tilfaller B. Riktignok ville det fra velgerens synspunkt ha vært enda bedre om A hadde vunnet det ekstra mandatet, men i valget mellom B og en kandidat fra et annet parti, vil velgeren sannsynligvis foretrekke B.

225.Mange steder, bl.a. i Norge, er det ikke nødvendig å være et organisert politisk parti for å kunne delta i valg. Andre grupper av velgere kan også stille liste. Distinksjonen mellom partier og andre grupper som stiller kandidater, har ingen betydning for diskusjonen. Mange steder forenkler jeg ved å bruke ordet «partier» når det korrekte ville ha vært «partier og andre grupper som stiller kandidater».

226.Den tyske valgordningen, som er nærmere beskrevet i avsnitt 14, er basert på lister, men faller litt på siden av min inndeling. Det som er sagt nedenfor i hovedteksten, gjelder ikke fullt ut for denne ordningen.

227.Se beskrivelse av ordningene i henholdsvis avsnitt 10 og avsnitt 15 (punkt 15.1).

228.Derimot er det ingen grunn til å ha innvendinger mot at ikke bare velgernes primære preferanser, men også de subsidiære preferansene, påvirker resultatet. Tvert imot regner jeg det som ønskelig at også subsidiære preferanser blir tatt i betraktning, men det er ikke alltid mulig.

Det er ikke mulig å lage en valgordning som på en effektiv måte tar i betraktning alle tenkelige preferanser hos velgerne [229] . Spesielt fins det ingen ordning der det aldri kan oppstå taktiske dilemmaer. Altså må noen relevante hensyn vike for hensyn som i praksis er viktigere.

Dersom man mener fenomenet beskrevet ovenfor forekommer ofte og er viktig, bør man vurdere å innføre en metode for forholdstallsvalg uten lister. Det ville representere et markert brudd med norsk tradisjon [230] . Når forutsetningen er at partivalget er det viktigste for de fleste, er det berettiget å legge liten vekt på det beskrevne fenomenet, men det bør likevel ikke glemmes helt. Heretter dreier diskusjonen seg utelukkende om forholdstallsvalg basert på lister [231] . Notatet handler om personvalget. En rekke spørsmål som hører hjemme i en generell diskusjon av forholdstallsvalg basert på lister, er ikke behandlet. Et viktig tema i en slik allmenn diskusjon vil være *graden av politisk proporsjonalitet* i valgordningen, men det er ikke drøftet her. Blant emnene som derfor ikke er berørt, er mandatfordelingsmetoder, mulige sperregrenser for representasjon, samt eventuelle utjevningsmandater eller andre metoder for fordeling av mandater på ulike nivåer. Inndeling i valgkretser og antall mandater per krets er spørsmål som både berører den politiske proporsjonaliteten og personvalget. Slike spørsmål er derfor tatt opp, jf. avsnitt 13.

4 Grad og type av velgerinnflytelse

Den mest ekstreme varianten av *ikke* å gi velgerne innflytelse over personvalget, er følgende: Velgerne stemmer på partier, mandatene blir fordelt mellom disse, og deretter utpeker hvert parti personer til å fylle sine plasser i den valgte forsamlingen. En velger som stemmer på et parti, vet altså ikke på valgdagen hvilke personer som vil fylle de plassene partiet eventuelt vinner [232] .

En noe mer moderat variant er det som kalles *lukkede lister* . Dette er i praksis, om enn ikke i prinsippet, ordningen ved norske stortingsvalg, jf. avsnitt 8. Partiet stiller opp en prioritert liste av kandidater, som er trykt på stemmeseddelen eller gjort kjent på annen måte. De plassene partiet vinner, blir fylt fra toppen av lista. Velgeren vet hvem som vil representere partiet dersom

229.Praktisk erfaring viser dette. Alle valgordninger har sine svakheter. Mer presist gjelder følgende: For enhver valgordning kan det konstrueres eksempler på velgere som ikke kan får sine preferanser effektivt representert. Det kan bevises logisk og matematisk at dette gjelder for alle teoretisk tenkelige valgordninger, ikke bare for dem som har vært brukt i praksis eller er foreslått i litteraturen. Det ville sprenge rammene for dette notatet å gå nærmere inn på disse matematiske resultatene.

230.Da forslag om å innføre forholdstallsvalg ved norske kommunestyrevalg første gang ble fremmet på 1880-tallet, baserte man seg på den ordningen som i dag er i bruk ved parlamentsvalg i Irland, se note 2 og avsnitt 18. Disse forslagene ble ikke vedtatt. Adgang til å kreve forholdstallsvalg ved kommunestyrevalg ble innført i 1896. Den ordningen som da ble vedtatt, var basert på lister og var ikke vesensforskjellig fra den som gjelder ved kommunestyrevalg i dag. Forholdstallsvalg ved stortingsvalg ble innført ved grunnlovsendring vedtatt i 1919, og fylkestingene har vært valgt ved forholdstallsvalg så lenge de har vært direkte valgt, dvs. siden 1975. Også disse valgene har alltid vært basert på lister.

231.I avsnitt 18 diskuterer jeg muligheten for å avgjøre personvalget innen listene ved hjelp av metoder for forholdstallsvalg uten lister, men helheten blir da likevel et system basert på lister.

det vinner ett mandat, dersom det vinner to mandater osv., og kan ta hensyn til dette ved sitt valg av parti.

Endelig fins det systemer der velgerne, i tillegg til å stemme på parti, kan eller skal gi uttrykk for preferanser for eller mot ulike kandidater. Slik er ordningen ved norske kommunestyrevalg. Det eksisterer nærmest en uendelighet av varianter av denne grunnleggende tanken. Dette kommer jeg tilbake til, se særlig avsnitt 14 – 18.

Velgerne kan ha innflytelse på personvalget på flere måter. Jeg skal nevne *tre* kanaler for slik innflytelse, men bare den siste er mitt egentlige tema, og derfor er drøftingen av de to første ganske kortfattet.

– For det første har vi *nominasjonsprosessen* . I Norge er vi vant til at bare de som er medlemmer av et parti, kan øve innflytelse på partiets nominasjon av kandidater. Det er likevel ingen ting i veien for at et parti bestemmer seg for å legge opp til en mer åpen prosess, der også andre kan delta. I det hele tatt er det hos oss ikke stilt lovbestemte krav til hvordan partiene nominerer kandidater. Staten gir på visse vilkår økonomisk støtte til nominasjonsprosessen i registrerte politiske partier, og det eksisterer derfor et økonomisk insitament til å følge bestemte prosedyrer [233] . Et parti kan imidlertid bestemme seg for å gå fram på en annen måte uten at det får betydning for gyldigheten av partiets lister [234] . Jeg skal altså ikke diskutere nominasjonsprosessen nærmere, men det er viktig å huske at den er en del av helheten i valgsystemet.
– For det andre kan et partis *forventninger* om hvordan velgerne vil reagere på forskjellige kandidater, indirekte påvirke partiets nominasjon og dermed hvem som blir valgt. Dette er kanskje mest aktuelt ved lukkede lister, men kan også ha betydning i andre tilfeller. Det forutsetter at det på valgdagen er kjent hvem et parti har nominert. Partiet ønsker å få flest mulig stemmer. Det er vanlig at norske partier forsøker å sette opp lister som er balansert med hensyn på geografi, kjønn, alder, yrke m.m., for dermed å appellere til flest mulig velgere. Det er kanskje ikke like vanlig å legge vekt på forventninger om velgernes positive eller negative holdninger til enkeltkandidater, men også dette kan forekomme. Velgernes innflytelse via denne kanalen er indirekte og usikker, men kan ikke derfor ignoreres. Det er altså ikke riktig å si at ved lukkede lister har velgerne ingen innflytelse over personvalget.
– For det tredje har vi muligheten for at valgordningen gir velgerne direkte innflytelse på personvalget ved at de på valgdagen, i tillegg til å stemme på parti, kan stemme på en eller flere enkeltpersoner, rette på listene osv. Dette er mitt hovedtema.

232.Jeg kjenner ikke til noe land der det bokstavelig talt gjelder en slik ordning, men i Guyana i Sør-Amerika har man hatt et system som ligger svært nær. Det blir stilt opp lister før valget, men disse er normalt ordnet alfabetisk og inneholder langt flere navn enn det mandattallet et parti kan regne med å få. Etter valget utpeker partiene, dvs. partilederne, sine representanter fra listene på fritt grunnlag, uten hensyn til rekkefølgen på listene. I Sør-Afrika stiller partiene opp prioriterte lister, og mandatene blir fylt fra toppen av disse. Listene blir imidlertid ikke gjort allment kjent. På stemmeseddelen forekommer partiets navn og symbol, samt bilde av den nasjonale partilederen, men ingen opplysning om kandidatene ved valget.

233.Valgloven § 18 – § 23.

Reglene for personstemmer, rettinger osv. kan tenkes å være ganske kompliserte [235] . Selv om en velger gjør feil, bør ikke det føre til at stemmen blir forkastet. Så langt som mulig bør man forsøke å finne ut hvordan velgeren, innenfor gjeldende regler, har ment å stemme, og godkjenne stemmen med det innholdet. Norsk valgordning bygger i dag på dette prinsippet [236] . Framstillingen nedenfor må leses på bakgrunn av dette, men for ikke å gjøre formuleringene for kronglete presiserer jeg det ikke i alle tilfeller. Anta f.eks. at følgende utsagn forekommer, i beskrivelsen av en valgordning eller i vurderinger eller anbefalinger: *det er ikke adgang til å stryke kandidater på stemmeseddelen.* Rent språklig er det kanskje å oppfatte slik: *dersom en kandidat på stemmeseddelen er strøket, skal stemmen forkastes.* Dette er altså ikke meningen. Det jeg ønsker å uttrykke, er noe slikt som: *Dersom en kandidat på stemmeseddelen er strøket, skal stemmen godkjennes og telles som om kandidaten ikke var strøket.*

5 Hvem «eier» mandatet?

Den som er valgt til Stortinget eller til et fylkesting eller kommunestyre, har et selvstendig, personlig mandat. Vedkommende har rett, og i Norge normalt også plikt, til å fortsette i vervet ut perioden. Det gjelder selv om representanten er valgt på en partiliste, men siden bryter med eller blir ekskludert fra partiet. Tilsvarende gjelder for vararepresentanter. Selv om første vararepresentant har brutt med partiet, skal vedkommende kalles inn når en av partiets representanter har forfall, og dersom en av representantene trer permanent ut av organet, blir første vararepresentant fast medlem.

Våre første politiske partier, Høyre og Venstre, ble stiftet i 1884. De hadde forløpere, men da grunnloven ble vedtatt i 1814 fantes det ikke noe som kan sammenliknes med dagens partier, og det samme gjaldt da folkevalgte organer i kommunene ble opprettet i 1837. Den gangen eksisterte det derfor knapt noe alternativ til det selvstendige, personlige mandatet.

234. Følgende to motstridende prinsipper kan begge ha noe for seg: – De politiske partiene er bærebjelker i vårt demokrati, og samfunnet må derfor kreve at de selv har en demokratisk indre struktur. – Demokrati innebærer at alle politiske retninger skal kunne kjempe om velgernes gunst. Det må derfor være tillatt å organisere et parti på udemokratisk vis. Det er opp til velgerne om de vil stemme på et slikt parti. De norske reglene bygger på det siste prinsippet, men en rekke land har valgt det første. Et av disse er USA, der mange av delstatene regulerer nominasjonsprosessen i detalj, med krav om primærvalg e.l. Det er kanskje naturlig i et land der man stort sett har topartisystem, og der de fleste valg foregår som flertallsvalg. Det er praktisk talt umulig for et nytt parti å vinne fotfeste, og da må man kunne kreve åpenhet og mangfold innen de to dominerende partiene. Med forholdstallsvalg og flerpartisystem er mangfoldet sikret på annen måte, og det er ikke like nødvendig å regulere partienes indre liv. Likevel fins det land med forholdstallsvalg og flerpartisystem der lovgivningen er basert på det første prinsippet. Eksempler er Finland og Tyskland. Et eksplisitt uttrykk for dette er å finne i Forbundsrepublikken Tysklands grunnlov artikkel 21 nr. 1 første og tredje punktum: «Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit … Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.» (Min oversettelse: «Partiene medvirker ved folkets politiske meningsdannelse … Deres indre organisasjon må samsvare med demokratiske grunnsetninger.») I tråd med dette er nominasjonsprosessen regulert ved lov i relativt stor detalj.

235. Ønsket om å unngå kompliserte ordninger, og ulike aspekter av dette hensynet, er diskutert på slutten av avsnitt 6.

Etter hvert som partisystemet er blitt etablert og anerkjent av lovgivningen, er det mulig å tenke seg en annen ordning. Som nevnt i avsnitt 1 legger jeg til grunn at velgere flest betrakter valg av parti som det viktigste aspektet ved offentlige valg. Dersom en representant forlater det partiet vedkommende er valgt for, vil det ikke da være best i tråd med velgernes intensjoner og interesser om vedkommende også trer ut av det folkevalgte organet og blir erstattet av en vararepresentant som fortsatt hører til partiet og støtter det programmet velgerne stemte på? Høsten 1999 behandlet Stortinget et forslag til grunnlovsendring som ville innebære nettopp dette for Stortingets vedkommende. Forslaget ble forkastet med stort flertall [237] .

De fleste demokratiske land har på dette punktet samme ordning som Norge. Den som er valgt, har *rett* til å fortsette ut perioden uansett sitt forhold til partiet [238] . Det eneste klare unntaket jeg vet om, er Sør-Afrika. Der trer et medlem ut av en folkevalgt forsamling dersom medlemskapet i det partiet vedkommende er valgt for, opphører [239] . Derimot kan det nok finnes land der det gjelder en politisk norm, og kanskje en nærmest unntaksfri praksis, om at den som ikke lenger er medlem av partiet, skal nedlegge sitt mandat [240] . Spørsmålet er hvem som bør «eie» mandatet, personen eller partiet. Det kan ha betydning for dette spørsmålet hvor stor innflytelse velgerne har over personvalget. Dess større denne innflytelsen er, dess mer er det grunn til å si at velgerne har valgt *personen* , ikke bare partiet, og dess sterkere er argumentene for at representanten, ikke partiet, bør «eie» mandatet.

De argumentene som taler for å endre gjeldende ordning, har derfor størst vekt når systemet er basert på lukkede lister, slik det i praksis er ved norske stortingsvalg. Etter mitt syn bør man også i dette tilfellet holde fast ved prinsippet om at den som er valgt, har et personlig mandat. Desto mer bør prinsippet opprettholdes ved andre ordninger for personvalg. Det sentrale argumentet for å gjøre en endring og bestemme at den som forlater partiet, også skal tre ut av det folkevalgte organet, er at dette er best i samsvar med velgernes ønsker. De har primært stemt på et parti og et partiprogram, og deres interesser er derfor – kan det hevdes – best tjent med at en representant som ikke

236.Flere bestemmelser i valgloven viser dette, bl.a. § 44 nr. 2 tredje ledd tredje punktum, som lyder (min utheving): «Ord eller tegn som kan regnes som forandring i eller forsøk på å forandre stemmeseddelens innhold, eller fremheving av innholdet, fører likevel ikke til vraking.»

237.Forslaget var fremmet av Carl I. Hagen og gikk ut på at et medlem av Stortinget innvalgt på en liste utgått fra et politisk parti trer ut av Stortinget når medlemskapet i partiet eller dets stortingsgruppe bringes til opphør, se Dokument nr. 12 (1995–96), forslag nr. 6. Det ble presisert at forslaget var fremmet av Hagen personlig, ikke på vegne av hans parti, Fremskrittspartiet. I kontroll- og konstitusjonskomiteen var Hagen alene om å støtte forslaget. De øvrige ni medlemmene, inkludert den andre representanten fra Fremskrittspartiet, innstilte på at det ikke skulle bifalles; se Innst. S. nr. 22 (1999–2000). Forslaget ble behandlet av Stortinget 23. november 1999 og forkastet med 116 mot 16 stemmer.

238.Derimot er det ikke vanlig at representanten har plikt til å fortsette. I mange land kan et medlem av parlamentet nedlegge sitt verv når som helst. Den som har brutt med partiet og ønsker å tre ut av parlamentet, står derfor fritt til å gjøre det. Når representantene i Norge normalt har plikt til å fortsette, har det sammenheng med den såkalte ombudsplikten. Den som er valgbar, har som hovedregel plikt til å motta valg og fungere i vervet, jf. Grunnloven § 63 og valgloven § 12.

lenger er medlem av partiet, blir erstattet med en person som hører til partiet og er lojal overfor programmet.

For det først må man spørre om dette er sant. Kan det ikke tenkes at velgerne, eller i hvert fall noen av dem, stemte på vedkommende liste *på grunn av* den personen som ikke lenger er med i partiet, og derfor ønsker at vedkommende skal fortsette å representere dem? I praksis må man regne med at blant dem som stemte på partiet, er det delte meninger om den aktuelle representanten bør fortsette eller erstattes av en vararepresentant som fortsatt er partimedlem. I et konkret tilfelle vil man kanskje kunne ha holdepunkter for å hevde at det ene eller det andre standpunktet har størst støtte, men det er vanskelig å si noe generelt om dette [241] . Likevel antar jeg at når en enkelt eller noen få representanter for et parti har brutt med dette, vil flertallet av partiets velgere vanligvis ønske å være representert av personer som fortsatt er med i partiet. Dette taler for å endre reglene slik at partiet «eier» mandatet.

Saken har imidlertid også andre sider. Formålet med å endre systemet er å hindre at en representant som eklatant bryter partiets program og de forutsetningene velgerne la til grunn ved valget, fortsetter som medlem av det folkevalgte organet. Det innebærer at mandatet må gå tapt ikke bare ved frivillig utmelding av partiet, men også ved eksklusjon. En uunngåelig følge av det er styrking av partiledelsens makt internt i partiet, og tilsvarende svekkelse av mulighetene for opposisjon og indre demokrati [242] .

Spesielle problemer oppstår dersom det ikke er et eller noen få medlemmer som trer ut av partiet, men det dreier seg om en mer omfattende splittelse. I et slikt tilfelle vil gjerne begge fraksjoner hevde å være den som virkelig står på partiets program, og det er vanskelig å tenke seg at utenforstående skal dømme i en slik strid. Sannsynligvis vil partiets velgere også være splittet, og det er ikke sikkert at den fraksjonen som får flertall i partiorganisasjonen, har flertall blant partiets velgerne. Med mindre man regulerer partienes indre liv på en helt annen måte enn i dag, vil flertallet i partiet kunne ekskludere mindretallet. Dersom man går bort fra den tradisjonelle ordningen med personlig

239. Det var i hvert fall ordningen ved det første demokratiske valget i 1994. Jeg har ikke hatt mulighet for å studere gjeldende valglov, men ingen ting tyder på at regelen er endret. – I Tyskland gjelder den vanlige regelen om at et medlem av Forbundsdagen har rett til å fortsette ut perioden uansett forholdet til partiet. Det fins ikke vararepresentanter som trer inn ved midlertidig forfall, men dersom et medlem valgt etter forslag fra et parti dør eller nedlegger sitt mandat, skal den neste på vedkommende partiliste tre inn som ordinært medlem for resten av perioden, men man skal hoppe over personer som etter nominasjonen har trådt ut av partiet. I dette ligger et element av at partiet «eier» mandatet.

240. Dette er uforenelig med ombudsplikt, men slik plikt er ikke vanlig i internasjonal sammenheng.

241. I Storbritannia, der medlemmene av parlamentet er valgt ved flertallsvalg i enkeltkretser, har det hent at en representant som har brutt med sitt parti, nedlegger mandatet og stiller til valg på nytt, for et annet parti eller som uavhengig, ved det suppleringsvalget som da skal holdes i valgkretsen. Dermed vil det bli klart hva flertallet av velgerne mener. Suppleringsvalg lar seg vanskelig forene med forholdstallsvalg. Et britisk parlamentsmedlem som bryter med sitt parti er ikke forpliktet til å appellere til velgerne på denne måten. Vedkommende har full rett til å beholde mandatet ut valgperioden som medlem av et annet partis gruppe eller som uavhengig, og det er mange eksempler på at det har skjedd.

mandat, vil flertallet dermed kunne frata mindretallet alle dets plasser i folkevalgte organer [243] .

Alt i alt vil endringen skape så mange og store problemer at jeg ikke er i tvil om at gjeldende ordning, med personlige og selvstendige mandater for valgte representanter, bør opprettholdes [244] .

6 Hvilke hensyn bør personvalgordningen oppfylle?

Når reglene for personvalg skal fastsettes, kan man forenklet si at to interesser står mot hverandre:

1. Velgerne bør, når de avgir stemme på valgdagen, kunne påvirke personvalget.
2. Et parti bør ha innflytelse over hvem som representerer det i folkevalgte organer.

Det vil være politisk uenighet om hvilken vekt man skal legge på hvert av disse hensynene. Noen mener kanskje at bare det ene eller bare det andre er relevant.

Kan man snakke om at *partiene* har legitime interesser i denne sammenhengen? Utgangspunktet må være at valg er en metode folket i et demokratisk samfunn bruker for å treffe beslutninger. Politiske partier er et *middel* som kan bidra til at dette skjer på en god og effektiv måte, men ikke et *mål* i seg selv. I bunn og grunn er det bare hensynet til velgerne som er avgjørende, ikke hensynet til partiene. Siden partiene er et sentralt ledd i den demokratiske prosessen, er det *av hensyn til velgerne* viktig at de har mulighet for å fungere etter forutsetningene. Derfor kan det være berettiget å legge vekt på partienes interesser, men disse interessene er i så fall ikke primære, men avledet av hensynet til velgerne. Her har jeg brukt uttrykket «velgernes interesser», og ovenfor var det tale om at velgerne bør kunne påvirke personvalget. Slike uttrykk kan være misvisende. Vanligvis har ulike velgere forskjellige, og ofte direkte motstridende, interesser. Selv om vi holder oss til de velgerne som har stemt på samme parti, er det ingen grunn til å tro at de kollektivt har bestemte og entydige ønsker om hvilke personer som bør representere partiet i det

242. Norge regulerer lovgiveren ikke partienes indre liv, og det er i og for seg akseptabelt å etablere et parti med udemokratisk intern struktur; jf. note 12. Likevel må det være berettiget å ta hensyn til hvilke virkninger endringer i lover og regler må forventes å ha på de interne prosessene i et parti og i den sammenhengen foretrekke regler som styrker det indre demokratiet. Dersom eksklusjon fra partiet skal medføre tap av medlemskap i folkevalgte organer, kan man for øvrig spørre om det er forsvarlig å opprettholde prinsippet om at partiets interne prosedyrer ikke skal reguleres ved lov. Når en beslutning innenfor partiet får slike konsekvenser, er det sterke grunner for å kreve i hvert fall et minimum av rettssikkerhet og forsvarlig saksbehandling.

243. Retten til å frata valgte representanter deres mandat kan legges til partiets gruppe i det folkevalgte organet i stedet for partiorganisasjonen, men det løser ikke det prinsipielle problemet. Forslaget fra Carl I Hagen, jf. note 15 med tilhørende tekst, innebar at et medlem av Stortinget innvalgt på en liste utgått fra et politisk parti skal tre ut av Stortinget når medlemskapet i partiet eller dets stortingsgruppe bringes til opphør. Det må bety at både partiorganisasjonen og vedkommende gruppe kan frata et medlem mandatet. – Da Venstre ble splittet etter folkeavstemningen om EF i 1972, gikk flertallet på landsmøtet og flertallet blant partiets stortingsrepresentanter hver sin vei. Det ville altså ha hatt avgjørende betydning hvem som hadde rett til å ekskludere de andre.

organet valget gjelder. Hver enkelt velger kan ha slike ønsker, og på en eller annen måte må reglene legge sammen, aggregere, disse ønskene til et valgresultat. Valgresultatet blir bestemt i samvirke mellom på den ene siden reglene, og på den andre siden hver enkelt velgers ønsker slik de blir uttrykt ved den avgitte stemmen [245] . Det er slett ikke sikkert det fins noe som med rimelighet kan kalles «velgernes ønsker».

Språket får lett makt over tanken. Det jeg nå har sagt, kunne tale for å bannlyse uttrykk av typen «velgernes ønsker». Hver gang uttrykket blir brukt, står både forfatter og leser i fare for, bevisst eller ubevisst, å regne med at det fins noe i den virkelige verden som på en entydig måte kan defineres som «velgernes ønsker», men ofte vil det altså ikke være slik. Det er likevel praktisk å kunne bruke denne typen uttrykk, så jeg tillater meg å gjøre det, etter å ha kommet med denne advarselen.

Motsetningen mellom punktene1. og 2. er ikke absolutt. Det er mulig å tenke seg valgordninger der partiene ikke har vesentlig innflytelse over personvalget, men sammenhengen mellom velgernes stemmer og resultatet er også såpass tilfeldig at man vanskelig kan si at velgernes ønsker – i den grad dette uttrykket har mening – får avgjørende betydning. I så fall er det mulig å endre ordningen slik at den blir bedre etter begge de to kriteriene. Uansett hvordan man veier 1. og 2. mot hverandre, bør en slik endring betraktes som et framskritt, og alle muligheter for slike endringer bør utnyttes [246] .

Følgende kan være et eksempel på at punkt 1. og 2. ikke står i motsetning til hverandre: Anta at et parti har gitt uttrykk for en prioritering mellom sine kandidater. Noen velgere ønsker kanskje å støtte denne prioriteringen. Det bør være mulig effektivt å gi uttrykk for dette standpunktet. Dersom det i utgangspunktet ikke fins noen slik mulighet, vil det å innføre den utvilsomt være en fordel for partiet. Det vil også føre til at velgernes preferanser alt i alt blir tatt bedre hensyn til [247] . Dermed er det rimelig å si at valgordningen er forbedret både i henhold til 1. og 2.

I siste instans er det likevel en motsetning mellom 1. og 2. Det må tas standpunkt til hvordan de to dimensjonene skal veies mot hverandre. På dette punktet fins det ikke noe «riktig» svar. Tvert imot er det grunn til å regne med politisk uenighet.

244.For øvrig vil endring også medføre at ombudsplikten faller bort, i hvert fall for representanter valgt på partilister, og det er de aller fleste. Den som ikke ønsker valg eller som vil nedlegge sitt verv, kan oppnå dette ved å melde seg ut av partiet. Selv om vedkommende ikke er i konflikt med partiet og fortsatt står på dets program, men ønsker å slippe vervet av helt andre grunner, fins det intet grunnlag for å nekte utmelding. Jeg er tilbøyelig til å mene at ombudsplikten har utspilt sin rolle og bør vurderes avskaffet. Dette bør imidlertid skje som følge av en vurdering av denne plikten som sådan og de hensynene som taler for og mot, ikke som en tilfeldig følge av en andre endringer i reglene.

245.Ved lukkede lister er det, når listene først foreligger, reglene alene som bestemmer personvalget.

246.Dette forutsetter at så lenge man bare ser på ett av de to kriteriene, er det enighet om hva som er en forbedring. Man kan ofte, men ikke alltid, regne med enighet om vurderingen langs hver dimensjon, selv om det er uenighet om hvilken vekt hver av dimensjonene skal gis.

247.Dersom utgangspunktet er at bare noen velgere får sine preferanser tatt hensyn til, vil disse formodentlig tape på at ordningen blir endret slik at også resten av velgernes preferanser blir tatt i betraktning. Likevel mener jeg at det i et slikt tilfelle er dekning for å si at endringen fører til at velgernes preferanser alt i alt blir tatt bedre hensyn til.

Et hensyn som i høy grad er relevant, men er av en litt annet karakter enn de som er diskutert hittil, er at valgordningen ikke bør være for komplisert. Det er flere aspekter ved dette. Jeg nevner tre momenter:

1. Det bør være lett for velgeren å avgi stemme på korrekt vis.
2. Det bør være mulig for velgeren å vite hvilken virkning det vil ha å stemme på den ene eller den andre måten, slik at man kan finne ut hvordan man mest effektivt bidrar til det resultatet man ønsker.
3. Det bør ikke være for komplisert å telle stemmer og beregne resultatet.

Etter mitt syn er 1. og 2., som har direkte med velgerne og deres situasjon å gjøre, viktigere enn 3. Det betyr ikke at 3. er uten betydning, men det må vike dersom det kommer i konflikt med andre viktige hensyn. Når det gjelder 1., viser jeg til det jeg sa i avsnitt 4 om at feil fra velgerens side så langt som mulig ikke bør føre til at stemmen blir forkastet. Noen vil kanskje si at da er det ikke så farlig om det er komplisert å avgi en stemme som teller ved personvalget. Den som forsøker, men gjør feil, kommer likevel ikke dårligere ut enn den som ikke prøvde. Jeg ser ikke bort fra at dette resonnementet kan ha noe for seg, men det må ikke føres for langt. For det første kan kompliserte regler skremme noen velgere fra å stemme overhodet. For det andre: dersom man innfører en ordning der den enkelte velger ved sin stemme på valgdagen skal kunne påvirke personvalget, må forutsetningen være at flest mulig skal ha reell mulighet for å benytte seg av denne retten. Altså er 1. et relevant moment.

Hva som er komplisert for velgerne, kan avhenge av hva de er vant til. Hensyn 1. kan derfor tale mot å endre innarbeidede regler. Jeg vil likevel advare mot å legge stor vekt på dette. Den politisk interesserte kan fort komme til å ha overdrevne forestillinger om hvor godt velgere flest kjenner valgordningen, og dermed legge for stor vekt på ønsket om å holde fast ved tilvante regler. For velgere som aldri har lært seg de tidligere reglene eller ha glemt dem – og det tror jeg vil gjelde de fleste – spiller det liten rolle om reglene ved neste valg er de samme som ved det forrige.

Jeg mener 2. er et svært viktig punkt, men det er også vanskelig å konstruere ordninger som er gode i henhold til dette kriteriet. Derimot er det lett å lage ordninger som er relativt enkle i henhold til 1. og 3., men der det er ekstremt vanskelig å vite hvilken reell virkning det får å stemme på en bestemt måte ved personvalget [248] . Dermed er ikke velgeren i stand til å utnytte sin mulige innflytelse over personvalget på en effektiv måte, og man har oppnådd lite ved å innføre en slik mulighet. Særlig problematisk blir det dersom muligheten er innført på bekostning av andre viktige hensyn, så som 3.

248.I valg der det blir avgitt mange tusen stemmer, vil sannsynligheten som regel være liten for at en enkelt stemme har noen virkning overhodet. Det er ikke det som er poenget her. At en enkelt velger har relativt liten innflytelse, er naturlig i et demokrati, og er noe man må finne seg i. Problematisk blir det derimot når det er umulig eller vanskelig for velgeren å vite i hvilken retning stemmen vil trekke resultatet dersom den får noen virkning. Mange tilsynelatende enkle ordninger skaper slike problemer.

7 Det instrumentelle og det ekspressive

I diskusjoner om valgordninger legger man vanligvis til grunn at en velger stemmer, og stemmer på en bestemt måte, fordi det er en mulighet for at stemmen har betydning for valgresultatet. Sannsynligheten er liten for at en enkelt stemme er avgjørende, men velgeren gjør sin lille innsats i den retningen vedkommende finner ønskelig. Dette er det *instrumentelle* motivet for å avgi stemme.

Man skal ikke se bort fra at mange velgere føler behov for å uttrykke meninger om partier og kandidater, temmelig uavhengig av om det får betydning for valgresultatet. Dette er det *ekspressive* aspektet ved stemmegiving og valg [249].

Jeg skal gi et eksempel. Ved stortingsvalg er det adgang til å gjøre visse endringer på stemmeseddelen, bl.a. kan man stryke kandidater. Imidlertid er det praktisk talt utenkelig at dette får noen virkning, jf. avsnitt 8. Dette er kjent for de fleste, men likevel er det grunn til å tro at dersom retten til å stryke kandidater blir avskaffet, vil en del velgere protestere mot at deres frihet til å uttrykke dypt følte oppfatninger er innskrenket. Det gjelder selv om en strek over navnet til en kandidat ikke medfører at stemmen blir forkastet; bare at overstrykningen blir ignorert, jf. siste del av avsnitt 4. Poenget for de velgerne jeg her tenker på, er at valgordningen respekterer, og i prinsippet tar hensyn til, det faktum at de stryker en kandidat. Det ville selvsagt ha vært enda bedre for dem om det hadde vært en reell mulighet for at endringer på stemmeseddelen kunne få betydning, men for mange har det ekspressive verdi i seg selv [250].

Ved lovendring forut for kommunestyrevalget i 1975 ble adgangen til å overføre navn fra en liste til en annen, såkalte slengere, avskaffet. I hvert fall i store kommuner er det vanskelig å tro at dette hadde merkbar betydning for valgresultatet, men det møtte protester i hele landet, og adgangen ble innført igjen med virkning fra 1979.

Når valgordningen blir utformet, bør man etter mitt syn legge hovedvekten på det instrumentelle, selv om man også bør være oppmerksom på at stemmegiving kan ha en ekspressiv side. Jeg ser ikke bort fra at hensynet til det ekspressive i spesielle tilfeller kan få betydning for utformingen av valgordningen, men jeg mener det må komme i andre rekke i forhold til de instrumentelle. Det ville være meget uheldig dersom man, av hensyn til det ekspressive,

249. Det har vært hevdet at all deltakelse i offentlige valg er ekspressivt motivert. Argumentet er at det fra et strengt rasjonelt synspunkt umulig kan lønne seg å delta i valget, tatt i betraktning bryderiet ved å stemme og den ubetydelige sannsynligheten for at stemmen vil spille noen rolle for resultatet. Jeg er ikke enig i dette, men det ville føre for langt å gå inn i den diskusjonen.

250. Ved kommunestyrevalget i 1999 ble det i to kommuner, Skjervøy i Troms og Kristiansand i Vest-Agder, gjort forsøk med endrede regler om velgerens adgang til å rette på stemmeseddelen. Det var ikke adgang til å stryke kandidater, mens retten til å kumulere ble utvidet. (Den vanlige ordningen ved kommunestyrevalg er beskrevet i avsnitt 10.) Reglene, som er like for de to kommunene, er publisert i Norsk Lovtidend avd. II, hefte 6 for 1999. I den veiledningen som skulle trykkes på stemmeseddelen, se reglene § 3–3, er det forklart hvordan man ved å kumulere kan oppnå samme virkning som det ville ha gitt å stryke en kandidat. I den grad dette er korrekt, hadde avskaffelsen av retten til å stryke kandidater knapt noen instrumentell virkning.

ga avkall på det som fra et instrumentelt synspunkt framstår som den beste valgordningen.

8 Stortingsvalg – gjeldende ordning

Stortinget ble første gang valgt ved forholdstallsvalg i 1921. Reglene for personvalget har vært uendret siden da [251] .

Partiet setter opp en prioritert liste av forskjellige navn. Velgeren kan stryke navn og endre rekkefølgen, men ikke gjenta navn eller føre opp kandidater som ikke er nominert av partiet. Først teller man bare de navnene som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidaten som får flest stemmer ved denne opptellingen, er valgt som partiets første representant fra vedkommende valgkrets. Deretter teller man opp de navnene som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidaten, bortsett fra den allerede valgte, som får flest stemmer sammenlagt ved de to opptellingene, er valgt. Slik fortsetter man inntil alle partiets mandater er fylt og et tilstrekkelig antall vararepresentanter er utpekt.

Realiteten er at det skal ekstremt mye til for å fravike partiets prioritering. Dersom mindre enn halvparten av dem som stemte på en liste, foretar rettinger, er det utelukket at rekkefølgen blir endret. Selv om mer enn halvparten foretar rettinger, er det slett ikke sikkert endringene får betydning. Det er lettest å se dette når det gjelder førsteplassen. Det avgjørende er hvem som får flest stemmer på førsteplass. For at dette skal være en annen enn den partiet har plassert først, er det ikke nok at mer enn halvparten av velgerne har strøket nr. 1 eller satt en annen på denne plassen. Det må også være en betydelig grad av samsvar mellom rettingene.

Jeg kjenner ikke til at rekkefølgen på en liste noen gang er blitt fraveket ved norske stortingsvalg siden 1921. Det er derfor dekning for å si at vi i praksis har lukkede lister ved disse valgene.

Dersom det blir vedtatt i realiteten å opprettholde dette systemet, mener jeg man også formelt bør si at velgerne ikke har adgang til å foreta endringer på listene. Forsøk på retting skal ignoreres, men fører ikke til at stemmen blir forkastet, jf. siste del av avsnitt 4. Gjeldende regler innebærer at man fører velgerne bak lyset. Man gir inntrykk av at de har innflytelse over personvalget, men det har de i praksis ikke. Trolig er systemet relativt godt kjent, så det er kanskje ikke mange som virkelig blir lurt, men jeg mener likevel det er uheldig å opprettholde en ordning som tilsynelatende har andre egenskaper enn de virkelige [252] .

9 Fylkestingsvalg – gjeldende ordning

Fylkestingene ble første gang valgt ved direkte valg i 1975. Reglene har vært uendret siden da.

251.Reglene er nå å finne i valgloven § 52.

252.Hensynet til den ekspressive siden ved stemmegivingen kan trekke i motsatt retning, men som nevnt i avsnitt 7 mener jeg dette bør tillegges relativt liten vekt.

Når det gjelder oppstilling av lister og velgerens rett til å endre på disse, er ordningen ved fylkestingsvalg den samme som ved stortingsvalg. Det skal på grunnlag av de avgitte stemmene fastsettes en rekkefølge mellom kandidatene på en liste. Det skjer også etter samme regler som ved stortingsvalg, slik at denne rekkefølgen i praksis alltid blir den partiet på forhånd fastsatte [253] .Det kommer imidlertid inn ytterligere en komplikasjon. Den rekkefølgen som blir fastsatt mellom kandidatene, er ikke helt og fullt avgjørende for hvem som blir valgt. Det gjelder en ordning med såkalte *utjevningsrepresentanter* , som så langt det er mulig skal sikre at alle kommunene i fylket blir representert i fylkestinget [254] .

Jeg skal ikke kommentere substansen i ordningen med utjevningsrepresentanter, men jeg har en merknad til terminologien. Ved stortingsvalg fins det også utjevningsmandater og -representanter. Der dreier det seg om en ordning som skal bidra til å sikre *politisk* forholdsmessig representasjon på Stortinget for de partiene som har nådd den fastsatte sperregrensen. Utjevningsrepresentantene ved fylkestingsvalg skal bidra til *geografisk* utjevning og forrykker aldri den politiske sammensetningen av fylkestinget. Her bruker man altså samme ord om to helt forskjellige ting. Det er forvirrende og derfor uheldig.

Utjevningsrepresentanter ved fylkestingsvalg ble innført i 1975, dvs. før det fantes utjevningsmandater ved stortingsvalg. Debatten om å innføre utjevningsmandater ved stortingsvalg hadde imidlertid på dette tidspunktet pågått i flere tiår, og i denne betydningen var begrepet godt innarbeidet. Dessuten er utjevningsmandater ved stortingsvalg en bedre kjent ordning enn utjevningsrepresentanter ved fylkestingsvalg. Dersom man skal opprettholde systemet med utjevningsrepresentanter ved fylkestingsvalg, bør man derfor forsøke å finne et annet navn på ordningen.

For øvrig viser jeg til avsnitt 8. Dersom realiteten fortsatt skal være at velgernes endringer på listene i praksis ikke har betydning, bør man bringe det formelle i samsvar med det reelle.

10 Kommunestyrevalg – gjeldende ordning

Ved lovendring i 1896 ble det innført adgang til å kreve forholdstallsvalg til det vi nå kaller kommunestyrer. Valgordningen var ikke vesensforskjellig fra den som gjelder i dag. Forut for valget i 1975 ble det gjort endringer i reglene for personvalget, men disse ble delvis reversert før neste valg i 1979 [255] .

Etter gjeldende regler nominerer partiet en liste der hver kandidat kan være oppført *en* eller *to* ganger. Det siste kalles forhåndskumulering. Velgeren må ta utgangspunkt i en bestemt liste, men kan stryke kandidater, føre opp en kandidat *en* gang til, og i en viss utstrekning overføre navn fra andre lister (såkalte slengere) [256] .

Man teller de personlige stemmene for hver kandidat på en liste. Det blir tatt hensyn til forhåndskumuleringer og velgernes rettinger, inkludert

253.Se valgloven § 60 nr. 1.
254.Jf. valgloven § 59 nr. 2 og § 60 nr. 2.
255.Det er også vedtatt endringer på andre tidspunkter, men de har mindre betydning.

strykninger, kumuleringer og slengere. Alle navn på en stemmeseddel skal regnes med. I denne sammenhengen gjelder ingen regel om at man bare kan stemme på så mange som det skal velges. De av partiets kandidater som etter dette har fått flest stemmer, er valgt [257] .

En velger kan gi *tre* , *to, en* eller *null* stemmer til en forhåndskumulert kandidat på den lista vedkommende tar utgangspunkt i. En ikke forhåndskumulert kandidat på samme liste list kan få *to, en* eller *null* stemmer fra velgeren [258] . En slenger kan ikke få mer enn *en* stemme. Ved opptellingen av stemmene vil alle forhåndskumulerte kandidater som regel komme foran de ikke forhåndskumulerte [259] . På en liste foregår det derfor i realiteten separate konkurranser mellom kandidatene innen hver av disse to gruppene.

Et lite parti kan tenkes å forhåndskumulere flere kandidater enn det vinner mandater. Da er det bare de forhåndskumulerte som har reell sjanse til å bli valgt, og det er mellom dem det foregår en konkurranse. Et stort parti vil normalt forhåndskumulere færre enn sitt mandattall. Da er de forhåndskumulerte sikret valg, og de øvrige kandidatene konkurrerer om resten av partiets mandater.

Det er grunn til å tro at rekkefølgen mellom kandidatene på en liste også innen hver av de to gruppene i mange tilfeller representerer en prioritering fra partiets side [260] . Formodentlig vil en del velgere ønske å støtte denne prioriteringen. Det kan ikke gjøres på noen enkel og naturlig måte. Dette er etter mitt syn en viktig svakhet ved ordningen.

Dette skal jeg illustrere med et eksempel, som er konstruert med sikte på å være enkelt, og som derfor kanskje ikke er realistisk. Samme effekt kan gjøre seg gjeldende i mer kompliserte og realistiske tilfeller.

Anta at et lite parti, som maksimalt kan vente å få ett mandat, har forhåndskumulert to kandidater, A og B. A står på de to første plassene på lista og B på de to neste. Det er naturlig for en velger å tro at den som leverer en urettet liste, prioriterer A foran B. Det er imidlertid feil. En urettet liste er nøytral i forholdet mellom A og B, og ved å stemme slik overlater man valget mellom A og B til de, kanskje ganske få, som foretar rettinger. Det kan tenkes at et stort flertall blant partiets velgere ønsker å støtte A og tror de gjør det ved å levere en urettet liste, mens et lite mindretall støtter B aktivt ved å kumulere B eller stryke A eller begge deler. Da blir B valgt.

256.Slengere kan i prinsippet få betydning ikke bare for personvalget, men også for mandatfordelingen mellom listene, men det går jeg ikke inn på. Til og med 1971 var det adgang til å føre opp kandidater som ikke sto på noen liste (ville kandidater), men det skulle ekstremt mye til for at en slik kandidat skulle bli valgt.

257.Valgloven § 65. Ved stemmelikhet er rekkefølgen på lista avgjørende. I denne sammenhengen er sannsynligheten for stemmelikhet ikke ubetydelig.

258.For en ikke forhåndskumulert kandidat, er stemmetallet en på en urettet stemmeseddel, og ved å kumulere eller stryke kan velgeren gå like mye opp som ned i forhold til dette. For en forhåndskumulert kandidat er det imidlertid en asymmetri. I forhold til en urettet stemmeseddel, der kandidaten får to stemmer, kan velgeren gå inntil to ned, men bare en opp.

259.Jeg kjenner ikke til noe unntak fra dette, men jeg ser ikke bort fra at det kan ha forekommet.

260.Partiene markerer noen ganger at de ikke har prioritert, ved å føre opp kandidatene alfabetisk. Andre muligheter er at de forhåndskumulerte kandidatene blir prioritert og de øvrige ført opp alfabetisk, eller at noen blant de ikke forhåndskumulerte blir ført opp først i prioritert rekkefølge, mens resten følger alfabetisk.

I eksempelet er det mulig for tilhengerne av A å gi uttrykk for sitt standpunkt ved å kumulere A og stryke B. De som kjenner detaljene i valgordningen, vil vite at man må gå fram på denne måten. Mitt poeng er at valgordningen er egnet til å føre velgerne bak lyset, i og med at den naturlige oppfatningen om at en urettet liste representerer støtte til den kandidaten som står først, er feil.

Vi må regne med at noen velgere foretrekker A framfor B, noen foretrekker B framfor A, og noen er genuint nøytrale. Blant de sistnevnte kan det være noen som ønsker å overlate valget til ledelsen i partiet, mens andre gjerne ser at de velgerne som har et standpunkt til valget mellom A og B, får bestemme. Noen, kanskje de fleste, av de nøytrale har heller ikke gjort seg opp noen mening om hvem de vil overlate avgjørelsen til. Ideelt sett burde alle disse gruppene, på en enkel og naturlig måte, kunne gi uttrykk for sitt syn, men det er neppe mulig å få til.

Geografiske motsetninger er ikke uvanlige i norske kommuner. Dersom en kommune er delt i to deler og det blant et partis velgere fins mange lokalpatrioter fra begge sider, kan det oppstå en meget uoversiktlig og ustabil situasjon. Vi kan tenke oss at begge parter ønsker flertall i partiets gruppe i kommunestyret, men ingen vil sette de andre helt utenfor. Det verste er selv å bli satt utenfor. Begge parter regner med, eller frykter, at det foregår systematisk kumulering og stryking fra den andre siden. Derfor setter begge parter i gang slike kampanjer, om ikke annet for å forsvare seg mot muligheten for at resultatet blir at de andre får total dominans. Sluttresultatet vil på en ganske tilfeldig måte avhenge av taktikk og grad av organisering. Det er fullt mulig at resultatet blir fullstendig dominans for den ene parten, altså noe ingen har ønsket [261] . Særlig problematisk vil det være dersom samme geografiske område vinner alle eller nesten alle plassene innen alle de viktige partiene. Det kan tenkes å skje, siden det ikke finner sted noen koordinering på tvers av partier.

Konklusjonen er at sammenhengen mellom velgernes stemmer og sluttresultatet er tilfeldig og umulig å forutse, jf. punkt 2. i avsnitt 6. Ordningen har altså klare svakheter i forhold til dette kriteriet [262] .

Ved valget i 1971 ble det gjennomført såkalte «kvinnekupp» i en del kommuner. Det ble valgt langt flere kvinner enn det som til da hadde vært vanlig, og i noen få kommuner kom kvinnene til og med i flertall i kommunestyret. Mekanismene var de samme som en rekke ganger tidligere hadde vært i virksomhet i samband med geografiske skiller, men det som skjedde i 1971, vakte langt mer oppmerksomhet på nasjonalt plan. Reglene ble endret før valget i 1975, i stor grad som reaksjon på det som skjedde i 1971. Velgernes frihet til å rette på listene ble innskrenket. Dette førte til nye reaksjoner, og endringene ble delvis, men ikke helt, reversert før valget i 1979. I de siste årene har det kommet gjentatte påstander om at gjeldende ordning fører til at kvinnene blir *dårligere* representert i kommunestyrene enn partiene ved sine nominasjoner

261.Det kan tenkes at partiet i utgangspunktet har satt opp en balansert liste som alle er fornøyd med, men begge parter frykter aksjoner fra den andre siden og organiserer derfor selv en kampanje for å stryke og kumulere.

262.Ordningen reiser interessante og vanskelige spillteoretiske problemer, men jeg går ikke nærmere inn på dem. Det at slike problemer oppstår, er i seg selv en ulempe, se i avsnitt 3, tekst ved note 6.

viser at de ønsker, og kanskje også dårligere enn de fleste velgere egentlig ønsker. Jeg tar ikke standpunkt til om dette er sant, men det er i alle fall mulig at valgordningen kan gi slike resultater. Dette har igjen å gjøre med den tilfeldige og ustabile sammenhengen mellom på den ene siden velgernes ønsker slik disse blir uttrykt ved stemmegivningen, og på den andre resultatet av personvalget.

11 Oppsummering av innvendinger mot gjeldende ordninger

Dersom en vesentlig del av et partis velgere har en bestemt mening om personvalget, bør deres standpunkt etter mitt syn få gjennomslag. Dette kriteriet er ikke oppfylt ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Det gjelder for alle rimelige presiseringer av begrepet «vesentlig del».

Små grupper blant et partis velgere bør ikke kunne få vesentlig innflytelse på personvalget på bekostning av større grupper. En velger bør ha mulighet for effektivt å støtte partiets prioritering av kandidatene. Disse kriteriene er ikke oppfylt ved kommunestyrevalg.

Det er altså lett å finne svakheter ved gjeldende ordning for personvalg innen listene ved norske offentlige valg. Det gjenstår å se om det fins bedre ordninger.

I avsnitt 14 – 18 diskuterer jeg mulige løsninger.

12 Bør det være ulike ordninger ved forskjellige valg?

De argumentene som er relevante ved utformingen av reglene om personvalget, har forskjellig vekt ved ulike valg. Derfor kan det godt tenkes at den ordningen som er den beste ved en type valg, ikke er det ved en annen.

I Norge kan det virke som om hensyn 2. i avsnitt 6 er gitt all vekt ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, mens det er lagt vesentlig større vekt på 1. ved kommunestyrevalg. Det er ikke nødvendigvis usaklig eller inkonsekvent å gjøre en slik forskjell. Normalt kjenner folk hverandre bedre innen en kommune enn innen et fylke. Dermed har velgerne bedre grunnlag for å stemme på personer ved kommunestyrevalg, der kommunen er valgkrets, enn ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, der fylket er valgkrets. Dette er et argument for å gjøre en slik forskjell som gjelder i Norge i dag mellom ordningene ved på den ene siden stortingsvalg og fylkestingsvalg, og på den andre siden kommunestyrevalg. Et annet spørsmål er om det er grunnlag for en så stor forskjell mellom den gjeldende.

Norske kommuner varierer sterkt i folketall. Oslo har mer enn 500 000 innbyggere, mens Bokn i Rogaland har knapt 800 [263] . Samme regler gjelder for kommunestyrevalg i Oslo og Bokn. Aust-Agder fylke har litt mer enn 100 000 innbyggere. Valg av fylkesting i Aust-Agder skjer på grunnlag av regler som, ifølge resonnementet foran, bygger på at det er stor avstand mellom velgere og kandidater, mens kommunestyret i Oslo, som også fungerer

263.Tallene er folketall per 1. januar 2000, og kilde er internett-sidene til Statistisk sentralbyrå. Valget av Bokn som eksempel er tilfeldig. Den er ikke landets minste kommune.

som fylkesting, er valgt etter regler som forutsetter nærhet og kjennskap til kandidatene.

Det kan altså være gode grunner for ikke å ha samme regler ved alle valg, ganske enkelt fordi forholdene er forskjellige. Derimot er det ikke opplagt at skillet bør gå mellom de tre typene valg, stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

Alle som avgir stemme ved et stortingsvalg, deltar i valg til samme forsamling, selv om stemmene blir avgitt i forskjellige valgkretser. Det er gode grunner for at valget da bør foregå etter samme regler overalt.

Derimot kunne man tenke seg å gi fylker og kommuner en viss valgfrihet når det gjelder reglene for personvalget ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, slik at det kan tas hensyn til lokale forhold. I så fall bør nok lovgiveren fastsette et lite antall alternative sett av regler, som fylker og kommuner kan velge mellom. I alle fall må sentrale myndigheter kontrollere at de lokale ordningene ikke bryter med grunnleggende demokratiske prinsipper, inkludert mindretallets rett til å komme til orde. Det kan oppnås ved at loven fastsetter minstekrav, slik at fylker og kommuner vedta sine egne regler innen disse rammene. Temaet er imidlertid ganske komplisert, og faren er stor for at lokalt fastsatte regler vil inneholde uklarheter og bestemmelser med utilsiktede konsekvenser. Jeg kan derfor ikke anbefale lokale frihet som går lenger enn å velge mellom sentralt fastsatte alternativer [264] .

Spørsmålet er så om en slik begrenset, lokal frihet er å anbefale. Det fins argumenter i begge retninger.

Til fordel for å tillate variasjon taler for det første at det er store forskjeller mellom kommunene, i folketall og kanskje også langs andre relevante dimensjoner. I folketall er fylkene mer like, men også her er forskjellene betydelige [265] . For det andre kan man vise til det allmenne ønsket om lokalt selvstyre. Selv om forholdene i to kommuner eller to fylker i og for seg er like, kan holdninger og standpunkter variere. Her vil det først og fremst dreie seg om ulik avveiing mellom kriteriene 1. og 2. i avsnitt 6. Så lenge grunnleggende, demokratiske prinsipper ikke er krenket, skulle det i prinsippet ikke være noen grunn til å avvise lokalt selvstyre når det gjelder valgordningen.

Valgfrihet og variasjon gjør systemet mer komplisert. Dette gjelder ikke direkte overfor den enkelte velger, som stemmer i en bestemt kommune og et bestemt fylke. I den grad det foregår flere valg på samme tid med ulike regler, slik tilfellet er i dag ved valg av fylkesting og kommunestyrer (unntatt i Oslo), berører dette velgerne direkte, men det skulle ikke spille noen rolle for en velger at reglene er annerledes i en annen kommune eller et annet fylke. Derimot kan det bli vanskeligere å nå fram med informasjon når denne ikke kan være generell og landsomfattende, men også i dag kan det være problematisk å informere om de ulike reglene ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

264.I 1999 drev 20 kommuner forsøk med direkte valg av ordfører. Vedtektene for disse valgene var fastsatt av hver enkelt kommune og godkjent av departementet. Formodentlig var det på forhånd utarbeidet en mal til hjelp for kommunene, sannsynligvis med flere alternativer. Resultatet ble i alle fall et meget komplisert system der reglene varierte langs en rekke dimensjoner, og der mange av vedtektene inneholdt uklarheter og bestemmelser som det er vanskelig å forstå.

265.Om vi holder Oslo utenfor og bare ser på de fylkene som velger eget fylkesting, spenner det fra Finnmark med 74 000 innbyggere til Akershus med nesten 470 000.

Dessuten blir administreringen av valget mer komplisert når reglene varierer, men i den sammenhengen skal vi huske at de sentrale myndighetene i dag må administrere fylkestingsvalg og kommunestyrevalg etter ulike regler. I alle fall er det mindre grunn til å være bekymret over komplikasjoner for myndighetene enn for velgerne, jf. siste del av avsnitt 6.

Noen vil kanskje hevde som et prinsipielt standpunkt at når alle kommunestyrer har samme funksjon, bør de også velges på samme måte, og tilsvarende for fylkesting. I dag er systemet ikke konsekvent basert på dette prinsippet. Oslo bystyre, som er valgt etter reglene for kommunestyrevalg, utfører funksjonen som fylkesting. Dessuten er det adgang til å velge kommunestyrer ved flertallsvalg, og det ble i 1999 gjennomført forsøk med avvik fra de ordinære reglene når det gjelder personvalget [266] . Jeg har vanskelig for å se at likhet skulle være et grunnleggende prinsipp i denne sammenhengen. Argumentene mot valgfrihet er først og fremst av praktisk karakter.

Jeg trekker ingen konklusjon på dette punktet, men temaet fortjener å bli diskutert.

13 Inndeling i valgkretser

Ved stortingsvalg er landet delt i valgkretser, som tilsvarer fylkene. Dette har naturligvis betydning for personvalget, og man bør kanskje diskutere om det er grunn til å dele et fylke (en kommune) inn i kretser ved valg til fylkestinget (kommunestyret). Jeg diskuterer primært spørsmålet i forhold til fylkestingsvalg.

En valgkrets innen et fylke vil være mindre enn hele fylket, og muligheten for kontakt og nærhet mellom velgere og representanter vil øke dersom fylket blir delt i valgkretser. Dessuten vil man få økt sikkerhet for at de ulike delene av fylket blir rimelig representert [267] . Dersom man øker velgernes innflytelse over personvalget, kan det bli større behov for garantier for geografisk representativitet. I dag er det grunn til å tro at partiene, i hvert fall de største, setter opp geografisk balanserte lister ved fylkestingsvalget [268] . Med økt innslag av personvalg blir den geografiske fordelingen mer tilfeldig, med mindre man innfører inndeling i valgkretser.

Dersom fylkestinget blir valgt i flere valgkretser, vil den politiske proporsjonaliteten av valget svekkes. Det er mulig man for å bøte på dette vil føle behov for å innføre en ordning med utjevningsmandater på samme måte som ved stortingsvalg [269] . Inndeling av fylket i valgkretser vil uvegerlig gjøre val-

266.Se note 1 og 28.

267.Ved stortingsvalg gjelder i dag ikke noe stavnsbånd. Den som er valgbar, kan velges fra hvilket som helst fylke. Likevel bidrar inndelingen i valgkretser til å sikre de ulike delen av landet rimelig representasjon. Tilsvarende vil kunne gjelde innen et fylke, selv om alle som har stemmerett i fylket, blir gitt adgang til å stille til valg i enhver valgkrets innen fylket. Garantien for rimelig representasjon fra de ulike delene av fylket blir likevel sterkere om man innfører stavnsbånd, altså bestemmer at man bare kan være kandidat i den valgkretsen der man har stemmerett.

268.Dessuten har ordningen med «utjevningsrepresentanter», se avsnitt 9, til hensikt å bidra til geografisk balanse.

269.Dette er altså noe annet enn utjevningsrepresentantene ved dagens fylkestingsvalg; jf. merknadene om terminologi i avsnitt 9.

gordningen mer komplisert, ikke nødvendigvis for velgerne, men for dem som skal administrere valget, og kanskje også for partiene som skal nominere kandidater.

Alt tatt i betraktning er jeg skeptisk til tanken om inndeling i valgkretser ved valg til fylkesting. Likevel mener jeg tanken fortjener nærmere vurdering. Dersom forslaget blir regnet som interessant, må man ta standpunkt til prosedyren for den konkrete inndelingen av hvert fylke i valgkretser og for fordelingen av mandatene. Jeg diskuterer ikke dette nærmere.

Behovet for inndeling i valgkretser er formodentlig mindre for kommuner enn for fylker, muligens med unntak for de største kommunene [270] . Motargumentene er omtrent de samme.

14 Den tyske valgordningen

Ved valg til Forbundsdagen i Tyskland, samt til de fleste delstatsforsamlingene, bruker man en valgordning som på en spesiell måte kombinerer forholdstallsvalg basert på lister med personvalg. Andre land har kopiert Tyskland, og det viser at ordningen blir oppfattet som interessant og har appell [271] . Derfor bruker jeg litt plass på å beskrive og kommentere den. Det normale medlemstallet i Forbundsdagen er 656. Halvparten, 328, blir valgt ved flertallsvalg i enkeltkretser [272] . De øvrige mandatene blir fordelt slik at partiene *i Forbundsdagen som helhet* blir forholdsmessig representert. Det er viktig å understreke at den siste halvdelen av mandatene ikke i seg selv blir fordelt forholdsmessig, men slik at man oppnår forholdsmessighet totalt sett [273] . Disse mandatene spiller i prinsippet samme rolle som utjevningsmandatene ved norske stortingsvalg, og jeg omtaler dem derfor som utjevningsmandater.

Det er større behov for utjevning i Tyskland enn hos oss, siden det som ligger i bunnen er flertallsvalg, som gir sterk overrepresentasjon av store partier, mens det hos oss er forholdstallsvalg i fylkene. På den andre siden er

270.Det er ikke sikkert dette er sant. I noen kommuner, som ikke nødvendigvis er av de største, kan det synes å være sterk rivalisering mellom ulike deler av kommunene. Det kan være et argument for inndeling i valgkretser ved valg til kommunestyret. Jeg diskuterer ikke dette videre.

271.Jeg bruker uttrykket «den tyske valgordningen» fordi dette er blitt vanlig terminologi. En ordning av denne typen ble første gang brukt i Danmark omkring 1920, men avskaffet etter kort tid fordi reglene åpnet for en bestemt form for taktisk opptreden. (I Tyskland har man i dag regler som hindrer denne formen for taktikk, men jeg går ikke i detalj om dette.) I den danske grunnloven av 1953 lyder i § 31 andre ledd slik: «De nærmere regler for valgrettens udøvelse gives ved valgloven, der til sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne fastsætter valgmåden, herunder hvorvidt forholdstalsvalgmåden skal føres igennem i eller uden forbindelse med valg i enkeltmandskredse.» Jeg antar at den siste formuleringen er tatt med for å åpne muligheten for igjen å innføre det systemet man brukte omkring 1920. – Varianter av den tyske valgordningen er i de siste årene innført i flere land i Sentral- og Øst-Europa, og utenfor Europa bl.a. i New Zealand. I Storbritannia ble det i 1999 for første gang hold valg til regionale forsamlinger i Skottland og Wales, og da brukte man et system basert på den tyske ordningen. Et offentlig utredningsutvalg, «Jenkins-kommisjonen», har anbefalt en tilsvarende ordning innført for valg til det britiske parlamentet.

272.Tallene 656 og 328 gjaldt ved valgene i 1990, 1994 og 1998. De skal reduseres til 598 og 299 ved neste valg.

antallet utjevningsmandater i Tyskland så stort at det er rimelig sjanse til å lykkes i å oppnå forholdsmessig representasjon i Forbundsdagen som helhet. Jeg skal beskrive ordningen litt mer nøyaktig, men fortsatt uten å ta med alle detaljer: Partiene stiller kandidater i enkeltkretsene, og der kan også uavhengige kandidater stille. Partiene stiller lister i delstatene. Kandidatene på en liste er oppført i en bestemt rekkefølge. Det er tillatt, og ganske vanlig, både å være kandidat for et parti i en krets og stå på samme partis liste i samme delstat. Velgeren har to stemmer, som blir avgitt på samme stemmeseddel. Man stemmer på en kandidat i kretsen (førstestemme) og på en liste i delstaten (andrestemme). Det er tillatt å avgi bare en av disse stemmene. Bare de fem første navnene på hver liste er trykt på stemmeseddelen, men de fullstendige listene er gjort offentlig kjent.

I hver krets er kandidaten med flest førstestemmer valgt. Det er ikke nødvendig med absolutt flertall. Valget er endelig og står ved makt uansett hva som skjer videre i valgoppgjøret. For å kunne delta i fordelingen av utjevningsmandatene må et parti ha fått minst *fem prosent* av andrestemmene på landsbasis eller ha vunnet minst *tre* kretsmandater. Dette er *sperregrensen* . Det normale, samlede medlemstallet i Forbundsdagen, minus eventuelle kretsmandater vunnet av uavhengige kandidater og partier som ikke har nådd sperregrensen, blir fordelt forholdsmessig mellom de partiene som har nådd sperregrensen, på grunnlag av antall andrestemmer på landsbasis. Deretter skjer det en tilsvarende fordeling innen hvert parti mellom partiets lister i delstatene. Etter dette vet man hvor mange mandater hvert parti har vunnet i hver delstat. Fra dette trekkes antall kretsmandater partiet har vunnet i delstaten. Differansen er partiets antall listemandater i delstaten. Når det skal velges personer til å fylle disse mandatene, går man fra toppen av lista, men hopper over kandidater som allerede er valgt i en krets.

Det kan tenkes at et parti har vunnet flere kretsmandater i en delstat enn det antallet mandater partiet skal få i delstaten ifølge den forholdsmessige fordelingen beskrevet ovenfor. Partiet beholder da kretsmandatene, og det totale medlemstallet i Forbundsdagen øker utover det normale. De ekstra mandatene, såkalte overhengmandater («Überhangmandate»), medfører at representasjonen i Forbundsdagen ikke blir nøyaktig proporsjonal med partienes antall andrestemmer. (Sperregrensen medfører også avvik fra fullstendig proporsjonalitet.) Ved de to siste valgene, i 1994 og 1998, var det henholdsvis 16 og 12 overhengmandater, mens det ved tidligere valg aldri hadde vært mer enn seks. Både i 1990 og 1994 var virkningen at flertallskoalisjonen fikk et litt større flertall enn den hadde fått ved streng forholdsmessighet [274] .

Det er ingen spesiell grunn til at antallet kretser skal være akkurat halvparten av det totale (normal)medlemstallet i parlamentet. Andre land som har kopiert den tyske valgordningen, har valgt andre fordelinger mellom krets-

273.I det direkte valgte kammeret i det russiske parlamentet, Dumaen, blir halvparten av medlemmene valgt ved flertallsvalg i enkeltkretser, mens den andre halvparten blir valgt ved forholdstallsvalg basert på partilister. En tilsvarende ordning gjelder bl.a. i Ukraina. Dette er noe annet enn den tyske ordningen og gir langt dårligere forholdsmessighet mellom partienes stemmetall og representasjon. Det har vært en tendens til å oppfatte valgordningene i Tyskland og Russland som relativt like og varianter av samme hovedprinsipp. Jeg kan forstå at det kan virke slik, men etter mitt syn er dette en fundamental misforståelse.

mandater og utjevningsmandater. Poenget er at antallet utjevningsmandater må være stort nok til å sikre en rimelig grad av forholdsmessighet mellom stemmetall og mandattall for de partiene som deltar i konkurransen om utjevningsmandatene, dvs. de partiene som har nådd sperregrensen (dersom det fins en slik). Det er et politisk spørsmål hvor stor grad av og sikkerhet for forholdsmessighet man skal kreve. Dess større vekt man legger på hensynet til politisk proporsjonalitet, dess flere utjevningsmandater er det behov for [275] .

Kretsmandatene gir mulighet for nærhet og kontakt mellom velgerne og den valgte. Fra dette synspunktet er det ønskelig med små, og derfor mange, kretser. Dessuten gir disse mandatene velgerne reell innflytelse over personvalget. Førstestemmen har ingen betydning for den politiske sammensetningen av det valgte organet; i hvert fall så lenge når det er mange nok utjevningsmandater til å sikre proporsjonalitet. En velger som støtter et bestemt parti, men som ikke liker dette partiets kandidat i kretsen, kan støtte en annen kretskandidat uten å svekke sitt parti [276] .

Dersom man innfører en valgordning basert på den tyske, er det ikke nødvendig å kopiere alle detaljer. Som tidligere nevnt trenger det ikke være like mange kretsmandater som utjevningsmandater. Både når det gjelder kretsmandatene og utjevningsmandatene kan valgordningen utformes annerledes enn i Tyskland, uten at det behøver å rokke ved det grunnleggende prinsippet bak ordningen [277] .

Den tyske valgordningen vil representere et klart brudd med norsk praksis. Alt i alt vil jeg ikke anbefale den innført, men den fortjener seriøs overveielse.

15 Spesiell personstemme

I flere land er valgordningen basert på at en velger som stemmer på en liste, kan eller skal gi en spesiell personstemme til en og bare en av kandidatene på lista. Jeg skal beskrive og kommentere noen varianter av denne ideen.

274.Etter valget i 1994 ble det reist sak ved Forbundsforfatningsdomstolen med påstand om at dette avviket fra proporsjonalitet er et brudd på prinsippet om lik stemmerett og dermed i strid med grunnloven. Dom ble avsagt 10. april 1997. Domstolen delte seg på midten. Fire dommere ville godkjenne og fire ville underkjenne gjeldende valgordning. Det må være flertall i domstolen for å sette en lov til side, så gjeldende ordning ble funnet å være forenelig med grunnloven.

275.Andre forhold enn antall (og andel) utjevningsmandater vil også påvirke graden av proporsjonalitet i sluttresultatet. Selv om andelen utjevningsmandater er meget høy, f.eks. to tredjedeler, kan det lages eksempler der antallet ikke er tilstrekkelig. Under ellers like forhold vil proporsjonaliteten bli bedre dess mer like kretsene er i velgertall. Etter samlingen av Tyskland i 1990 er det relativt store variasjoner i velgertall mellom kretsene, slik at kretsene i øst gjennomsnittlig er mindre enn i vest. Det er en del av forklaringen på at det ble flere overhengmandater i 1994 og 1998 enn tidligere.

276.Dette er en viktig forskjell mellom den tyske ordningen og vanlig flertallsvalg i enkeltkretser, slik man f.eks. har ved parlamentsvalg i Storbritannia. Det hevdes noen ganger at sistnevnte valgordning fremmer nærhet og kontakt mellom velgerne og den valgte, og gir velgerne mulighet for å påvirke personvalget. Det første kan det være noe i, men det siste er helt galt i et politisk system bygd på partier. Den som ikke vil svikte partiet, har på valgdagen ingen innflytelse over personvalget ved flertallsvalg i enkeltkretser.

15.1 Finland

Ved finske riksdagsvalg *må* velgeren stemme på en kandidat. Et parti som deltar i valget i en valgkrets, skal stille en *liste* av kandidater, i den forstand at kandidatene er prioritert fra partiets side. Det er imidlertid ikke mulig å stemme på lista som sådan. Den som ønsker å støtte partiet, må stemme på en av dets kandidater. Partiets stemmetall er summen av stemmetallene til dets kandidater, og mandatene blir fordelt forholdsmessig mellom partiene på grunnlag av disse stemmetallene. Innen hvert parti er de med flest stemmer valgt.

Dette systemet er sterkt personorientert [278] . Likevel er det basert på lister, i den forstand at når A og B er kandidater fra samme parti, kan en stemme på A føre til at B blir valgt; jf. diskusjonen i avsnitt 3. Ved denne ordningen kan en personstemme lett bli «bortkastet», fordi den er avgitt enten på en kandidat som i alle fall ville ha blitt valgt, eller på en sjanseløs kandidat. Velgere som innser dette, kan tenkes å unnlate å stemme på sin favoritt for på den måten å kunne avgi en mer effektiv stemme. Dette kan slå uheldig ut på ulike måter. Anta f.eks. at X er meget populær, og at dette er allment kjent. Mange av de velgerne som ønsker X valgt, kan da tenkes å betrakte X som en sikker vinner som det ikke er nødvendig å stemme på, og sluttresultatet blir at X ikke blir valgt. Anta at Y faktisk har stor støtte, men dette er *ikke* allment kjent. Mange av de velgerne som ønsker Y valgt, er overbevist om at Y ikke har noen sjanse og stemmer derfor på en annen, og Y blir ikke valgt. Forventningen om at X har sterk støtte, er korrekt, men undergraver seg selv. Forventningen om at Y har svak støtte, er gal, men selvbekreftende. På grunn av disse effektene står velgerne overfor vanskelige, taktiske valg. Resultatet avhenger ikke bare av hvilken støtte kandidatene faktisk har, men også av velgernes evne til å utnytte de taktiske mulighetene uten å trå feil, eller kandidatenes evne til å få velgerne til å opptre taktisk klokt [279] . Partiet skal altså stille opp sine kandidater i en bestemt rekkefølge, og har dermed gitt uttrykk for en prioritering. En velger som har valgt parti, men som ikke har sterke meninger om partiets kandidater, kan støtte partiets rangering ved å stemme på nr. 1 på lista. Dersom mange tenker slik, er det stor fare for at dette ved personvalget vil være en bortkastet stemme, ved at nr. 1 blir valgt med god margin. Da ville det ha vært en mer effektiv støtte til partiets prioritering å stemme f.eks. på nr. 2 eller

277.Når det gjelder kretsmandatene, er det mulig å kreve absolutt flertall. Enten må man da holde en ny valgomgang dersom ingen får slikt flertall i første omgang, eller man må bruke et system der velgerne allerede i utgangspunktet prioriterer mer enn en kandidat. Når det gjelder utjevningsmandatene, er systemet i Tyskland basert på lukkede lister. I stedet kan man gi velgerne adgang til å rette på listene når de avgir andrestemme. Jeg går ikke i detalj om disse mulighetene. De vil uvegerlig gjøre systemet mer komplisert, og det er en ulempe. For å hindre slik taktisk opptreden som det er vist til i første del av note 49, er det nødvendig at første- og andrestemmen blir avgitt på samme ark, og det kan i praksis innebære en begrensning i hvilke muligheter som er aktuelle. – I siste del av note 49 er det nevnt at varianter av den tyske valgordningen er innført eller foreslått en rekke andre steder. Ingen av disse stedene er den nøyaktig kopiert. Mange av variantene nevnt i hovedteksten eller ovenfor i denne noten forekommer.

278.Et enda mer personorientert system ville man få dersom partiet ikke skulle prioritere sine kandidater, men bare nominere et antall personer uten innbyrdes rangering.

279.Se avsnitt 3, særlig note 6 og tilhørende tekst. – Jeg har ikke grunnlag for å påstå at fenomenene beskrevet her forekommer ofte i Finland, men de er mulige, og det er i seg selv et moment som bør tas i betraktning ved vurderingen av ordningen.

nr. 3. Noen av de taktiske problemene som er nevnt ovenfor, kommer altså inn også i dette tilfellet.

15.2 Danmark

Ved valg til Folketinget kan et parti velge mellom flere alternativer når det gjelder hvordan det stiller opp sine kandidatene i en valgkrets. Mitt formål er ikke å gi en detaljert beskrivelse av valgordningen i Danmark, så jeg gjør ikke greie for samtlige muligheter, men diskuterer bare den som i praksis er mest vanlig.

En velger kan stemme på en kandidat eller på partiet som sådant. Partiets stemmetall er summen av stemmetallene for partiet som sådant og dets kandidater. Dette stemmetallet er grunnlaget for mandatfordelingen. I den varianten for oppstilling av kandidater jeg diskuterer, blir kandidatene ordnet etter personlig stemmetall, og de første i denne rekkefølgen er valgt. En velger som støtter et parti, men ikke har noen bestemt mening om dets kandidater, har i motsetning til i Finland mulighet for å gi uttrykk for dette standpunktet ved å stemme på partiet som sådant og ikke på noen bestemt kandidat. Partiet kan, men behøver ikke, rangere sine kandidater. Dersom partiet har gjort dette og en velger ønsker å støtte denne prioriteringen, kan velgeren – innenfor den varianten av kandidatoppstilling jeg diskuterer – ikke oppnå dette ved å stemme på partiet som sådant. En ren partistemme innebærer at man overlater sin potensielle innflytelse over personvalget til de velgerne som avgir personstemme. Effektiv støtte til partiets prioritering må komme til uttrykk på samme måte som i Finland. De taktiske problemene er også de samme. Det er ikke usannsynlig at mange velgere tror at en stemme for partiet som sådant er støtte til partiets prioritering, men dette er altså feil.

15.3 Sverige

Med virkning fra valget i 1998 ble det innført nye regler for personvalg [280] . De nye reglene er slik: et parti stiller opp en prioritert liste av kandidater i en valgkrets. En velger stemmer på en liste og kan, men behøver ikke, gi en spesiell personstemme til en av kandidatene på lista. Personstemmene har ingen betydning for mandatfordelingen mellom partiene. Ved valgoppgjøret skiller man mellom kandidater som har og som ikke har fått et antall personstemmer minst lik en fastsatt andel av partiets stemmetall i valgkretsen. Denne andelen er *åtte prosent* ved riksdagsvalg og *fem prosent* ved regionale og kommunale valg. De kandidatene som har nådd denne grensen, kommer i betraktning først, i rekkefølge etter personlig stemmetall, når partiets mandater skal besettes. Dersom det fortsatt er ledige plasser, kommer de øvrige kandidatene i betraktning, i rekkefølge etter plassering på den opprinnelige lista [281] .

Som i Danmark kan altså velgeren stemme på partiet som sådant uten å gi personstemme til noen bestemt kandidat, eller stemme på partiet *og* gi personstemme. Det oppstår tilsvarende taktiske problemer som omtalt ovenfor. Dessuten kan noen få stemmer få svært stor betydning for en kandidat, dersom de er avgjørende for om kandidaten havner over eller under den fastsatte

280.Det ble gjort forsøk med den nye metoden ved noen kommunale valg i 1994.

281.Her har jeg foretatt en viss forenkling. Denne består først og fremst i at jeg ser bort fra muligheten for at et parti stiller flere lister i samme valgkrets, jf. avsnitt 16.

grensen. Skillet går altså ved en viss andel av partiets stemmetall i valgkretsen og er uavhengig av hvor mange mandater partiet har vunnet i kretsen. Dette kan gi lite naturlige utslag. Dersom et parti har vunnet ett mandat i en krets og de fleste velgerne bare har stemt på partiet, kan støtte fra åtte prosent av partiets velgere være nok til at en kandidat langt nede på lista vinner det ene mandatet. Dersom partiet har vunnet *ti* mandater i valgkretsen, noe som godt kan forekomme ved riksdagsvalg i Sverige, er det fortsatt krav om støtte fra åtte prosent for at en kandidat som ikke er blant de ti første på lista, skal kunne bli valgt. Det kan synes rimelig at den andelen av velgerne som må stemme på en bestemt måte for at partiets prioritering skal fravikes, er mindre dess flere mandater partiet har vunnet i kretsen, men slik er altså ikke den svenske ordningen.

Det er naturlig for en velger å tro at man støtter partiets prioritering ved ikke å avgi spesiell personstemme. Dette er delvis riktig, men bare delvis. Dess flere som har avgitt ren partistemme, dess mer skal det til for å nå den fastsatte grensen for antall personstemmer, og dess færre som når denne grensen, dess større betydning får partiets prioritering. Den mest effektive støtten til partiets prioritering er å gi personstemme til den første på lista som ikke i alle fall vil bli valgt, men det er ikke godt å vite på forhånd hvem det blir. De taktiske problemene for den som ønsker å støtte partiets prioritering, er av samme type som i Finland, men har mindre betydning, siden det er mulig å avgi en ren partistemme, som vil innebære en viss støtte til partiets prioritering.

Ved riksdagsvalget i 1998 ble det bare valgt noen ganske få representanter som ikke ville ha blitt valgt dersom man hadde sett bort fra personstemmene og fulgt de tidligere reglene. Dette kan tyde på at reglene om personvalg er lite effektive, men det kan også bety at velgerne stort sett støtter, eller i hvert fall aksepterer, partienes prioriteringer [282] . Det har vært en del debatt i Sverige om reglene for personvalg, men jeg får ikke nærmere inn på det.

15.4 Belgia

Ytterligere en variant er i bruk i Belgia. Et parti stiller opp en prioritert liste av kandidater i en valgkrets. En velger stemmer på en liste og kan, men behøver ikke, gi en spesiell personstemme til en av kandidatene på lista. Etter valget blir det, for hvert parti og hver valgkrets, beregnet et *valgtall* . Dette er det minste heltall som overstiger følgende størrelse: Partiets stemmetall i kretsen, dividert med partiets mandattall i kretsen pluss en [283] . En kandidat som har minst så mange personstemmer som valgtallet, er valgt. Det kan umulig på denne måten bli valgt flere kandidater enn partiets mandattall, og valgtallet er satt så lavt som mulig gitt at dette skal være oppfylt. Dette er bakgrunnen for formelen for beregning av valgtallet. Man ønsker et lavt valgtall, for at flest mulig kandidater skal bli valgt på grunnlag av sine personstemmer, men det må ikke være så lavt at det kan tenkes å bli valgt for mange.

282.Dette kan igjen skyldes at partiene tar hensyn til forventede reaksjoner fra velgerne ved nomineringen, jf. den andre av de tre kanalene for velgerinnflytelse over personvalget omtalt i avsnitt 4.

283.La stemmetallet være n, mandattallet k og valgtallet q. Da er q = Î n / (k+1)° + 1, der Î ° betegner avrunding nedover til nærmeste hele tall.

Dersom partiet fortsatt har ledige mandater etter at man har erklært valgt alle kandidater med minst så mange personstemme som valgtallet, tar man for seg de rene partistemmene, altså stemmene fra de av partiets velgere som ikke har avgitt noen spesiell personstemme. Disse skal gis til kandidatene på lista i rekkefølge fra toppen. Nærmere bestemt går man fram slik: Dersom nr. 1 på lista ikke har nådd valgtallet, gir man denne så mange av de rene partistemmene som trengs for å nå valgtallet. Dersom det fortsatt er rene partistemmer til overs, gjør man det samme for nr. 2 på lista, osv, inntil de rene partistemmene er brukt opp. Alle kandidater som nå har nådd valgtallet, er valgt. Dersom det fortsatt er ledige mandater, blir de gjenværende kandidatene med flest stemmer valgt.

Antallet personstemmer som trengs for at en kandidat langt nede på lista skal bli valgt, er lik valgtallet, og dette er en lavere andel av partiets stemmetall i valgkretsen dess flere mandater partiet har vunnet i kretsen. Her skiller altså den belgiske ordningen seg fra den svenske.

15.5 Sammenlikning

En ren partistemme representerer i det belgiske systemet en maksimalt effektiv støtte til partiets prioritering. Stemmen blir gitt til kandidat nr. 1 på lista dersom denne trenger den for å nå valgtallet, ellers gis den under samme forutsetning til nr. 2, osv. I de variantene som tidligere er diskutert, har det vært umulig eller vanskelig å gi effektiv støtte til partiets prioritering, og det er etter min mening en svakhet. Etter dette kriteriet er den belgiske ordningen derfor bedre enn den finske, danske eller svenske.

Dersom en velger som avgir ren partistemme, alltid ønsker å støtte partiets rangering av kandidatene, vil den belgiske ordningen være ideell fra dette synspunktet. Det er imidlertid ikke grunnlag for å hevde at velgerne nødvendigvis tenker slik. Bak en ren partistemme kan det ligge ulike holdninger. Det kan tenkes at velgeren overhodet ikke har reflektert over personvalget. Det er umulig å ta spesielt hensyn til slike velgerne ved utforming av reglene for personvalget, og jeg syns heller ikke man dermed gjør dem noen stor urett. En annen mulighet er at velgeren har tenkt over personvalget og bestemt seg for å være nøytral, dvs. overlate dette aspektet ved valget til andre. Det er i praksis to muligheter for hvem velgeren da ønsker å overlate avgjørelsen til:

1. Partiet og dets nominasjonsprosess.
2. De av partiets velgere som interesserer seg for personvalget.

I Belgia blir en ren partistemme fortolket i samsvar med 1., mens den danske varianten jeg har beskrevet ovenfor, bygger på 2. En velger i Belgia som har holdning 2., har ingen mulighet for å uttrykke dette, mens 1. ikke kan uttrykkes effektivt i den omtalte danske varianten. Ideelt burde både velgere med holdning 1. og velgere med holdning 2. ha mulighet for å uttrykke sitt standpunkt. Dessuten må de som har en mening om personvalget, kunne uttrykke denne. Jeg tviler på at det er mulig å lage en valgordning som oppfyller alle disse kravene. I alle fall er det svakheter både ved den belgiske og den danske ordningen. Spørsmålet er hvilket problem som er mest alvorlig.

Jeg foretrekker den belgiske ordningen framfor den danske. For det første tror jeg at 1. er en mer utbredt holdning enn 2. blant dem som selv ikke har noen bestemt mening om personvalget. I den sammenhengen er det også

grunn til å understreke at partiets nominasjon er kjent på valgdagen, mens resultatet av å overlate personvalget til de velgerne som er interessert i dette, ikke er kjent, selv om man i noen tilfeller kan gi gode prognoser på dette punktet. Holdning 1. innebærer altså å akseptere noe man vet hva er, mens 2. er å overlate avgjørelsen til en prosess med uvisst utfall. For det andre mener jeg det er naturlig for en velger å tro at en ren partistemme representerer støtte til partiets prioritering. Det innebærer at de som har holdning 1., blir ført bak lyset av den danske varianten, mens de som har holdning 2., ikke i samme grad blir ført bak lyset av den belgiske.

La meg avslutte diskusjonen med å nevne enda en variant. Det er mulig å sette valgtallet lavere enn i Belgia, men holde på prinsippet om at valgtallet, som andel av partiets stemmetall i kretsen, skal være lavere dess flere mandater paritet har vunnet i kretsen [284] . Da er det teoretisk mulig at for mange kandidater, dvs. flere enn det antallet mandater partiet har vunnet i kretsen, når valgtallet. Den naturlige regelen for dette tilfellet er at kandidatene med flest stemmer er valgt, slik at en eller flere som nådde valgtallet, likevel ikke blir valgt. Fordelen ved et lavere valgtall, er at det da er større sjanse for at personstemmene får gjennomslag. Dersom valgtallet ikke er alt for lavt, vil sannsynligheten være liten for at for mange kandidater når valgtallet, og de gunstige egenskapene ved den belgiske ordningen, slik disse er beskrevet ovenfor, blir i hovedsak bevart.

16 Flere lister for samme parti i samme valgkrets

Dersom et parti kan stille flere lister i samme valgkrets, er det åpnet en viss mulighet for at velgerne kan få innflytelse på personvalget.

Følgende er en forenklet versjon av den ordningen som gjaldt i Sverige fram til 1994: Et parti kan stille flere lister i samme valgkrets [285] . Disse kan ha helt forskjellige kandidater, eller bestå helt eller delvis av de samme kandidatene, eventuelt i forskjellig rekkefølge. Den som stemmer på partiet, kan velge en av listene, men kan ikke gjøre rettinger på denne [286] . Partiets stemmetall er summen av stemmetallene til dets lister. Etter at partiets mandattall er fastsatt, blir personvalget gjennomført etter regler som tar hensyn til stemmetallet for de ulike listene. Dersom ingen er kandidat på mer enn en liste, blir dette en forholdsmessig fordeling av mandatene mellom listene basert på deres stemmetall [287] . Siden samme navn kan forekomme på flere lister, blir

284.F.eks. kan man la q = În/(k+T)° + 1, der T > 1 er et fast tall som ikke avhenger av n og k, jf. notasjon i note 61.

285.I den ordningen som gjaldt i Sverige fram til 1994, kunne dessuten andre enn partiets besluttende organer stille liste i partiets navn, såkalte «sprenglister». Jeg holder dette utenfor diskusjonen.

286.Dette er en forenkling. Fram til 1994 var det en meget vid adgang til å foreta rettinger på listene. I samband med innføringen av adgang til å avgi en spesiell personstemme, jf. punkt 15.3, ble adgangen til å gjøre endringer på listene innskrenket, men ikke avskaffet. I hvert fall ved riksdagsvalg har adgangen til å gjøre endringer på listene blitt brukt så lite at den i praksis ikke har spilt noen rolle.

287.I Norge hadde vi en ordning med listeforbund ved stortingsvalgene i årene 1930 – 1945 samt i 1985. Reelt sett kan samme virkning oppnås i Sverige ved at to eller flere partier formelt går sammen til ett parti, men stiller hver sine lister innen rammen av dette partiet. Denne muligheten har vært utnyttet.

ordningen mer komplisert, men prinsippet er det samme [288] . Innenfor denne ordningen kan et parti nekte velgerne enhver mulighet for å påvirke personvalget ved bare å stille *en* liste. I alle fall er velgernes valgfrihet ganske begrenset.

Erfaringene fra Sverige tyder på at adgang for partiene til å stille flere lister i praksis ikke gir velgerne på valgdagen noen reell innflytelse over personvalget. Dette var bakgrunnen for at reglene i Sverige ble endret med virkning fra 1998.

17 Stemmer for eller mot flere kandidater

Ordningene beskrevet i avsnitt 15 gir en velger adgang til å gi maksimalt *en* spesiell personstemme, uansett hvor mange som skal velges, og uansett hvor mange mandater det partiet velgeren har stemt på, vinner i valgkretsen. Dette kan virke utilfredsstillende. En velger bør, kan det hevdes, ha mulighet for å påvirke personvalget innen sitt parti i større grad enn dette.

17.1 Bosnia og Hercegovina

Den finske, danske eller svenske ordningen omtalt i punkt 15.1 – 15.3 kan lett modifiseres for å ta hensyn til at velgeren skal kunne støtte mer enn en kandidat [289] . En slik ordning ble brukt ved kommunale valg i Bosnia og Hercegovina i april 2000 og er planlagt brukt ved parlamentsvalg i november 2000 [290] .

Ordningen er analog med den svenske varianten, presentert i punkt 15.3. Som i Sverige stiller et parti opp en prioritert liste av kandidater i en valgkrets. En velger kan stemme på en liste som sådan uten å gi personstemme, eller gi personstemme til *en eller flere* av kandidatene på samme liste. Man kan gi personstemme til så mange kandidater man vil innen en liste, men det er ikke tillatt å gi personstemmer til kandidater på ulike lister [291] . Ved mandatfordelingen teller stemmen som *en* stemme avgitt på partiet, uansett om den er avgitt for lista som sådan eller for en eller flere kandidater på denne. Man kan altså ikke øke sin innflytelse på mandatfordelingen ved å gi mange personstemmer.

Ved personvalget skiller man mellom kandidater som har og som ikke har fått et antall personstemmer minst lik en fastsatt andel av partiets stemmetall i valgkretsen. De kandidatene som har nådd denne grensen, kommer i betraktning først, i rekkefølge etter personlig stemmetall, når partiets mandater skal besettes. Dersom det fortsatt er ledige plasser, kommer de øvrige kandidatene i betraktning, i rekkefølge etter plassering på den opprinnelige lista.

288.Metoden er beskrevet i vallagen, SFS 1997: 157, kapittel 20 § 4, og er der kalt «heltallsmetoden».

289.Den belgiske ordningen, jf. punkt 15.4, kan ikke like lett modifiseres, på grunn av ordningen med valgtall.

290.Disse valgene er i skrivende stund ennå ikke holdt.

291.Alle lister ved samme valg er trykt på samme stemmeseddel. (Slik er for øvrig også ordningen i Danmark.) Man stemmer ved å sette kryss ved en listeoverskrift, eller ved ett eller flere personnavn innen en liste. Dersom det er stemt på personer fra ulike lister, må stemmeseddelen forkastes. Dersom det hadde vært tillatt å gi personstemmer til kandidater fra ulike lister, måtte stemmen, i forhold til reglene om mandatfordeling mellom listene, deles mellom flere lister. Det ville uvegerlig gjøre ordningen mer komplisert.

Formelt er dette samme regel som i Sverige, se punkt 15.3, men det er altså mulig å gi flere personstemmer, og det gjør at systemene ikke er helt like.

Det omtalte skillet gikk ved *fem prosent* av partiets stemmetall i valgkretsen ved valget i april 2000. Det er bestemt at det skal være *tre prosent* ved valget i november 2000.

Det er ikke sikkert en velger øker sin innflytelse over personvalget ved å gi mange personstemmer. F.eks. vil det å stemme på *samtlige* kandidater på en liste være å stille seg nøytral til personvalget, akkurat som man gjør ved å stemme på lista som sådan uten å gi personstemme.

Forholdene i Bosnia og Hercegovina er svært forskjellig fra forholdene i etablerte demokratier som Norge. Likevel er det interessant at en ordning av denne typen er innført der, og jeg har funnet det verdt å nevne og kommentere den [292] .

17.2 Norske kommunestyrevalg

Gjeldende ordning ved norske kommunestyrevalg gir en velger mulighet for å gi uttrykk for positive og negative holdninger til samtlige kandidater på en liste, og på grunn av reglene om slengstemmer er det også mulig å støtte kandidater som står på andre lister. Man kan vanskelig tenke seg mer omfattende muligheter for å uttrykke holdninger. En annen sak er om velgeren på denne måten effektivt kan påvirke valgresultatet.

Partiets innflytelse over personvalget er på en måte meget sterk, og på en annen måte svært svak. Det er praktisk talt sikkert at de forhåndskumulerte kandidatene kommer foran de ikke forhåndskumulerte, men innen hver av disse gruppene er partiets prioritering nesten uten betydning, jf. framstillingen i avsnitt 10. Dette innebærer også at det er vanskelig å gi effektiv støtte til partiets prioritering.

Er det mulig å la partiets innflytelse mer være et spørsmål om grad, i stedet for å ha det absolutte skillet mellom de to typene kandidater som følger av gjeldende ordning for personvalget ved kommunestyrevalg?

17.3 Gradert innflytelse for partiet

Jeg skal skissere et mulig system med denne egenskapen. Det er basert på gjeldende regler for kommunestyrevalg: Tanken er likevel at en slik ordning skal kunne vurderes innført ved alle typer valg.

Partiet setter opp en prioritert liste med kandidater, som hver er ført opp *en* gang. Forhåndskumulering i tradisjonell forstand eksisterer altså ikke. En velger kan kumulere og stryke, samt føre opp slengere [293] . I tillegg til de stem-

292. Valgreglene i Bosnia og Hercegovina har hittil ikke blitt vedtatt av lokale myndigheter, men er fastsatt av representanter for det internasjonale samfunnet, først og fremst representert ved Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Ved utformingen av reglene har dette gitt muligheter som ikke eksisterer i etablerte demokratier, der enhver endring i valgordningen må vedtas av en forsamling valg i henhold til de tidligere reglene. De hensynene som ligger til grunn for utformingen av valgordningen er også til dels andre, eller i hvert fall avveiingen mellom ulike hensyn forskjellig. I argumentasjonen i hovedteksten legger jeg stor vekt på at en velger som ønsker det, skal ha mulighet for å støtte partiets rangering av sine kandidater. De som har utformet valgreglene i Bosnia og Hercegovina, har i\av gode grunner lagt mindre vekt på dette hensynet. Tvert imot kan det ha vært et poeng å svekke partiledelsens innflytelse. Jeg går ikke nærmere inn på dette.

metallene som følger av dette, får de første kandidatene på lista en bonus, x prosent av partiets stemmetall for nr. 1, y prosent for nr. 2, z prosent for nr. 3, osv., der $x > y > z > \ldots 0$. Med «partiets stemmetall» er her ment antall avgitte stemmesedler med partiets overskrift [294]. Kandidatene blir så ordnet etter totalt stemmetall, inkludert bonus, og dette avgjør hvem som blir valgt. Tallene x, y, z osv. må spesifiseres, og spesielt må det tas standpunkt til hvor mange kandidater som skal få bonus. Dette kan tenkes å variere med antall representanter som skal velges ved det aktuelle valget.

Dersom mange velgere ønsker å flytte en kandidat oppover eller nedover i ordningen, vil de i dette systemet kunne få sin vilje ved å kumulere eller stryke kandidaten. En eller noen få velgere kan derimot ikke oppnå vesentlige endringer i rekkefølgen. Dersom A står høyere enn B på den opprinnelige lista, vil det antallet strykninger av A og kumuleringer av B som trengs for å få stilt B foran A i den endelige rekkefølgen, avhenge av hvor mye høyere partiet har stilt A enn B. Partiets innflytelse er altså gradert, og det er ikke tale om alt eller intet, som i dagens regler for kommunestyrevalg.

En urettet liste øker bonusen for de første kandidatene, siden denne er uttrykt som prosent av partiets stemmetall, jf. definisjonen ovenfor. Dermed blir en urettet liste en støtte til partiets prioritering [295]. Systemet er altså basert på at en velger som leverer en urettet liste, tenker på den måten som i punkt 15.5 er kalt holdning 1.; jf. argumentasjonen der for at dette er den mest rimelige forutsetningen.

18 Forholdstallsvalg uten lister innen listene

Som nevnt i avsnitt 3 fins det metoder for forholdstallsvalg som ikke er basert på partilister.

Kan man tenke seg en slik metode brukt ved personvalget innen en liste? I prinsippet er svaret ja. Alle metodene diskutert i avsnitt 15 – 17 inneholder elementer av forholdstallsvalg uten lister, men vurdert som sådanne er de ikke spesielt gode ordninger [296].

Den etter mitt syn klart beste metoden for forholdstallsvalg uten lister er på norsk gitt navnet *preferansevalg* [297]. Ordningen er bl.a. i bruk ved valg til

293. Velgeren kan dermed gi to, en eller null stemmer til en kandidat på egen liste. Situasjonen er symmetrisk, i den forstand at velgeren kan gå like mye opp som ned i forhold til en urettet stemmeseddel. I gjeldende ordning er det en asymmetri, jf. note 36.

294. En stemmeseddel skal ha en overskrift som samsvarer med en av de godkjente listene, jf. valgloven § 44 nr. 3 første punktum. – Etter dagens regler om kommunestyrevalg er det partiets listestemmetall som blir lagt til grunn ved mandatfordelingen. Dette er lik stemmetallet slik det er definert i hovedteksten, multiplisert med antall medlemmer i kommunestyret, justert for avgitte og mottatte slengere. Disse reglene kan man holde fast ved, både ved kommunestyrevalg og ved eventuelle andre valg der ordningen skissert her måtte bli innført.

295. Denne støtten vil være ganske svak. Man støtter partiets rangering sterkere ved å kumulere de første på lista.

296. Den beste sett fra dette synspunktet er sannsynligvis den svenske heltallsmetoden, jf. note 66. Den har en viss likhet med preferansevalg, som er diskutert nedenfor i hovedteksten.

297. I internasjonal, engelskspråklig litteratur har den flere navn, men det vanligste er «the single transferable vote».

parlamentet i Irland. Den kan i korthet beskrives slik [298] . En velger rangerer kandidatene. I det tilfellet vi diskuterer her, vil det si kandidatene på et partis liste. Det er tillatt å rangere bare en, eller så mange man vil, inkludert at man kan rangere samtlige kandidater partiet har nominert. Derimot kan man ikke gi samme prioritet til mer enn en kandidat. Det lønner seg normalt å rangere mange. (Det er ingen sammenheng mellom antallet representanter som skal velges, det vil i dette tilfellet si antallet mandater partiet vinner, og antallet kandidater en velger kan, bør eller skal rangere.) Det blir beregnet et *valgtall* , som er det minste heltall som overstiger partiets stemmetall i kretsen dividert med partiets mandattall i kretsen pluss en [299] . I første omgang teller man bare førstepreferansen på hver stemmeseddel. De kandidatene som har nådd valgtallet, er valgt. Dersom det viser seg at en kandidat er sjanseløs, skal de stemmene som er gitt til vedkommende, overføres til neste preferanse på hver stemmeseddel. Dersom en kandidat blir valgt med godt og vel nok stemmer, skal også stemmene overføres til neste preferanse, men da med redusert vekt, siden disse stemmene har brukt en del av, men ikke hele, sin vekt på å få valgt den kandidaten stemmene overføres fra.

I begynnelsen av punkt 15.1, i omtalen av den finske valgordningen, ga jeg noen eksempler på hvordan det innenfor den ordningen kan oppstå taktiske problemer for en velger. Det faktum at stemmer ved preferansevalg blir overført, både når en kandidat er sjanseløs og når en kandidat er valgt med flere stemmer enn nødvendig, medfører at det blir mindre fare for at en stemme blir bortkastet, og dermed blir de taktiske problemene vesentlig redusert.

Det er lett å avgi stemme ved preferansevalg, og det er lett å forstå sammenhengen mellom en stemme og dens virkning, jf. 1. og 2. i avsnitt 6. Derimot er opptellingen ganske komplisert, jf. 3.

Jeg anbefaler ikke at man avgjør personvalget innen listene ved hjelp av en ordning av den typen som er diskutert i dette avsnittet, men skal en slik ordning brukes, bør det være preferansevalg.

19 Antall kandidater på en liste

Alle aktuelle ordninger forutsetter at partiene stille *lister* ved valget.

Valgloven stiller krav til hvor mange navn som skal stå på en liste. Ved stortingsvalg skal det være minst like mange som antallet distriktsmandater i vedkommende fylke, dvs. 15 i Hordaland og Oslo og færre i de øvrige fylkene. Ved fylkestingsvalg skal det være minst like mange som antallet medlemmer i fylkestinget. Tilsvarende gjelder ved valg til kommunestyret, men på grunn av muligheten for forhåndskumulering, behøver ikke antallet *forskjellige* navn være mer enn litt over halvparten av medlemstallet i kommunestyret [300] . Det er vanskelig å se noen begrunnelse for å kreve så mange kandidater. F,eks, har Akershus fylkesting 63 medlemmer. Et parti som kanskje ikke er sikker

298.En detaljert beskrivelse er gitt i notatet og artikkelen nevnt i note 2.

299.Definisjonen er den samme som i den belgiske ordningen omtalt i punkt 15.4, se note 61 med tilhørende tekst.

300.Valgloven § 25 nr. 1 bokstav c. Her er det også fastsatt øvre grenser for antall kandidater på en liste. Det kan være et praktisk behov for å ha en grense i den retningen. Jeg diskuterer ikke dette nærmere.

på overhodet å få mandat, og som vil regne det som en stor seier å få to eller tre, må ha minst 63 ulike navn på sin liste. Slike partier fins, og etter vår valgordning er de legitime alternativer og har full rett til å delta i valget.

Jeg forstår egentlig ikke at det er behov for noen nedre grense for antall kandidater på en liste. De som fremmer forslaget, vil i egeninteresse sørge for at antallet er godt og vel det mandattallet de høyst kan regne med å få. Valgloven § 64 sjette ledd lyder:

> «Skulle det tilfalle en liste flere plasser enn den har valgbare kandidater, skal dens kandidater anses som forlodds valgt, og de øvrige plasser fordeles på de andre listene slik som bestemt foran.»

En liste taper altså mandater dersom den inneholder for få kandidater. Den siterte regelen gjelder kommunestyrevalg, men samme regel gjelder eller kan innføres ved andre valg [301] .

Riktignok vil det være slik at dess færre kandidater et parti har nominert, dess færre er det å velge mellom for dem som stemmer på partiet. I prinsippet kan man tenke seg at partiet nominerer akkurat så mange som det antallet mandater det kan vente å vinne. Dersom partiet har gjettet riktig, vil det ha fratatt velgerne enhver mulighet for å påvirke personvalget. Det virker imidlertid svært lite sannsynlig at et parti vil opptre på denne måten. Dersom partiet realistisk sett har mulighet for å vinne ett eller to mandater, blir ikke velgernes frihet etter mitt syn vesentlig innskrenket ved at antallet kandidater på partiets liste blir redusert fra 63 til f.eks. ti, jf. eksempelet ovenfor angående Akershus fylkesting.

Resonnementet i dette avsnittet gjelder i prinsippet alle typer valg, men har neppe stor betydning for stortingsvalg. Det gjelder uansett hvilke regler for personvalg man velger å innføre, inkludert at man beholder nåværende regler.

20 Avslutning

Reglene for personvalget ved på den ene siden stortingsvalg og fylkestingsvalg, og på den andre siden kommunestyrevalg, er svært forskjellige. Gode grunner taler for å gi velgerne på valgdagen større innflytelse enn i dag ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Ved kommunestyrevalg bør det innføres reell mulighet for å støtte partiets prioritering. Det vil i praksis innebære at betydningen av denne prioriteringen øker. Konsekvensen av de endringene jeg her anbefaler, vil derfor være å gjøre ordningene ved ulike typer valg mindre forskjellige.

301. Ved stortingsvalg er ikke kravet til minste antall kandidater på en liste spesielt krevende. Til og med valget i 1971 var det ved kommunestyrevalg nødvendig med full liste for å få full uttelling fra velgere som stemte på rene lister. Det er mulig dette er bakgrunnen for gjeldende regel om minste antall kandidater, men endringer i andre regler har gjort dette hensynet irrelevant. Ved fylkestingsvalg fins regler som skal bidra til at alle kommunene i fylket, eller flest mulig av dem, blir representert i fylkestinget, jf. diskusjon i avsnitt 9. Det er mulig kravet om mange kandidater har som formål å øke sannsynligheten for at det fins kandidater å ta av fra alle kommuner. Jeg ser ikke dette som noe viktig argument. Et stort parti vil normalt selv ønske seg en geografisk balansert liste. Et lite parti vil ikke i noe tilfelle kunne få mange kommuner representert i sin gruppe i fylkestinget.

Likevel har jeg i avsnitt 12 argumentert for at reglene om personvalg ikke nødvendigvis bør være de samme ved alle valg. Det er imidlertid ikke opplagt at skillet bør gå mellom typer valg slik tilfellet er i dag, særlig fordi kommunene, og til dels også fylkene, er svært forskjellige i folketall og på andre måter. I avsnitt 14 – 18 har jeg beskrevet og kommentert ulike ordninger for personvalg. Uten å trekke noen definitiv konklusjon, har jeg særlig festet meg ved to alternativer:

– Den belgiske varianten av metoden der velgeren kan, men ikke må, avgi spesiell personstemme, jf punkt 15.4.
– Ordningen skissert i punkt 17.3.

Den siste ligger nærmest norsk tradisjon, men siden jeg bare har levert en skisse, må ordningen beskrives i større detalj og utredes nærmere dersom den blir oppfattet som interessant.

Vedlegg 9

Kva utset kandidatar til norske kommunestyreval seg for?

Ei undersøking av Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim1 Dag Arne Christensen

1 Innleiing

Kva effekt har personvalet i norske lokalval for dei kandidatane som stiller seg til disposisjon på partia sine lister? Med bakgrunn i data frå fire kommunar i 1995 valet prøver denne rapporten å gi nokre svar. Eksisterande forsking på dette feltet har så langt konsentrert seg om effekten av listerettinga på kvinnerepresentasjonen (Hellevik og Bjørklund 1995, Bjørklund 1999, SOU 1993: 21, SOU: 1999: 92). Det er mindre kunnskap om korleis ulike eigenskapar ved valordninga påverkar kandidatane generelt, og andre kandidattypar spesielt. Er det t.d. slik at kandidatane blir meir kumulerte enn dei blir strokne? Eller, dominerer strykinga? Er personvalet kontroversielt, er det dei samme kandidatane som både blir strokne og kumulerte? Eller, kan vi skilje mellom kandidatar som anten konsekvent blir strokne eller kumulerte? Blir kandidatar langt nede på listene kumulerte, medan listetoppane blir strokne? Blir kvinner strokne meir enn menn? Eller, blir menn kumulerte meir enn kvinner? [302]

Artikkelen har tre hovudoverskrifter: Først blir det gjort greie for kva moglegheiter veljarane har for å rette på listene ved lokalval, deretter blir det presentert eit oversyn over omfanget av retting på listene i norske kommunar generelt, og endeleg blir det studert korleis ulike måtar å rette på listene slår ut for dei 2050 kandidatar som er med i denne undersøkinga.

2 Valordninga: «Premiering» og «straff» av kandidatar

Samanlikna med andre former for personval er den ordninga som eksisterer ved norske kommunestyreval unik (Katz 1997). Det unike ligg i at kandidatar ikkje berre kan bli «premierte» gjennom å få tilleggstemmer, men dei kan også bli «straffa» ved å bli strokne på listene. Veljarane sitt handlingsrom med omsyn til både å «premiere» og å «straffe» kandidatar er stort.

«Premiering» av kandidatar skjer ved at veljarane kan gi dei kandidatane dei måtte ønske det tilleggsstemmer, dvs. å *kumulere* kandidatar. Tidlegare har kumulering gått føre seg på tre måtar: a) anten ved å setje eit kryss, b) skrive «kum» ved namnet til kandidaten, eller c) skrive namnet ein gong til. Ei lovendring våren 1999 gjer at det no berre er høve til å kumulere ved å setje eit kryss ved sida av namnet på kandidaten. Ein kandidat kan berre bli kumulert ein gong, dette gjeld og for dei kandidatane som partia har kumulert på førehand. Førehandskumulerte kandidatar kan dermed maksimalt få tre kan-

302.Takk til Bernt Aardal, Steinar Dalbakk, Audun Offerdal, og Tor Midtbø for nyttige kommentarar.

didatstemmer pr. stemmesetel. Det er inga avgrensing med omsyn til kor mange kandidatar veljarane kan kumulere.

«Premiering» av kandidatar kan og gå føre seg ved at veljarane kan overføre personar frå andre lister, dvs. gi såkalla «slenger- stemmer». Retten til å gi «slenger-stemmer» vart fjerna ved valet i 1975, men protestar førte til at ordninga blei innført på ny i 1979. Derimot vart det ikkje lenger høve til å føre opp namn som ikkje stod på nokon av dei andre godkjende listene (såkalla «ville kandidatar»).

Moglegheitene for å «straffe» kandidatar ligg i at veljarane kan stryke kandidatar på stemmesetelen. Kandidatane som blir strokne tapar kandidatstemmer tilsvarande talet på strykingar. Ei stryking skal gå føre seg ved at veljarane set ein strek over namnet på kandidaten.

Motvekta til dette sterke innslaget av personval ligg i partia sin rett til å «førehandskumulere» kandidatar. Dette markerer partia med å føre opp ein kandidat to gonger. Før valet i 1975 var det høve for partia å føre opp ein kandidat tre gonger, ordninga vart derimot i liten grad nytta.

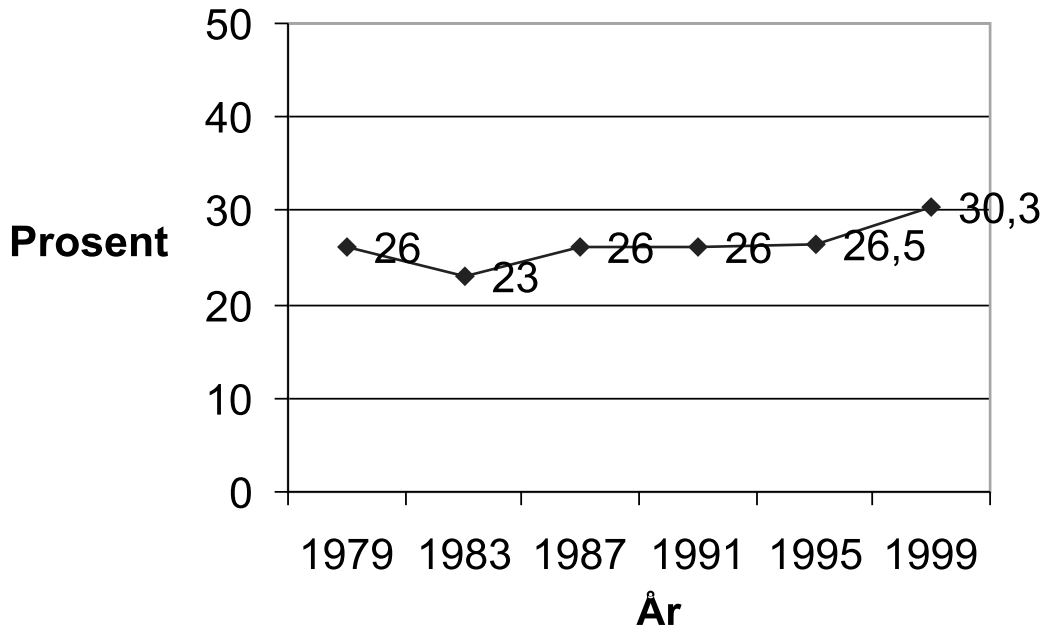
Med omsyn til å velje ut dei kandidatane som står på partia sine lister har veljarane ingen innverknad. Retten til å nominere kandidatar ligg hos dei politiske partia. Gitt at partia veit at berre eit fåtal kandidatar blir valte tek partia omsyn til ei rekkje eigenskapar ved kandidatane i nominasjonsprosessen. Faktorar som kjønn, alder og territoriell tilhøyre er viktige faktorar i nominasjonsprosessen. Føremålet er å sikre eit sosialt representativt resultat (Valen 1988). Skare (1996) understrekar derimot at det å nominere kandidatar i høg grad også er ei politisk utveljing. Desse høgare ein kjem på listene dess meir lojale er kandidatane.

Kor stort er så omfanget av retting på listene i norske kommunestyreval?

3 Omfanget av listeretting: Kven og kvifor?

Omfanget av listeretting er rapportert i Statistisk Sentralbyrå sine publikasjonar. Konsekvensane er i alle hovudsak studert av Ottar Hellevik og Tor Bjørklund, som altså primært har konsentrert seg om kvinnerepresentasjonen (Hellevik og Bjørklund 1995, Bjørklund 1999). Deira analysar er baserte på data som ikkje skil mellom ulike typar retting, altså mellom omfanget av «premiering» og «straff». Så langt har ein dermed primært kunnskap om kor mange som rettar på listene, kven dei er, og kva konsekvensar dette har for kvinnerepresentasjonen.

Det går fram av figur 7.1 at om lag 30 prosent av veljarane rettar på listene ved lokalval. Dette har halde seg relativt stabilt over tid. Vidare er det monaleg meir retting på listene i små kommunar enn i dei større (sjå undervedlegg tabell B). Likevel er det ein tendens over tid til at fleire rettar på listene også i større kommunar. Særleg markant har auken vore i Oslo, frå 8 prosent i 1979 til 22 prosent i 1999 (Bjørklund og Saglie 2000). Vidare rettar Senterpartiet og Venstre sine veljarar mest på listene, medan det er mindre retting på listene til Frp, Høgre, DNA og KrF (sjå undervedlegg tabell C). Det er ein klar tendens til at skiljet mellom dei politiske partia når det gjeld listeretting er redusert over tid.



Figur 9.1 Retting på listene i norske kommunestyreval (prosent)

Eit system basert på personval er gjerne avhengig av at mange nyttar retten til å gi personstemmer. Dess fleire som personstemmer dess meir sosialt representativt oppfattar ein sluttresultatet. Gitt at personvalet i det norske tilfellet er *frivillig* vil dilemmaet alltid være at eit lite mindretal potensielt sett kan bestemme kandidatvalet. Dette er eit argument for å gjere personvalet *obligatorisk* (som i Finland). Sett på bakgrunn av tverrnasjonale data er det få som rettar på listene i norske kommunestyreval. I nasjonale val i Belgia og Danmark rettar om lag halvparten av veljarane på listene, medan 30 prosent av veljarane retta på listene i det første valet med personinnslag i Sverige i 1998. I danske lokalval rettar så mykje som 75 prosent av veljarane på listene. Korleis forklarer ein så at oppslutnaden om personvalet ikkje er større i Noreg? Hellevik og Bjørklund (1995) meiner ein viktig grunn er at ordninga er for komplisert. Veljarane lar være å rette fordi dei er redde for å gjere feil og dermed få sin stemmesetel forkasta. Forklaringa er ikkje uproblematisk. Den kan til dømes ikkje forklare den sterke variasjonen i retting på listene vi ser på tvers av ulike kommunetypar. Eit anna poeng er at den norske ordninga ikkje er åleine om å vere komplisert, den danske ordninga, med sine mange listeformer, er vel så komplisert, omfanget av retting er likevel større. Ei anna forklaring kan være at dei politiske partia har ei tilbakehalden holdning til personvalet. Helge Seip argumenterer tildømes, som svar på ein interpellasjon om listeretting i Stortinget i 1968, med at: «jo flere det er som nytter denne adgang, jo vanskeligere vil det være å få gjennomført en organisert retteaksjon med noe hell … Partiene bør ikke, slik som det har forekommet, oppfordre sine velgere til ikke å rette stemmesedlene, eller som det da heter, ikke «klusse» med listene» (NOU 1973: 38) I tidlegare innstillingar om valordninga

er det gjennomgåande at informasjon, og engasjement frå partia sine side er viktig for at eit system basert på personval skal fungere (Ibid, NOU 1982: 6).

Er det så eigentleg eit problem at såpass få personstemmer? Det er ei frykt for at eit *frivillig personval* resulterer i at eit lite mindretal bestemmer over det store fleirtalet som ikkje retter på listene. Argumentet baserer seg gjerne på ein påstand om at veljarar som ikkje retter på listene (dei fleste) har andre interesser enn dei som gjer dei (mindretalet). Påstanden er ikkje dokumentert, og det er langt frå sikkert at den er riktig. Tre argument taler for at ein ikkje bør ta nemneverdig omsyn til dei som ikkje retter på listene (Karvonen 1999): Først, det er ingenting som hindrar veljarane i å personstemme i tråd med eit parti si rangorden, altså å krysse for ein kandidat på valbar plass på lista – Deretter veit ein svært lite om korleis dei som avstår frå å personstemme har tenkt. Det treng ikkje være slik at dei med ei rein personstemme har meint at dei ynskjer dei representantane som står på toppen av lista. Det kan like gjerne være at dei vurderer personvalet som uvesentleg. I så tilfelle, er det inga motsetnad mellom dei som krysser for ein individuell kandidat, og dei som gir ei rein partistemme. – Endeleg er personvalet sin karakter av å være ein rett, viktig. Det er i strid med viktige demokratiske prinsipp å argumentere med at dei som nyttar seg av ein rett «krenkjer» dei som ikkje gjer det. Få vil, til dømes, krevje at ein bør jamstille dei veljarar som stemmer på valdagen med dei som held seg heime.

Når få rettar blir gjerne resultatet at listeretting framstår som ein lite representativ form for politisk aktivitet. Bjørklund (1997) viser også at listerettarane ikkje utgjer eit representativt utsnitt av veljarane. Listeretting er i stor grad ein tilleggsarena for den partipolitiske eliten. Om lag halvparten av dei med partimedlemskap retta i 1995 på listene (Ibid). Blant partimedlemmer med kommunale verv retta nærmare 2 av tre på listene.

Så til hovudtemaet, kva kandidatane blir utsette for?

4 Ei empirisk analyse av fire kommunar

Gitt at det her blir presentert data på kandidatnivå vil det strengt tatt ikkje være mogleg å trekke konklusjonar om korleis veljarane rettar på listene. Det sentrale er å dokumentere kva kandidatane blir utsette for, gitt ulike måtar å rette listene på. Eit sentralt spørsmålet blir å vise kva konsekvensar ulike former for listeretting har for ulike typar kandidatar. Gitt mangelen på empirisk forsking, blir det i utgangspunktet ikkje knytt spesielle teoretiske eller empiriske forventningar til resultatet. Det er dermed rom for å «spekulere» om eventuelle årsaker til variasjonar i korleis rettemønsteret fordeler seg på kandidatane.

Totalt omfattar datamaterialet 2050 kandidatar i lokalvalet i 1995. Kandidatane fordeler seg på følgjande fire kommunar: 525 kandidatar frå Kristiansand, 287 frå Østre Toten, 392 frå Narvik og endeleg 846 frå Trondheim. Datamaterialet dekker dermed til ein viss grad ulike kommunetypar, to store kommunar (Kristiansand og Trondheim), ein mellomstor (Narvik), og ein liten (Østre Toten).

Spørsmåla er fleire: Kva dominerer, «premiering» eller «straff»? Blir visse kandidattypar «premierte», medan andre blir «straffa»? Kva er samanhengen

mellom ulike former for retting, til dømes mellom kumulering («premiering») og stryking («straff»)? I tillegg til å svare på desse spørsmåla vil analysen bli konsentrert rundt følgjande typar av kandidatar:

1. kandidatane samla
2. kandidatar som reint faktisk ender opp som representantar
3. kandidatar som partia har kumulert på førehand
4. kandidatane sitt kjønn, og endeleg
5. kva parti kandidatane tilhøyrer. Utgangspunktet er altså heile utvalet av kandidatar.

4.1 Kandidatane totalt

Kva blir så desse 2050 kandidatane mest utsette for, kumulering («premiering») eller stryking («straff»)?

Tabell 7.1 gir eit eintydig svar: I snitt blir kandidatane mest utsette for stryking. Dette gjeld for kandidatane totalt sett, og det gjeld i alle dei fire kommunane. *Tabellen er enkel og skal tolkast slik at i snitt blir kvar kandidat stroken 27 gonger medan han blir kumulert 17 gonger.* For å samanlikne på tvers av dei fire kommunane er det nyttig å bruke det relative forholdet mellom kumulering og stryking (kum/stryk) som utgangspunkt. Analysen viser at det er svært små variasjonar mellom dei fire kommunane.

Forholdet mellom ulike måtar å «premiere» kandidatar på er også eintydig: kandidatane blir i snitt klart meir kumulerte enn dei får «slenger-stemmer». «Det er få «slenger stemmer» i snitt p.r. kandidat (snittet for kandidatane totalt er 4).

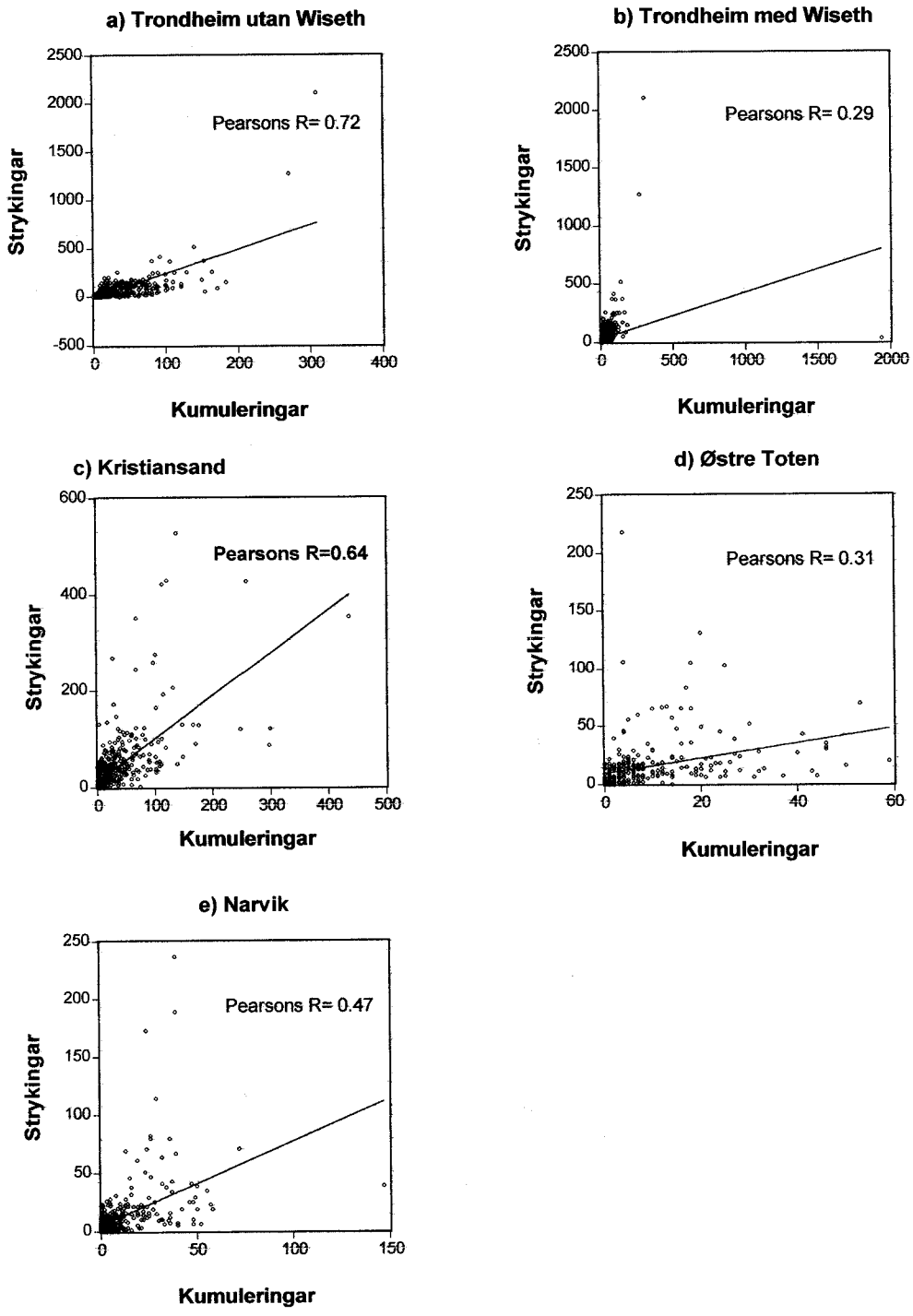
Tabell 9.1: Stryking, kumulering og «slenger-stemmer» per kandidat i Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim (Gjennomsnitt)

	Kum	Stryk	Sleng	Kum/stryk	N
Kristiansand	24	33	6	0,7	525
Østre Toten	8	14	2	0,6	287
Narvik	8	11	2	0,7	392
Trondheim ^{m}/Wiseth	19	35	4	0,5	846
Trondheim ^{u}/Wiseth	17	35	2	0,5	845
Kandidatane totalt	17	27	4	0,6	2050

Forholdet mellom kumulering og stryking, altså mellom «premiering» og «straff» er interessant. Er det slik at visse kandidatar konsekvent blir «premierte», medan andre utelukkande blir «straffa»? Ein kan tenkje seg to moglege mønster:

1. Ein variant er at det skal være mogleg å sile ut såkalla «eigna» og «ueigna» kandidatar. Er dette riktig vil visse kandidatar konsekvent bli kumulerte, og andre strokne. Resonnementet gir følgjande hypotese: H1 *Kumulerte kandidatar blir i svært liten grad strokne* . Spørsmålet er altså om vi kan forvente å finne eit skilje mellom konsekvent «premierte», og konsekvent «straffa» kandidatar. Samanhengen mellom kumulering og stryking vil i så fall være *negativ* .

2. Ein anna variant er at personvalet er kontroversielt. Er dette riktig vil samanhengen mellom kumulering og stryking være *positiv* , og vi vil forvente å finne ei polarisering på kandidatnivå. Resonnementet gir følgjande hypotese: H2 *Kandidatar som er kumulerte er også strokne* . «Premiering» og «straff» går hand i hand.



Figur 9.2 Korrelasjonen mellom kumulering og stryking. 1995.

Resultatet av analysen er eintydig: Det går fram av figur 7.2. at det snakk om sterke *positive* samanhengar. Personvalet er kontroversielt, kumulering og stryking går hand i hand. Korrelasjonen mellom kumulering og stryking, altså mellom «premiering» og «straff», er sterk. Det gjeld for dei 2050 kandidatane totalt, og det gjeld i dei fire kommunane. *Altså jo meir ein kandidat er kumulert, jo meir er han stroken* . Den første hypotesen (H1) blir klart avvist. Personvalet handlar om kontroversielle kandidatar, ein kandidat som blir løfta opp på listene blir også dytta nedover. Høgre sin førstekandidat i Trondheim kommune, Marvin Wiseth, er det einaste døme i datamateriale på det motsette. Wiseth blir konsekvent «premiert», (1939 tilleggstemmer og 1582 «slenger-stemmer), og i svært liten grad «straffa» (30 strykingar). Tek ein Høgre sin førstekandidat ut av datamaterialet aukar den totale korrelasjonen frå 0,36 til heile 0,63. Figur 2 viser klart at Wiseth er unnataket, det normale er jo meir kumulering, jo meir stryking.

Eit vanleg argument for å ta bort veljarane sin rett til å stryke kandidatar er at dette er ei stor påkjenning for dei kandidatane det går ut over. Slike kandidatar skal nærmast bli stempla som politisk ubrukelege (Kvinnepolitisk leiar i AP Karita Bekkemellem Orheim i Sunnmørsposten 9. februar 1999). Denne analysen støtter ikkje opp under ein slik konklusjon. «Stempelet som politisk ubrukeleg går snarare hand i hand med stempelet politisk brukande».

Argumentet mot å fjerne retten til å stryke har tradisjonelt tatt utgangspunkt i potensielle negative konsekvensar for det lokalpolitiske engasjementet. Tidlegare kommunalminister Helge Seip argumenterte t.d. i Stortinget i 1968 med at (NOU 1973: 38, s. 78):

> «Jeg mener at det er en demokratisk rett velgerne har, og som i noen grad gir den menige velger mulighet til å virke som et korrektiv overfor partiapparatene, der det ofte er en forholdsvis begrenset krets som dominerer. Det vil også kunne føre til en svekkelse av velgernes interesse for valget, om adgangen til å virke inn på personvalget svekkes. Jeg tror med andre det er riktig å gi en vid adgang til å influere på personvalget når partienes interesser blir sikret gjennom kumuleringsretten på listeforslagene».

Med bakgrunn i strykedebatten fekk to kommunar, Skjervøy og Kristiansand, høve til å gjennomføre eit forsøk i 1999 der veljarane ikkje fekk stryke kandidatar frå listene. Dette vart kompensert ved at veljarane kunne gi to tilleggsstemmer til kvar kandidat, også dei førehandskumulerte (sjå også kapittel 8). I Kristiansand argumenterte ein med at det å ta bort retten til å stryke vil kunne auke valdeltakinga. Argumentet var at det ville bli lettare for veljarane å få gitt uttrykk for sitt kandidatval når dei berre fekk kumulering å forhalde seg til (KRD 11. mai 1995). I lokalpressa dominerte derimot Seip sin argumentasjon, altså det å fjerne retten til å stryke ville resultere i det motsette, lågare oppslutnad om valet (t.d. Sunnmørsposten 05.02.99). I Magasinet for Fagorganiserte (nr. 3 Mars 1999) slo Odd Harald Røst fast at: «statsråd Ragnhild Queseth Haarstad har ved å gi dispensasjon fra valgloven blåst støvet av Lenins ord om folket som nyttige idioter for eliten». Det er tydeleg at framlegget mobiliserer, gjennomgangsmelodien mot å fjerne retten til å stryke var at dette vil føre til manglande interesse for lokalvala. Gitt at moglegheitene for både å «premiere», og å «straffe» kandidatar speler ei rolle

for om veljarane deltar eller ikkje kan Seip ha rett. To argument peikar i ei slik retning:

1. Valordninga gir rom for både negative og positive preferansar i personvalet. Dette er viktig gitt at personane blir sett på som viktigare i lokale val enn i nasjonale (Skare 1998).
2. Den sterke, og positive, samanhengen mellom kumulering og stryking inneber at personvalet er kontroversielt, noko som i seg sjølv kan være ei spore til mobilisering.

Eit viktig funn i litteraturen om valdeltaking er nettopp at kontroversielle alternativ i seg sjølv verkar mobiliserande. Dette argumentet er i tråd med den diskusjonen som Christensen og Midtbø (sjå vedlegg 2) reiser om samanhengen mellom listeretting og valdeltaking. Valdeltakinga i dei fire kommunane som er med i denne analysen gir derimot ingen klare svar. Trass i at valet av kandidatar framstår som meir kontroversielt i Trondheim og Kristiansand er valdeltakinga ikkje større enn i Østre Toten og Narvik (i Trondheim 60,2 prosent, i Kristiansand 59,8 prosent, i Narvik 56,8 prosent, og i Østre Toten 62,6 prosent). Ser ein på den gjennomsnittleg valdeltakinga i dei fire fylka som er representerte, ligg dei fire kommunane rundt snittet eller like under. Påstanden om ein eventuell positiv, eller negativ, samanheng mellom personval og auka politisk engasjement er problematisk. Med bakgrunn i internasjonale data er lite som peiker i retning av at personval, eller ikkje, er viktig med omsyn til faktorar som politisk aktivitet og interesse.

Eit anna interessant forhold er korleis rettemønsteret for dei kandidatane som til slutt ender opp som representantar, skil seg frå dei som ikkje slår igjennom?

4.2 Representantar versus ikkje – representantar

Ei rimeleg hypotese er at kandidatar som blir valte inn i kommunestyra blir kumulerte («premierte») meir enn dei blir strokne («straffa»), samanlikna med dei som fell utanfor.

Resultatet av analysen går fram av tabell 7.2. To funn er spesielt interessante:

– For det første er både omfanget av stryking og kumulering i snitt større for dei kandidatane som blir representantar, enn for dei som endar opp utanfor kommunestyresalen. Dette er i tråd med resultatet om at personvalet i høg grad er kontroversielt.
– For det andre viser det relative forholdet mellom stryking og kumulering at det likevel er små variasjonar mellom dei to kandidattypane. Dei som fell utanfor kommunestyra blir ikkje meir strokne enn kumulerte samanlikna med dei som blir representantar. For kandidatane totalt er det, med omsyn til stryking og kumulering, ingen skilnad mellom dei to kandidattypane (0,6), medan det er små variasjonar på kommunenivå (tabell D i undervedlegg). Hypotesen om at representantane blir strokne mindre enn andre kandidatar slår altså ikkje til.

Tabell 9.2: Stryking, kumulering, og «slenger-stemmer» fordelt på representantar versus Ikkje-representantar (Gjennomsnitt

Kandidatane totalt	Representantar	Ikkje-representantar
Kumuleringar	64	10
Strykingar	102	17
«Slenger-stemmer»	16	2
Kum som del av stryk.	0,6	0,6
N	235	1814

Samanhengen mellom stryking og kumulering fordelt på dei to kandidattypane går fram av tabell 7.3. Analysen gir følgjande resultat:

– Samanhengen mellom kumulering og stryking er positiv, og sterk, for begge kandidattypane. Altså, at jo meir ein kandidat er kumulert, jo meir er han stroken gjeld for begge. Likevel er samanhengen litt sterkare for dei som fell utanfor kommunestyra. Dette kan dermed sjå ut som om personvalet er meir kontroversielt innanfor kategorien i Ikkje-representantar. Dette er i og for seg i tråd med det ein kan forvente. Derimot er det interessant at dei som endar opp som representantar også er kontroversielle kandidatar. På kommunenivå er det eit unnatak, i Østre Toten er korrelasjonen mellom stryking og kumulering negativ for kategorien representantar.

Tabell 9.3: Korrelasjon mellom kumulering og stryking fordelt på representantar versus Ikkje-representantar

	Representantar	Ikkje-representantar
Kristiansand	0,37	0,67
Narvik	0,09	0,51
Østre Toten	-0,23	0,47
Trondheim	0,71 (med Wiseth 0,11)	0,65
Kandidatane totalt	0,53*	0,65

* Korrelasjonen er nede i 0,20 når ein tar Wiseth med i analysen.

Så til partia sine toppkandidatar. Korleis slår rettemønsteret ut for dei kandidatane som partia har førehandskumulert?

4.3 Førehandskumulerte versus ikkje – førehandskumulerte kandidatar.

At ein kandidat er førehandskumulert inneber at eit parti vil sikre seg at nettopp denne(desse) kandidaten(ane) blir valt. Spørsmålet er dermed om desse kandidatane skil seg frå andre kandidatar med omsyn til rettemønster. Igjen kan vi tenkje oss to moglege mønster:

– Eit alternativ er at førehandskumulerte kandidatar i liten grad vil utsetjast for retting. Grunnen er enkel: Gitt at det skal svært mykje til for at desse

kandidatane skal «rase» nedover på listene framstår det som «bortkasta» å stryke slike kandidatar. På samme måte har dei førehandskumulerte heller ikkje trong for å bli kumulerte, altså for å blir dytta oppover på listene. Dette er kandidatar som utelukkande kan ende opp utanfor kommunestyra anten som følgje av lista ikkje oppnår representasjon, eller som ein konsekvens av massive organiserte aksjonar frå veljarane si side. Hypotese 1 kan dermed formulerast slik: *Førehandskumulerte kandidatar vil i svært liten grad være utsette for kumulering og stryking* .

– Det kan derimot også argumenterast for det motsette, at førehandskumulerte kandidatar vil vere spesielt utsette for retting. Skare (1996) har vist korleis partia sin nominasjonsprosess i høg grad handlar om politisk utveljing. Dess nærmare ein kjem toppen av listene dess meir lojale er kandidatane mot partilinja. Lenger nede på listene er denne lojaliteten ikkje like sterk. Sett i samanheng med Bjørklund (1998) sitt funn om at den kommunalpolitiske eliten rettar meir enn andre er dette interessant. Å stryke førehandskumulerte kandidatar kan dermed bli sett på som uttrykk for ein omkamp om nominasjonen. På samme måte kan det å kumulere bli sett på som ein måte å markere semje i måten eins eige parti har rangert kandidatane på. Hypotese 2 blir dermed: *Førehandskumulerte kandidatar vil i større grad enn andre kandidatar vere utsette for listeretting* .

Resultata på kandidatnivå er klare:

1. For det første blir førehandskumulerte kandidatar i snitt både meir kumulerte og meir strokne enn dei som ikkje er det. «Sikker» plass på lista skånar altså ikkje ein kandidat korkje frå å bli «premiert» eller «straffa». I snitt blir toppkandidatane meir strokne, og meir kumulerte, enn kandidatar lenger nede på listene. Det er ikkje slik at kandidatar lenger nede på partia sine lister konsekvent blir kumulerte, medan toppkandidatane konsekvent blir strokne. Dette er i tråd med det vi fann innanfor kategorien representantar. Hypotese 2 blir klart stadfesta.
2. For det andre, og meir interessant, kan det sjå ut som om førehandskumulerte kandidatar meir enn andre er utsette for stryking. Det relative forholdet mellom stryking og kumulering på tvers av dei to kandidattypane viser eit eintydig mønster. Igjen, det å stryke førehandskumulerte kandidatar kan være eit uttrykk for ein protest mot måten partia har rangert sine kandidatar på. Analysen kan tyde på at ein førehandskumulert kandidat totalt sett har 20 prosent større sjanse for å bli stroken enn ein som ikkje er det. Resultatet er gjennomgåande for alle dei fire kommunane (tabell E i undervedlegg). Paradoksalt nok kan det sjå ut som om valordninga medverker til å sikre at «upopulære» kandidatar blir valt (sett bort frå fleirtalet som ikkje stemmer på konkrete kandidatar). Ein slik konklusjon er derimot problematisk. Ein førehandskumulert kandidat er ført opp to gonger på lista, noko som gjer at han også kan strykast to gonger. Det er såleis ikkje overraskande at slike kandidatar i snitt er meir strokne enn andre kandidatar. Det samme gjeld i og for seg også frekvensen av stryking og kumulering totalt sett. Av dei 236 kommunestyrerepresentantane i dette materiale utgjer dei førehandskumulerte 64,5 prosent. Resultatet viser at retten til å stryke, og partia sin rett til å førehandskumulere kandidatar, må

bli sett i samanheng. Valordninga har her ein innebygd konflikt mellom veljar og parti.

Tabell 9.4: Stryking, kumulering, og «sleng – stemmer» fordelt etter om kandidatane er førehands-kumulerte eller ikkje (Gjennomsnitt). Kandidatane totalt

Kandidatane totalt	Førehandskumulerte	Ikkje-førehandskumulerte
Kumuleringar	39	12
Strykingar	87	18
«Slenger-stemmer»	14	2
Kum som del av stryk	0,45	0,65
N	269	1780

Samanhengen mellom kumulering og stryking med omsyn til desse to kandidattypane går fram av tabell 7.5.

Korrelasjonen for båe kandidattypane er sterk og positiv. For kandidatane totalt er resultatet identisk: Jo meir ein kandidat er stroken, jo meir er han kumulert. Det inneber igjen at førehandskumulerte kandidatar er like kontroversielle som dei som ikkje er det. Sjølv om korrelasjonen i alle dei fire kommunane er relativt sterk, er det interessante variasjonar. Det kan sjå ut som om samanhengen ikkje er like sterk i mindre kommunar. Både Narvik og Østre Toten skil seg litt ut (likevel er samanhengen klart positiv). Det kan vere to grunnar til dette: For det første er det mogleg at kunnskapen om valordninga er større i mindre kommunar gitt at fleire faktisk gir personstemmer. Forklaringa er tvilsam, i snitt blir førehandskumulerte kandidatane meir strokne og kumulerte enn andre, også i dei to kommunane det er snakk om her. For det andre, og meir sannsynleg, kan det vere at oversyn og nærleik ikkje berre gjer det lettare for veljarane å stemme på personar, men også gjer at dei politiske partia får ein lettare jobb med å sile ut eventuelt kontroversielle kandidatar i sjølve nominasjonsprosessen (alternativt finne populære kandidatar).

Tabell 9.5: Korrelasjon mellom kumulering og stryking fordelt etter om kandidatane er førehandskumulerte eller ikkje (Pearsons R)

	Førehandskumulerte	Ikkje-førehandskumulerte
Kristiansand	0,61	0,65
Narvik	0,32	0,52
Østre Toten	0,27	0,46
Trondheim utan Wiseth	0,77*	0,68
Kandidatane totalt	0,64	0,64

* Med Wiseth er korrelasjonen mellom kum og stryk 0,13.

Oppsummert viser analysen at det å være førehandskumulert ikkje er ein garanti mot å bli stroken på listene, snarare tvert om. Førehandskumulerte kandidatar blir utsette for meir stryking enn kandidatar som ikkje er det.

Resultatet er ikkje overraskande gitt at førehandskumulerte kandidatane er dei einaste som kan strykast to gonger. Likevel, ei ordning med personval burde strengt tatt realisere at dei kandidatar som får flest tilleggsstemmer blir valt. Analysen viser vidare at argumentet om at retten til å stryke gir partia eit rekrutteringsproblem, er problematisk. Påstanden om at «ferske» kandidatar, langt nede på listene, skal være utsette for massiv stryking er ikkje riktig. I tillegg er korrelasjonen mellom kumulering og stryking sterk for begge kandidattypane. Det kan sjå ut som om denne samanhengen er sterkare i større kommunar enn i mindre. Det kan godt være at personvalet er meir kontroversielt i større enn i mindre kommunar.

I datamateriale er det totalt 84 kandidatar som *blir valt inn trass i at dei ikkje er førehandskumulerte* (det utgjer om lag 35 prosent av kommunestyrerepresentantane). I snitt blir kvar av desse kandidatane kumulerte 71 gonger og strokne 53 gonger. I tråd med det ein kan forvente blir altså desse kandidatane i snitt kumulerte meir enn dei blir strokne. Også desse kandidatane framstår, ikkje overraskande, som kontroversielle. Korrelasjonen mellom kumulering og stryking er svært positiv (0,57).

4.4 Kjønn

Listerettinga sine konsekvensar for kvinnerepresentasjonen har, som nemnt, vært gjenstand for mykje forsking. Konklusjonane er klare (Hellevik og Bjørklund 1995, Bjørklund 1998): Retting på listene medverker til å redusere andelen kvinner i norske kommunestyrer. Kva er så grunnen til dette? Er det fordi kvinner blir strokne oftare enn menn? Er det fordi mennene får fleire tilleggsstemmer enn kvinnene? Er det fordi mennene blir førehandskumulerte oftare enn kvinnene? Eller, er det kort og godt fordi det er fleire menn enn kvinner å ta av? Her er svara ikkje like klare.

Forholdet mellom kumulering og stryking etter kjønn går fram av tabell 7.6.

Variasjonen mellom kvinner og menn er små. I snitt blir kvinner og menn kumulerte om lag like mykje, medan menn blir strokne i litt større grad enn kvinner. På tvers av dei fire kommunane er det berre i Narvik av kvinnelege kandidatar blir strokne litt meir enn menn (tabell F i undervedlegg). Den faktiske kvinnerepresentasjonen i dei fire kommunane er 37,6 prosent i Trondheim, 28,9 i Østre Toten, 45,3 i Narvik og 32 prosent i Kristiansand. Altså, i Narvik der kvinnerepresentasjonen er størst blir kvinner relativt sett meir strokne enn kumulerte samanlikna med menn (likevel er det også her små variasjonar).

Tabell 9.6: Stryking, kumulering, «slenger-stemmer» fordelt etter kandidatane sitt kjønn (Gjennomsnitt)

Kandidatane totalt	Menn	Kvinner
Kumuleringar	16	15,5
Strykingar	30	23,5
«Slenger-stemmer»	3,5	3
Kum som del av stryk	0,53	0,65
N	1245	804

Tabell 9.7: Korrelasjon mellom kumulering og stryking fordelt etter kandidatane sitt kjønn (Pearsons R)

Kommune	Menn	Kvinner
Kristiansand	0,60	0,75
Narvik	0,44	0,53
Østre Toten	0,27	0,44
Trondheim*	0,73	0,81
Kandidatane totalt	0,61	0,73

* Tek ein Wiseth med i analysen blir korrelasjonen 0,24.

Samanhengen mellom kumulering og stryking etter kjønn går fram av tabell 7.7. Det går fram at korrelasjonen er sterkare for kvinner enn for menn. Det gjeld både for kandidatane totalt (0,61 versus 0,73), og på tvers av dei fire kommunane (tabell G i undervedlegg). Det kan dermed sjå ut som om kvinnelege kandidatar blir oppfatta som meir kontroversielle enn mannlege kandidatar. Nyansen ligg derimot i at korrelasjonane også er sterke for menn, samstundes som variasjonen ikkje er spesielt stor.

Analysen viser altså at kvinnelege kandidatar korkje blir «premiert» (kumulert) eller «straffa» (strokne) meir enn mannlege kandidatar. Det er små variasjonar, men ein svak tendens til at menn blir strokne meir enn kvinner. Samanhengen mellom kumulering og stryking er sterk for begge kjønn, men sterkare for kvinner. Det kan såleis argumenterast for at kvinnelege kandidatar framstår som meir kontroversielle enn mannlege. Det er, i tillegg, langt fleire menn enn kvinner å ta av, 60,5 prosent av kandidatane er menn (39,5 prosent kvinner). Vidare er mennene i klart fleirtal blant dei kandidatane som er førehandskumulerte (64,5 prosent menn mot 35,5 prosent kvinner). Legg også merkje til at det internasjonalt er døme på land med både eit sterkt innslag av personval og sterk kvinnerepresentasjon (t.d. Danmark).

Kva så med dei politiske partia, er det variasjonar å finne her?

4.5 Variasjonar etter parti

I utgangspunktet burde ein ikkje forvente store variasjonar på tvers av partia med omsyn til kva kandidatane blir utsette for. Det er likevel nokre variasjonar i materialet.

Det går fram av tabell 7.8 at for kandidatane totalt blir Arbeiderpartiet, Høgre og Framstegspartiet sine kandidatar meir strokne enn kumulerte, samanlikna med kandidatar frå andre parti. På kommunenivå kan det sjå ut som om dette særleg er tilfellet i Trondheim (tabell G i undervedlegg). I Trondheim blir DNA, FrP og H sine kandidatar strokne meir enn dobbelt så mykje som t.d. KrF sine kandidatar. Det er likevel eit viktig felles trekk for alle partia at deira kandidatar blir meir strokne enn dei blir kumulerte. Nokre få variasjonar finn ein derimot på kommunenivå: I Trondheim blir til dømes KrF, SV og RV sine kandidatar kumulerte meir enn dei blir strokne.

Tabell 9.8: Stryking, kumulering, «slenger-stemmer» fordelt etter kandidatane sitt parti (Gjennomsnitt)

Kandidatane totalt	DNA	H	FrP	KRF	SP	V	SV
Kum	28	40,5	8,5	22	10,5	9	10
Struk	61	88	16	25	13,5	11	11
Sleng	4	4,5	2	3,5	2	4	3
Kum/stryk	0,45	0,45	0,53	0,88	0,75	0,8	0,9
N	243	221	221	221	239	251	214

Samanhengen mellom kumulering og stryking på tvers av partia går fram av tabell 7.9. Igjen er det små variasjonar, samstundes som korrelasjonen gjennomgåande er sterk og positiv. Det kan sjå ut som om Venstre sine kandidatar er dei mest kontroversielle (Jo meir stroken ein kandidat frå Venstre er, jo meir er han kumulert), medan resultatet for dei andre partia er relativt identisk. På kommunenivå er det sjølvsagt variasjonar. Den einaste negative korrelasjonen finn ein for Arbeiderpartiet sine kandidatar i Østre Toten, der korrelasjonane generelt sett er svakare. Det samme gjeld delvis i Narvik, men her er Høgre unntaket. Ein forklaring på dette kan, som nemnt, være at parti i småkommunar, i større grad enn i større kommunar, klarer å sile ut dei kontroversielle kandidatane i nominasjonsprosessen.

Tabell 9.9: Korrelasjon mellom kumulering og stryking fordelt etter kandidatane sitt parti (Pearsons R)

	DNA	H*	FrP	KrF	SP	V	SV	RV
Kristiansand	0,42	0,67	0,56	0,50	0,74	0,64	0,47	0,91
Narvik	0,25	0,61	0,73	0,32	0,52	0,43	0.67	-
Østre Toten	-,012	0,22	0,39	0,39	0,39	0,32	0.36	-
Trondheim	0,83	0,66	0,77	0,38	0,61	0,81	0.52	0,52
Kandidatane totalt	0,64	0,62	0,60	0,65	0,53	0,72	0.53	

* Med Wiseth er det nesten inga korrelasjonen mellom kumulering og stryking. (0,08).

4.6 Oppsummering

Denne rapporten er basert på data om 2050 kandidatar fordelt på fire kommunar. Gitt mangelen på forsking på dette feltet kunne det, ideelt sett, vært nyttig å ha fleire kandidatar, og ikkje minst kommunar, å ta av. I dette første spadestikket framstår likevel fire resultat som spesielt interessante:

– Totalt sett blir kandidatane i snitt meir strokne enn kumulerte. Resultatet er eintydig, og gjeld for kandidatane totalt, og i alle dei fire kommunane som er med i analysen.
– Samanhengen mellom kumulering og stryking er sterk og positiv. Jo meir ein kandidat er stroken, jo meir er han kumulert. «Premiering» og «straff» går hand i hand. Personvalet er kontroversielt, blir ein kandidat mykje stroken, blir han mykje kumulert.

– Førehandskumulerte kandidatar blir meir strokne enn kandidatar som ikkje er det. Dei blir såleis «straffa» meir enn dei blir «premierte». Dette er overraskande, i og med at dette er kandidatar som står på «sikker» plass på listene. Å stryke desse kandidatane kan dermed være eit uttrykk for ein generell protest mot partia, eller mot nominasjonsprosessen spesielt. Det bør derimot understrekast at det her er snakk kandidatane som kan strykast to gonger, og det er dermed ikkje overraskande at frekvensen av stryking dominerer. Av totalt 236 kommunestyrerepresentantar i dette datamaterialet er heile 64.5 prosent førehandskumulerte. Det er såleis ei viss myte at innslaget av personval er svært stort i norske kommunestyreval. Samstundes er dette eit sentralt argument for at veljarane sin rett til å stryke, bør vurderast i forhold til partia sin rett til å førehandskumulere kandidatar.
– Det er ingen spesielle skilnader med omsyn til kjønn. Kvinner blir korkje kumulerte, eller strokne, meir enn menn. Det er heller ein svak tendens til at menn blir strokne meir enn kvinner. Det kan derimot sjå ut som om kvinnelege kandidatar framstår som meir kontroversielle enn mannlege kandidater. Korrelasjonen mellom «premiering» (kumulering) og «straff» (stryking) er sterkare for kvinner enn for menn. Samanhengen er derimot sterk også for menn. I tillegg er det fleire menn enn kvinner på listene, samstundes som fleire menn enn kvinner er førehandskumulert.

Tabeller

Tabell 9.10: Retting på listene etter storleik på kommunane. 1983–1995 (prosent av godkjende stemmer i alt)

Kommunestorleik	1983	1987	1991	1995
– 1 999	59	59	59	57.1
2 000 – 4 999	44	45	46	45.9
5 000 – 9 999	31	33	36	36.5
10 000 – 19 999	20	21	24	26.1
20 000 – 49 999	12	16	19	19
50 000 –	8	11	14	16.7

Kilde: Noregs offisielle statistikk, SSB diverse utgåver.

Tabell 9.11: Retting på listene etter parti. 1983 – 1995 (prosent)

Parti	1983	1987	1991	1995
DNA	18	19	26	23,7
DlF	25	19	22	-
Frp	11	11	19	14,2
H	22	24	27	26,4
KrF	28	29	29	29,8

Tabell 9.11: Retting på listene etter parti. 1983 – 1995 (prosent)

Parti	1983	1987	1991	1995
Sp	41	42	34	35,7
SV	20	21	19	26,8
V	33	36	36	35,2
RV	20	21	22	22,7
FL*	53	34	47	41,8
AL**	60	44	34	29,5
Lokale lister			51	38,3

* FL = ikkje – sosialistiske lister. ** AL = Andre lister.

Kilde: Noregs offisielle statistikk, SSB 1983, 1987, 1991, og 1995.

Tabell 9.12: Korrelasjonen mellom kumulering og stryking i Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim

Korrelasjonsmatrise – Kristiansand

	Kumulering	Stryking	Slengere
Kumulering	-	0,64	0,64
Slengere	0,64	0,41	-
Stryking	0,64	-	0,41

Korrelasjonsmatrise – Østre Toten

	Kumulering	Stryking	Slengere
Kumulering	-	0,31	0,45
Slengere	0,45	0,19	-
Stryking	0,31	-	0,19

Korrelasjonsmatrise – Narvik

	Kumulering	Stryking	Slengere
Kumulering	-	0,47	0,45
Slengere	0,45	0,12	-
Stryking	0,47	-	0,12

Korrelasjonsmatrise – Trondheim med Wiseth			
	Kumulering	Stryking	Slengere
Kumulering	-	0,29	0,93
Slengere	0,93	0,03	-
Stryking	0,29	-	0,03

Korrelasjonsmatrise – Trondheim utan Wiseth			
	Kumulering	Stryking	Slengere
Kumulering	-	0,72	0,52
Slengere	0,52	0,27	-
Stryking	0,72	-	0,27

Tabell 9.13: Stryking, kumulering, og «slengere» fordelt på representantar versus Ikkje-representantar. Kommunenivå. (Gjennomsnitt)

Kristiansand		
	Representantar	Ikkje-representantar
Kumulerte	105	15
Strokne	119	24
«Slengere»	32	3
Stryk som del av kum.	0,8	0,6
N	53	472

Narvik		
	Representantar	Ikkje-representantar
Kumulerte	31	4
Strokne	40	6
«Slengere»	12	1
Stryk som del av kum	0,7	0,6
N	53	339

Østre Toten		
	Representantar	Ikkje-representantar
Kumulerte	23	5

Østre Toten		
	Representantar	Ikkje-representantar
Strokne	39	10
«Slengere»	7	1
Stryk som del av kum	0.8	0.5
N	45	242

Trondheim		
	Representantar	Ikkje-representantar
Kumulerte	101	10
Strokne	164	20
«Slengere»	32	1
Stryk som del av kum	0.6	0.5
N	85	761

Tabell 9.14: Stryking, kumulering, og «slengere – » fordelt etter om kandidatane er førehand-skumulerte eller ikkje. Kommunenivå (Gjennomsnitt)

Kristiansand		
	Førehandskumulerte	Ikkje-førehandskumulerte
Kumulerte	51	20
Strokne	93	24
«Slengere»	22	3
Stryk som del av kum	0,55	0,8
N	76	424

Narvik		
	Førehandskumulerte	Ikkje-førehandskumulerte
Kumulerte	21	6
Strokne	35	6
«Slengere»	10	1
Stryk som del av kum	0,6	1
N	59	333

Østre Toten		
	Førehandskumulerte	Ikkje-førehandskumulerte
Kumulerte	10	7
Strokne	31	10
«Slengere»	5	1
Stryk som del av kum	0,3	0,7
N	63	224

Trondheim utan Wiseth		
	Førehandskumulerte	Ikkje-førehandskumulerte
Kumulerte	66	12
Strokne	173	22
«Slengere»	15	1
Stryk som del av kum	0,4	0,5
N	71	774

Tabell 9.15: Stryking, kumulering og «slenger-» fordelt etter kandidatane sitt kjønn. Kommunenivå (Gjennomsnitt)

Kristiansand		
	Menn	Kvinner
Kumulerte	24	23
Strokne	36	29
«Slenger-stemmer»	6	6
Stryk som del av kum	0.65	0.8
N	335	190

Narvik		
	Menn	Kvinner
Kumulerte	9	7
Strokne	11	10
«Slenger-stemmer»	3	2
Stryk som del av kum	0.8	0.7
N	229	163

Østre Toten		
	Menn	Kvinner
Kumulerte	8	8
Strokne	15	13
«Slenger-stemmer»	2	2
Stryk som del av kum	0,55	0,6
N	182	105

Trondheim utan Wiseth		
	Menn	Kvinner
Kumulerte	17	17
Strokne	39	29
«Slenger-stemmer»	3	2
Stryk som del av kum	0,4	0,6
N	499	346

Tabell 9.16: Stryking, kumulering, «slengere-» fordelt etter kandidatane sitt parti. Kommunenivå (Gjennomsnitt)

Kristiansand*								
	DNA	H	FrP	KrF	SP	V	SV	RV
Kum	32	58	18	70	5	19	9	6
Stryk	61	85	27	82	8	17	12	8
«Sleng»	5	11	3	9	3	9	4	5
Stryk/kum	0,5	0,7	0,7	0,85	0,6	1,1	0,75	0,75
N	53	56	57	50	45	52	64	48

* Miljøpartiet ikkje teke med.

Narvik								
	DNA	H	FrP	KrF	SP	V	SV	RV
Kum	22	12	2	5	11	2,5	5	-
Stryk	32	3	3	5	8	2,9	7	-
«Sleng»	3	22	0,5	1,7	1,8	2	2	-
Stryk/kum	0,68	0,55	0,66	1	1,4	0,85	0,7	-
N	55	44	48	51	53	50	54	-

Østre Toten

	DNA	H	FrP	KrF	SP	V	SV	RV
Kum	19	5	1.5	5	15	5	2,5	-
Stryk	38	14	4	7	19	7,5	5	-
«Sleng»	2	1,5	0,8	2,5	1,5	3,5	2	-
Stryk/kum	0,5	0,35	0,35	0,7	0,8	0,65	0,5	-
N	45	43	26	36	55	42	40	-

Trondheim

	DNA	H*	FrP	KrF	SP	V	SV	RV
Kum	34,5	63,5	7,5	11,5	10	8,5	20,5	9
Stryk	90	168,5	19,5	10	16	12,5	17	7,5
«Sleng»	4	2,5	2	1,5	2,5	3	3	2
Stryk/kum	0,38	0,37	0,38	1,1	0,6	0,68	1,2	1,2
N	90	78	90	84	86	107	56	87

* Wiseth er ikkje teke med.

Vedlegg 10

Notat om norsk valgforskning

Av Bernt Aardal og Henry Valen, Institutt for samfunnsforskning1

1 Bakgrunn [303]

De første systematiske studier av valgatferd i Norge ble satt i gang ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) i forbindelse med stortingsvalget i 1957. Initiativtakere var Stein Rokkan og Henry Valen [304] . Med unntak av valget i 1961, er alle etterfølgende stortingsvalg blitt undersøkt. Programmet har hele tiden vært knyttet til ISF [305] .

De første tilløp til systematiske undersøkelser av valg dukket opp etter stemmerettsreformene i slutten av forrige århundre. Systematiske variasjoner i partifordelingene mellom landsdelene fanget interessen til mange observatører. Det var geografene som først tok opp utfordringen. Basert på informasjon fra enkelte lokalsamfunn laget de kart over partifordelingene, og disse kartene kunne sees i sammenheng med beskrivelser av økonomiske og kulturelle strukturforhold i de tilsvarende geografiske enhetene [306] . Aggregerte data ga verdifull informasjon om forholdet mellom politikk og sosial struktur, men de sa ingenting om atferdsmønsteret til den enkelte velger. Utviklingen av moderne intervjuteknikk i årene etter 1. verdenskrig gjorde det imidlertid mulig å nå fram til det enkelte individ. Intervjumetoden ble tatt i bruk for første gang i utforskningen av valg under presidentvalget i USA i 1940 (Lazarsfeld et al. 1944). Selv om undersøkelsen var begrenset til et enkelt lokalsamfunn, satte den valgforskning på dagsorden for de nye samfunnsvitenskapene. Først ute var amerikanerne. Fra og med 1952 har det vært gjennomført systematiske landsomfattende undersøkelser av alle presidentvalg og nesten alle kongressvalg. Etter hvert ble det satt i gang valgundersøkelser i de fleste land i Vest-Europa så vel som i andre verdensdeler.

For Norges vedkommende kom det første forsøk allerede ved stortingsvalget i 1949, etter initiativ fra Paul Lazarsfeld, som den gang var gjesteprofes-

303.Adresse: Munthesgate 31, 0260 Oslo.

304.Se S. Rokkan og H. Valen: Forslag til opplegg av empiriske undersøkelser av sosiale prosesser og individuelle reaksjoner under stortingsvalget i 1957. Oslo, Institutt for samfunnsforskning, 1957. Programmet er utførlig beskrevet i H. Valen og B. Aardal: «The Norwegian programme of electoral research», European Journal of Political Research 1994, 25: 287–309.

305.Da Stein Rokkan flyttet til Bergen i 1958 ble Christian Michelsens Institutt og senere Universitetet i Bergen partnere i programmet. Dette samarbeidet varte inntil 1966. I 1967 ble programmet splittet opp. Rokkan og hans medarbeidere i Bergen tok heretter ansvaret for den videre utvikling av Kommunedatabanken, som senere (i 1970) ble overført til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Henry Valen og hans medarbeidere ved ISF overtok det fulle ansvar for videreføringen av surveyforskningen.

306.Etter det første rene partivalg i Norge i 1882, ble det således presentert en interessant kommentar av statistikeren Lars A. Havstad, «Stortingsvalgene i 1882», Nyt Tidsskrift (1) 1882: 587–595. Den første splittelsen av Venstre i 1888 mellom Moderate Venstre og Rene Venstre førte til en mer omfattende analyse av geografen Andreas M. Hansen. Den ble først presentert i bladet Ringeren, men hans arbeid ble senere samlet i en bok om Norsk Folkepsykologi, utgitt på Jacob Dybwads forlag i 1899.

sor ved Universitetet i Oslo. Formålet var å studere hvordan planøkonomien innvirket på velgernes holdninger. En student av Lazarsfeld, Allen H. Barton, skrev en rapport fra denne undersøkelsen i form av en doktorgradsavhandling, som dessverre aldri ble offentliggjort [307] . Undersøkelsen ble foretatt i tilknytning til miljøet ved Institutt for samfunnsforskning (ISF). Det var ingen direkte sammenheng mellom Lazarsfelds undersøkelse og det prosjektet som ble satt i gang i 1957, men de to initiativtakerne hadde sitt arbeidssted ved det samme instituttet. Rokkan hadde i flere år vært en av lederne for en komparativ undersøkelse (i sju land) av læreres holdning til internasjonale problemer og politikk, mens Valen hadde studert nominasjoner og lederrekruttering ved stortingsvalg.

1.1 Hvorfor studere velgerne?

Motivasjonen til å sette i gang med valgundersøkelser lå både i fagmiljøet og i den politiske situasjon etter krigen. Generelt var det et sterkt ønske om å studere forutsetningene for demokratiske regimer, ikke minst for å kunne forhindre nye autoritære regimer i å vokse frem. Mer spesielt forventet man store politiske endringer, og valg var i den forbindelse både et nærliggende og et oversiktlig felt for empiriske undersøkelser. Det var dessuten en underliggende antagelse at man gjennom studier av politiske og sosiale prosesser kunne klarlegge betingelsene for mer planmessig styring av samfunnet.

Undersøkelsen i 1957 ble organisert rundt to sentrale problemstillinger: For det første *politiske virkninger av sosiale og økonomiske endringsprosesser* . På midten av 1950-tallet var norsk politikk preget av stor stabilitet, samtidig med at dyptgående økonomiske endringsprosesser var under utvikling: sterk industriell vekst, økende overgang fra primærnæringene til sekundær- og tertiærsektorene, økende sosial og geografisk mobilitet, stigende levestandard og endringer i fritidsaktivitetene. Spørsmålet var altså hvordan disse endringene ville slå ut på velgernes atferdsmønster og på forholdet mellom konkurrerende partier. Det andre temaet var spørsmålet om *hvilke krefter som fremmet konsensus og nasjonal integrasjon og derved bidro til å dempe ideologiske spenninger* . Hvordan ville disse tendensene innvirke på velgernes holdninger, på deres politiske aktiviteter og på karakteren av politiske avgjørelsesprosesser?

Valget i 1957 kom til å bli det siste i rekken av stabile etterkrigsvalg. De forventede politiske endringene manifesterte seg først ved de etterfølgende valgene, særlig etter 1970. Samtidig dukket det opp kontroversielle stridsspørsmål som påvirket konkurranseforholdet mellom partiene. Studiet av dynamiske faktorer i moderne politisk utvikling ble et vedvarende hovedtema i valgforskningsprogrammet. Fordi undersøkelsen i 1957 dannet skole for senere norsk valgforskning, kan det være grunn til å gå noe nærmere inn på denne undersøkelsen.

307.Barton. A. H.: Sociological and Psychological Problems of Economic Planning in Norway. Ph.D. dissertation. Columbia University, New York, 1954. Tilgjengelig på mikrofilm. Noen hovedresultater fra undersøkelsen ble presentert i 1998: Allen Barton, «Occupational Class and Vote in the 1949 Norwegian Election», Scandinavian Political Studies, vol. 21 (1) 1998 s .71–85.

1.2 Den første norske valgundersøkelsen

Planleggingen av undersøkelsen i 1957 var klart inspirert av amerikansk valgforskning. Boken *The People's Choice* av Lazarsfeld et al. (1944) ble slukt med glødende interesse. På midten av 50-tallet hadde den såkalte «Michigan»-skolen vunnet en ledende posisjon innenfor feltet. Selv om miljøet ved ISF var orientert i retning av empirisk samfunnsforskning, tok det tid å utvikle faglig kompetanse. De amerikanske undersøkelsene representerte en viktig kilde når det gjaldt formulering av så vel teoretiske begreper som empiriske måleinstrumenter. I tillegg var det et direkte samarbeid med Michigan-gruppen. Både Rokkan og Valen hadde hatt lengre opphold ved Survey Research Center i Michigan, og to ledende forskere fra nevnte miljø, Daniel Katz og Angus Campbell, oppholdt seg i Oslo som gjesteprofessorer i henholdsvis 1957–58 og 1958–59.

På grunn av forskjeller i så vel politiske institusjoner som i politisk kultur, var det selvsagt begrenset i hvor stor grad valgundersøkelser i andre land kunne brukes som forbilde for en studie av norske forhold. Norsk politikk og sosial struktur måtte danne utgangspunktet. Et trekk av spesiell betydning i planleggingsfasen var de vedvarende geografiske variasjoner i partifordelingene, særlig i forholdet mellom ulike regioner. På dette punkt forelå det interessante forskningsresultater, først og fremst Andreas M. Hansens bok om *Norsk Folkepsykologi* (1899). Det kan reises sterk tvil om selve analysen, men hans beskrivelse og kartlegging av det politiske landskap i den første fasen av partiutviklingen representerte en pionerinnsats. Dessverre var det ingen som fortsatte hans arbeid inntil tidlig på 1950-tallet, da en annen geograf, Gabriel Øidne publiserte en bemerkelsesverdig artikkel, «Litt om motsetninga mellom Austlandet og Vestlandet», i *Syn og Segn* , 1957. Deres arbeid ble videreført i valgundersøkelsen i 1957, som omfattet følgende prosjekter:

– En landsomfattende intervjuundersøkelse, der de spurte ble oppsøkt to ganger, før og etter valget.
– En lokal intervjuundersøkelse som omfattet både velgere og ledere i Stavanger-området.
– Et økologisk dataarkiv basert på aggregerte data for hver enkelt av landets kommuner etter 1945.
– Et data-arkiv som omfatter partipersonale, kandidater og valgte representanter ved valget i 1957.

I analysene ble det tatt sikte på å kombinere informasjonen fra disse fire kildene. Spesielt viktig ble koblingen mellom intervjudata og informasjon fra Kommunedatabanken. I senere valgundersøkelser utgjør den landsomfattende intervjuundersøkelsen et hovedelement, skjønt koblingen med økologiske data er stadig like aktuell. Over tid har det skjedd betydelige endringer i intervjudesignet, dels som følge av forbedringer i målemetodene, dels for å tilpasse undersøkelsen til skiftende politiske situasjoner og krav. Fra og med slutten av 1970-årene har man derfor viet politiske stridsspørsmål økt oppmerksomhet. Likevel har man hele tiden beholdt en kjerne av spørsmål som skal gi grunnlag for sammenligning over tid.

2 Sentrale interessefelt og problemstillinger

Hvilke problemstillinger har man så vært opptatt av i løpet av mer enn 40 års valgforskning? Svaret på dette spørsmålet er vanskelig å oppsummere i noen korte setninger. Vi gjør også oppmerksom på at vår referanseramme i stor grad vil være Valgforskningsprogrammet ved Institutt for samfunnsforskning. Dette betyr ikke at valgforskning utelukkende har vært bedrevet innenfor dette programmet – det er publisert analyser av norsk velgeratferd av kolleger ved en rekke forskningsinstitusjoner. Det er også foretatt statsvitenskapelige analyser på andre områder som direkte eller indirekte har konsekvenser både for velgeratferden og det politiske liv i sin alminnelighet. Valgforskningsprogrammet ved ISF representerer likevel det mest omfattende og varige forskningsmiljøet når det gjelder valgforskning mer spesielt.

Publikasjonslisten for Valgforskningsprogrammet omfatter mer enn 20 monografier, nesten 200 tidsskriftartikler, over 100 rapporter og papers, samt en rekke hovedoppgaver og doktorgradsavhandlinger. En oversikt over de viktigste publikasjonene antyder både interessefelt og problemstillinger.

Valgrapporter

Det har hele tiden vært en målsetting at det skulle leveres en større rapport for hvert valg. Med få unntak har dette lyktes.

Valget i *1957* ble analysert av Henry Valen og Daniel Katz i boken *Political Parties in Norway* (1964). Analysen, som var begrenset til Stavanger-området, omhandlet både velgere og politiske ledere. Sett i lys av senere politiske endringer gav boken et verdifullt innblikk i politikken i de stabile 1950-årene.

For valget i *1965* ble det ikke skrevet en spesiell bok. Derimot ble dette valget analysert sammen med valget i *1969* av Henry Valen og Willy Martinussen i boken *Velgere og politiske frontlinjer* (1972). Denne boken la hovedvekten på utviklingen av toblokk-systemet samt de økende skiftningene i velgerskaren på 1960-tallet. På bakgrunn av undersøkelsen i 1969 skrev Willy Martinussen boken *Fjerndemokratiet* (1973) som omhandler politisk deltagelse og aktivitet i velgerskaren. Det er den grundigste analysen om dette temaet som hittil er levert her i landet.

Valget i 1973 ble ikke gjort til gjenstand for en spesiell analyse. Valget ble imidlertid dekket i Henry Valens *Valg og politikk. Et samfunn i endring* (1981). Denne boken, som fokuserte på valget i *1977* , omhandlet utviklingen ved valgene siden 1960-årene. I boken ble det presentert en bred analyse av sammenhengen mellom politikk og sosial struktur. Analysen av endringsprosessene ble videreført i rapporten for valget i *1981* : Henry Valen og Bernt Aardal, *Et valg i perspektiv* (1983). Boken fokuserte ellers på «høyrebølgen» og utviklingen i den offentlige opinion, med særlig vekt på nye tendenser blant unge velgere.

Valget i *1985* ble analysert i boken *Velgere, partier og politisk avstand* (1989) av Bernt Aardal og Henry Valen. Boken representerer antagelig den mest omfattende analyse foretatt innenfor forskningsprogrammet av et enkelt valg. Boken fokuserer på målinger av politiske avstander mellom partiene og deres betydning for politiske endringer, holdninger og ideologiske tendenser. Dessuten rettes søkelyset mot kvinnenes venstredreining, samt velgernes til-

lit til partier og politikere. Den politiske utvikling i perioden 1957 til 1985 ble for øvrig også grundig analysert av Ola Listhaug i hans doktoravhandling fra 1989: *Citizens, Parties and Norwegian Electoral Politics 1957–1985. An Empirical Study.*

Det etterfølgende valg (*1989*) er rapportert av Henry Valen, Bernt Aardal og Gunnar Vogt, *Endring og kontinuitet* (1990). Som boktittelen antyder, er analysen konsentrert om kortsiktige og langsiktige endringsprosesser. Boken omhandler også lokalvalgene i 1987 som ble fulgt opp i en egen postalundersøkelse.

De to valgene i 1990-årene fant sted i en atmosfære preget av politisk ustabilitet. Gjennom de 40 årene som er dekket av valgundersøkelsene har det aldri forekommet tilnærmelsesvis så store skiftninger i velgerskaren som nettopp i dette tiåret. Bernt Aardal og Henry Valens bok *Konflikt og opinion* (1995) viser at valget i *1993* i høyeste grad var preget av den pågående debatt om norsk medlemskap i EU, og at skiftningene ved valget i betydelig grad må tilskrives nettopp denne saken. I tillegg ble det lagt stor vekt på analyser av den fallende valgdeltakelsen, effekter av høy arbeidsledighet og underliggende opinionsstrømninger knyttet til miljøvern og ikke minst innvandringskepsis. Den sviktende tillit til partier og politikere ble også satt inn i en større ramme i denne boken. Spørsmålet om Norges forhold til EU ble fulgt opp gjennom et samarbeidsprosjekt mellom Institutt for samfunnsforskning og Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU i Trondheim. Analysene av den norske EU-debatten i 1994 ble publisert i Anders Todal Jenssen og Henry Valen (red.): *Brussel midt i mot . Folkeavstemningen om EU* (1995). I tillegg til det norske EU-prosjektet samarbeidet man også med svenske og finske kolleger om analyser av EU-debatten i alle de tre landene. Sammenligningen av debatten i Norge, Sverige og Finland viste interessante forskjeller, men også påfallende likheter mellom de tre landene. Analysene ble publisert i Anders Todal Jenssen, Pertti Pesonen and Mikael Gilljam (red.): *To Join or Not to Join* som kom ut i 1998.

I *1997* var EU-saken et tilbakelagt stadium, men boken *Velgere i 90-årene* av Bernt Aardal, i samarbeid med Henry Valen, Hanne Marthe Narud og Frode Berglund (1999) viser at striden om Norges forhold til Europa fortsatt ligger som en understrøm blant velgerne, selv om saken totalt sett spilte liten rolle ved dette valget. Spørsmålet om partienes grep på velgerne er blitt gjenstand for ny interesse igjennom Frode Berglunds analyser av partiidentifikasjon. Det viser seg at nedgangen i velgernes identifikasjon med partiene ikke kan tilbakeføres til det stigende utdanningsnivå. Det er ikke slik at yngre velutdannede velgere leder an i løsrivelsen fra partiene. Videre er velgernes tillit til det politiske systemet og de politiske aktørene grundig analysert i denne boken. Søkelyset rettes dessuten mot ungdom og kvinner, både med hensyn til engasjement, deltakelse, ideologiske orienteringer og politiske preferanser. Boken bidrar ikke minst til å avkrefte mange av de myter om norsk politikk som florerer i massemedia.

Rapportene for de enkelte valg avspeiler den betydning som er tillagt analysen av politiske stridsspørsmål. Temaet ble forholdsvis lite påaktet i de tidligste undersøkelsene, med unntak av Willy Martinussens bidrag i boken *Velgere og politiske frontlinjer* (Valen & Martinussen 1972) som representerer et nybrottsarbeid i studiet av politiske stridsspørsmål. I tillegg ble abortsakens

betydning grundig analysert av Martinussen og Valen (1976) og senere av Ragnar Waldahl (1983; 1995). Fra og med valgundersøkelsen i 1977 er det imidlertid gitt bred plass til analyser av politiske stridsspørsmål. På grunnlag av dette materialet har det vært mulig å studere endringer i offentlig opinion gjennom de siste tyve år, samt kartlegge underliggende ideologiske dimensjoner i norsk politikk. Bernt Aardal studerer for eksempel brytningene mellom et gammelt partisystem og nye politiske strømninger som vern av natur og miljø i sin doktoravhandling: *Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer* fra 1993.

Doktorgradsavhandlinger

De mange avhandlinger som er basert på data fra forskningsprogrammet forteller om bredden i programmet. Vi nøyer oss med å nevne fem sentrale doktorgradsavhandlinger:

- Henry Valen, Political Parties in Norway (1964).
- Ragnar Waldahl, Kommunikasjon og politisk deltakelse (1984).
- Ola Listhaug, Citizens, Parties and Norwegian Electoral Politics 1957–1985. An Empirical Study (1989).
- Bernt Aardal, Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer (1993a).
- Hanne Marthe Narud, Voters, Parties and Governments. Electoral Competition, Policy Distances and Government Formation in Multi-party Systems (1996).

Økologiske analyser

I 1960-årene ble det skrevet flere arbeider basert på materialet fra Kommunedatabanken. Blant de viktigste kan nevnes:

- Stein Rokkan og Henry Valen, «Mobilization of the Periphery» (1962) fokuserer på valgdeltagelse og medlemskap i politiske partier. Høyest aktivitetsnivå finner man i sentrale regioner, men økningen i valgdeltagelsen fra hundreårsskiftet og fram til 1950-årene har vært forholdsvis størst i utkantstrøk. Gapet mellom sentrum og periferi har således avtatt merkbart over tid.
- Stein Rokkan og Henry Valen «Regional Contrasts in Norwegian Politics» (1964) gir en systematisk framstilling av variasjonene i partienes tilslutning fra den ene region til den andre. Mønsteret fra slutten av forrige århundre har holdt seg over tid (jf. Andreas M. Hansen, 1897 og Gabriel Øidne, 1957). Materialet viser imidlertid at de regionale forskjellene er langt større i landdistriktene enn i byer og tettsteder. Denne artikkelen presenterer for første gang en konfliktmodell bestående av 6 underliggende skillelinjer i norsk politikk. Modellen ble senere formalisert av S. M. Lipset og Stein Rokkan i *Party Systems and Voter Alignments* (1967), og er brukt i valgundersøkelser i en rekke land. Fra og med 1969 har den utgjort et fast innslag i opplegget av de norske valgundersøkelsene.

Økologiske analyser inngår også i flere kapitler i Rokkans bok, *Citizens, Elections, Parties* (1970), se spesielt kapitlet «Electoral Competition and National

Integration». Internasjonalt er Rokkan best kjent for sin innsats i studiet av nasjonsbygging. Det gjaldt særlig kontrasten mellom sentrum og periferi. I arbeidet med dette temaet hentet han mange av sine ideer fra studiet av norske valg. Hans plan om å skrive en bok basert på den landsomfattende velgerundersøkelsen i 1957 ble aldri realisert. Til gjengjeld ytet han et enormt bidrag gjennom sine mange glimrende artikler innenfor forskningsprogrammet. Av nyere arbeider som viderefører sentrale temaer i Stein Rokkans forskning bør Tor Bjørklunds doktorgradsavhandling Periferi mot sentrum (1999) nevnes. I denne avhandlingen knyttes begrepsparet sentrum-periferi til analyser av landsomfattende norske folkeavstemninger.

Andre publikasjoner

Foruten de nevnte typer av publikasjoner er det skrevet en rekke artikler og avhandlinger. Vi skal trekke fram noen av de viktigste etter tema:

Analyser der *konfliktmodellen* står sentralt

Stein Rokkan (1967), «Norway, Geography, Religion and Social Class». Artikkelen er en analyse av utviklingen av det norske politiske system siden 1814. En av Rokkans klassikere.

Henry Valen og Stein Rokkan (1974), «Norway: Conflict Structure and Mass Politics in a European Periphery». En analyse av forholdet mellom valgatferd i 1965 og underliggende konfliktlinjer i systemet. Artikkelen er et bidrag til et internasjonalt samleverk, der konfliktmodellen legges til grunn. Et samleverk om samme tema (1992), Electoral Change, redigert av Mark Franklin, Tomas Mackie og Henry Valen, retter søkelyset på den politiske utvikling i forhold til sosial struktur fra 1960-årene til 1980-årene. I sin artikkel om Norge viser Henry Valen at svekkelsen av de sosiale båndene også har gjort seg gjeldende her i landet, men i noe mindre grad enn i andre land.

Bernt Aardals artikkel «Hva er en politisk skillelinje?» (1994) reiser med utgangspunkt i skillelinjemodellens opprinnelse og bruk spørsmålet om modellens teoretiske status og ambisjonsnivå. Sentralt står diskusjonen av modellens begrensninger, men også de muligheter den åpner for fremtidige analyser. Modellen utgjør for øvrig et viktig teoretisk fundament for mange av de analyser som er foretatt i forbindelse med de enkelte valg (se punkt 1.)

Endelig bør nevnes en nylig utkommet antologi, *Challenges to Representative Democracy. Parties, Voters and Public Opinion* (1999), redigert av Hanne Marthe Narud og Toril Aalberg. Boken gir samlet et godt uttrykk for mange av de temaer som har stått sentralt i valgforskningsprogrammet og inneholder bidrag fra tre medlemmer av forskerteamet ved ISF, Bernt Aardal, Henry Valen og Hanne Marthe Narud. Mange av de øvrige bidragsyterne har dessuten basert sine analyser på data fra valgundersøkelsene.

2.1 Nominasjon og representasjon

Også her er det naturlig å begynne med en klassiker av Stein Rokkan (1966), « *Numerical Democracy and Corporate Pluralism* ». Med utgangspunkt i norsk politikk på 1960-tallet introduserer han en ny oppfatning av den politiske styringsprosess: Politiske avgjørelser blir fattet i et samspill mellom den representasjon som framkommer gjennom valg på den ene side, og på den andre siden en korporativ kanal, der mektige interesseorganisasjoner fremmer sine

ønsker og krav, mer eller mindre på tvers av partilinjene. Artikkelen gav støtet til en ny retning innenfor representasjonsforskningen, den såkalte «nykorporativismen». Modellen er behandlet i en rekke internasjonale publikasjoner. Den inntar også en fremtredende plass i det første større verk om politisk representasjon i Norge, *Parliamentary Representation. The Case of the Norwegian Storting* av Donald Matthews og Henry Valen (1999). Boken er basert på velgerdata fra valget i 1985 og spørreskjemaundersøkelser av organisasjonseliter i partiene og av de valgte stortingsrepresentantene for perioden 1985–89.

Forskere fra valgforskningsprogrammet har også deltatt i en komparativ nordisk undersøkelse av politisk representasjon. Resultatene fra undersøkelsen ble publisert i Peter Esaiasson and Knut Heidar (red.): *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience* (2000). Partienes utvelgelse av kandidater ved valgene utgjør et viktig element i representasjonsprosessen. Temaet har stått sentralt i valgforskningen helt fra starten i 1957. Det gjelder dels selve organisasjonsprosessen i forbindelse med nominasjonene (Valen, 1958;1988), dels det sosiale mønster i kandidatrekrutteringen (Valen, 1966), dels nominasjonenes politiske innhold (Skare, 1994), og endelig massemedienes økende betydning for utvelgelsen av kandidater (Narud, 1991;1993). Betingelsene for regjeringsdannelser og koalisjoner er dessuten utførlig analysert av Hanne Marthe Narud i hennes doktoravhandling fra 1996: Voters, Parties and Governments. Electoral Competition, Policy Distances and Government Formation in Multi-party Systems.

2.2 Medias betydning

Medienes betydning i valgsammenheng fanget tidlig valgforskernes interesse. Særlig bør nevnes Stein Rokkans og Per Torsviks (1972) analyse av forholdet mellom pressen, velgerne og partiene. Valen og Torsvik (1967) studerte dessuten hvilken betydning innføringen av fjernsynet hadde på valgdeltakelsen. Det mest omfattende arbeidet på dette feltet er imidlertid Ragnar Waldahls doktorgradsavhandling Kommunikasjon og politisk deltakelse (1984). Medias betydning i den politiske prosess er et forskningsområde som vi ønsker å prioritere sterkere i fremtidige valgundersøkelser.

2.3 Innholdsanalyse

Selv om surveyforskning og økologiske studier har stått sentralt innenfor Valgforskningsprogrammet, har man også tatt i bruk andre typer data og analyseteknikker. Det gjelder ikke minst innholdsanalyse av offentlige dokumenter, medieinnhold og partiprogrammer (Grønmo, 1971; Pettersen, 1973; Aardal, 1979; Narud, 1988). Det kan også nevnes at Bernt Aardal og Hege Skjeie har hatt ansvaret for en omfattende innsamling av samtlige norske partiers programmer fra 1884 til 2001. Programmene er skannet og lagret på en CD-ROM i samarbeid med Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Det er utviklet et eget program som gjør det mulig med varierte søkemuligheter i hele eller deler av tekstmaterialet.

2.4 Institusjonelle rammebetingelser – valgordninger

Hvordan bidrar valgsystemet til å forme de alternativer som foreligger ved et valg? Dette spørsmålet som lenge har opptatt parti- og valgforskere, har også stått sentralt i det norske valgforskningsprogrammet. Bjørn Kristvik og Stein

Rokkan (1964) laget en fremstilling av utviklingen av det norske valgsystemet fra 1880-årene og opp til 1953. Samspillet mellom partiutvikling og endringer i valgsystemet står sentralt i dette arbeidet. Det samme perspektiv går igjen i flere publikasjoner som omhandler den politiske utvikling. Særlig gjelder dette Rokkan (1967), Valen (1981) og Matthews & Valen (1999). Bernt Aardal (1997) har på sin side gitt en historisk oversikt over utviklingen av den norske valgordningen fra 1814 og frem til i dag. Også her er hovedvekten lagt på de politiske konsekvenser av endringer i rammebetingelsene. Gjeninnføringen av listeforbundsordningen i forbindelse med stortingsvalget i 1985 representerte et interessant eksperiment i politisk representasjon. Ulike sider ved denne ordningen ble grundig analysert av Henry Valen (1994). Alle disse publikasjonene er konsentrert om norsk politikk. Stein Rokkan (1968) rettet imidlertid oppmerksomheten også mot valgordningenes betydning for utviklingen av politisk konfliktstruktur rent generelt.

Valgsystemets viktigste oppgave er å omdanne stemmer til mandater. Men de enkelte valgordningene er sammensatt av svært mange enkeltbestemmelser som gjør det vanskelig å overskue de faktiske konsekvenser både på kort og lang sikt. Innenfor rammen av Valgprosjektet har Bernt Aardal utviklet et datasimuleringsverktøy (Celius) der man kan foreta mandatberegninger for en lang rekke valg med ulike valgordninger og varierende bestemmelser. Programmet kan også brukes til å følge den politiske utvikling gjennom de månedlige partibarometre, med vekt på hvilke utslag partienes oppslutning får for deres mandatsjanser på Stortinget. Gjennom et slikt simuleringsverktøy er det mulig å foreta systematiske analyser av valgsystemets betydning, samtidig som det har vist seg å ha stor pedagogisk verdi for skoleelever og studenter [308] . Celius er blant annet blitt benyttet i datasimuleringer av hvilken betydning innføringen av utjevningsmandater har for fremtidige regjeringskoalisjoner (Aardal 1990) og mandatberegninger i forbindelse med utskriving av tenkte nyvalg (Rasch & Aardal 1994).

3 Samarbeid med andre forskere og institusjoner

Som nevnt ovenfor startet Valgforskningsprogrammet som et samarbeidsprosjekt mellom Stein Rokkan og Henry Valen. Etter at Rokkan flyttet til Bergen ble samarbeidet utvidet til å omfatte Universitetet i Bergen og Christian Michelsens Institutt. Arbeidet med de økologiske dataarkivene som startet opp som en del av Valgforskningsprogrammet, ble senere organisert som en selvstendig institusjon – Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Samarbeidet med NSD har hele tiden vært nært og godt, og NSD har også ansvar for arkivering og videreformidling av data fra Valgundersøkelsene til forskere både i inn- og utland. På det nasjonale plan samarbeides det med kolleger fra flere universiteter, spesielt kan nevnes Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norsk Teknisk-Naturvitenskapelig Universitet (NTNU) i Trondheim.flere av disse forskerne har for øvrig tidligere vært direkte tilknyttet Valgforskningsprogrammet ved ISF. Det har også vært en

308.Mandatberegnings- og valgsimuleringsporgrammet Celius benyttes i dag i samfunnsfagsundervisningen i en rekke videregående skoler. Se Aardal (1993b).

nær tilknytning til Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo som har vært formalisert gjennom Henry Valens professorstilling, og senere Bernt Aardals professor II stilling samme sted. På det internasjonale plan samarbeider det norske valgforskningsprogrammet med utenlandske forskere innenfor rammen av Komiteen for forskning om valg og representativt demokrati (ICORE). Samarbeidet skjer gjennom utarbeidelse av felles spørsmålsmoduler som gjentas i en lang rekke land. For Norges vedkommende inngikk denne modulen første gang i 1997-undersøkelsen, men det planlegges allerede nye moduler med andre temavalg og problemstillinger. I tillegg planlegges det ytterligere samarbeid når det gjelder samordning av spørreskjemaer og analyser sammen med valgforskningsprogrammer i blant annet Canada, Tyskland, Storbritannia, USA og Nederland. Det er dessuten opprettet et spesielt forskningsnettverk knyttet til studier av politisk representasjon i Europa, finansiert av EU. Innenfor rammen av det såkalte TMR (Training and Mobility of Researchers) skjer det i tillegg en utveksling av yngre forskere mellom deltagende institusjoner innenfor EU/EØS området. Det bør også nevnes at det helt siden 1950-tallet har vært et nært samarbeid mellom valgforskningsmiljøene i Norge, Sverige og Danmark.

4 Hvordan er valgforskningen blitt organisert og finansiert?

I det følgende avsnitt skal vi se nærmere på hvordan valgforskningen rent praktisk er blitt organisert. Hvilke kilder som har finansiert undersøkelsene og hvilke organisasjoner som har utført feltarbeidet. I tillegg vil vi komme inn på samarbeidet med andre forskere og institusjoner.

4.1 Bemanning

Som nevnt ovenfor har Valgforskningsprogrammet helt fra begynnelsen vært lokalisert til Institutt for samfunnsforskning i Oslo. I de første ti årene fra 1957 gjaldt dette både velgerundersøkelsene og Kommunedatabanken. I 1967 ble imidlertid programmet delt i to deler: Rokkan og hans medarbeidere i Bergen fikk ansvaret for den videre utvikling av det økologiske dataarkivet (Kommunedatabanken), mens Valen og medarbeidere ved ISF overtok det fulle ansvar for intervjuundersøkelsene. Antall personer som har vært engasjert i hver enkelt valgundersøkelse har gjennomgående vært beskjedent, men over tid er det ganske mange forskere som har vært knyttet til programmet. Oversikten i tabell 8.1 viser hvilke personer som har vært hovedansvarlige for det faglige innhold i velgerundersøkelsene, samt deres assistenter:

Tabell 10.1: Hovedansvarlige og assistenter for valgundersøkelsene 1957–1997

Valgår	Hovedansvarlig	Assistenter
1957	Stein Rokkan og Henry Valen	Guttorm Nørstebø, Ragnhild Frium, Bjørn Larsen, Svennik Høyer (1961–63)
1965	Henry Valen	Willy Martinussen
1969	Willy Martinussen og Henry Valen	Ragnar Waldahl
1973	Ragnar Waldahl og Henry Valen	Eivind Stø

Tabell 10.1: Hovedansvarlige og assistenter for valgundersøkelsene 1957–1997

Valgår	Hovedansvarlig	Assistenter
1977	Henry Valen	Bernt Aardal
1981	Henry Valen	Bernt Aardal
1985	Bernt Aardal og Henry Valen	Gunnar Vogt
1989	Bernt Aardal og Henry Valen	Gunnar Vogt
1993	Bernt Aardal og Henry Valen	Frode Berglund
1997	Bernt Aardal og Henry Valen	Ingunn Opheim

Ved den første undersøkelsen i 1957 var det særlig de lokale undersøkelsene i Stavangerområdet som ble organisert og gjennomført direkte fra ISF, noe som krevde betydelig større assistenthjelp enn ved senere undersøkelser [309] . Ved de fleste velgerundersøkelsene har bemanningen bestått av Henry Valen i samarbeid med en yngre forskningsstipendiat, samt en vitenskapelig assistent (ofte en hovedfagsstudent) i deltidsstilling, samt noen timebetalte forskningsassistenter. Flere av assistentene har for øvrig vært hovedansvarlige for senere undersøkelser. I tillegg har en rekke studenter og stipendiater deltatt aktivt i diskusjoner vedrørende problemstillinger, temavalg, formulering av spørsmål, samt pretesting av spørreskjema og dataanalyser. Det gjelder blant annet Sigmund Grønmo, Per Arnt Pettersen, Steinar Wigtil og Finn Aas. En rekke av de assistenter og medarbeidere som har vært tilknyttet Valgforskningsprogrammet er senere gått inn i ledende stillinger ved universiteter og forskningsinstitusjoner. Programmet har således spilt en viktig rolle når det gjelder rekruttering av forskere og universitetslærere. I de senere år har en del tidligere assistenter og medarbeidere i tillegg blitt rekruttert til private meningsmålingsinstitutter.

4.2 Finansiering

Valgundersøkelsen i 1957 ble finansiert dels av det norske og dels av det amerikanske forskningsrådet, sammen med Rockefeller Foundation. Norges Almenvitenskapelige Forskningsråd (NAVF) finansierte størsteparten av undersøkelsene frem til 1973. I 1977 ble undersøkelsen i tillegg til støtten fra NAVF delfinansiert av NRK (med en modul om seer- og lyttervaner i forbindelse med valgkampen), Miljøverndepartementet og Industridepartementet. I perioden 1981 til og med 1993 ble feltutgiftene delt mellom Kommunaldepartementet og Statistisk sentralbyrå. I 1997 ble feltutgiftene i sin helhet dekket av Kommunaldepartementet. I de senere undersøkelsene har Norges Forskningsråd bidratt med støtte til en vitenskapelig assistent, i noen perioder i hel stilling, i andre perioder i halv stilling.

Tabell 10.2: Finansieringskilder

1957	NAVF, Rockefeller Foundation, (American) Social Science Research Council
1965	NAVF, Finansdept.

309.Følgende medarbeidere ved ISF deltok i feltarbeidet i forbindelse med lokalundersøkelsen i Stavanger: Ulf Torgersen, Per Torsvik, Knut Dahl Jacobsen, Normann Vetti, Egil Fivelsdal, Oscar Værnø og Erling Sæther.

Tabell 10.2: Finansieringskilder

1969	NAVF
1973	NAVF
1977	NAVF, NRK, Miljøverndept., Industridept.
1981	Kommunaldept., Statistisk sentralbyrå, Norges Forskningsråd
1985	Kommunaldept., Statistisk sentralbyrå, Norges Forskningsråd
1989	Kommunaldept., Statistisk sentralbyrå, Norges Forskningsråd
1993	Kommunaldept., Statistisk sentralbyrå, Norges Forskningsråd
1997	Kommunaldept., Norges Forskningsråd

Det bør også nevnes at Kirke-, Undervisnings- og Forskningsdepartementet (KUF) bidro med støtte til vitenskapelig assistent i en vanskelig overgangsperiode i 1987. Fra og med 1988 dekkes en forskerstilling på Valgprosjektet som en del av de statlige bevilgninger til ISFs grunnbevilgning. Sett under ett har finansieringen av valgundersøkelsene vært svært usikker og varierende. Ved flere anledninger har det har vært helt åpent om det i det hele tatt kunne bli foretatt noen valgundersøkelse. Uten Henry Valens professorstilling ved Universitetet i Oslo ville det trolig ikke vært mulig å opprettholde undersøkelsene over så lang tid.

Ideelt sett burde valgforskningen være finansiert på samme måte som andre forskningsprosjekter – gjennom Norges Forskningsråd. Det som er et av valgforskningens sterkeste sider – de lange tidsseriene og kontinuiteten på forskersiden – er imidlertid en ulempe når man skal konkurrere om «frie» forskningsmidler. Fordi man tidligere har fått til dels store bevilgninger fra Forskningsrådet, har det vist vanskelig å få gjennomslag for bevilgninger til nye velgerundersøkelser. Det er også et moment at kostnadene til innsamling av materialet (ved personlige intervjuer) er blitt svært høye [310] . Selv når det gjelder utgifter til assistenthjelp har det vært problemer med finansiering via Forskningsrådet. Uten Kommunaldepartementets støtte til feltutgiftene siden 1981 ville det ikke vært mulig å gjennomføre valgundersøkelsene i den form de til nå har hatt.

4.3 Feltarbeid

Når det gjelder de landsomfattende velgerundersøkelsene, stod Norsk Gallup Institutt for intervju- og feltarbeidet for undersøkelsene fra og med 1957 til og med 1973. Statistisk sentralbyrå har stått for feltarbeidet ved alle de senere undersøkelsene, fra 1977 til og med 1997. For valgene mellom 1981 og 1993 var undersøkelsene et samarbeidsprosjekt mellom ISF og Statistisk sentralbyrå, der sistnevnte instans i tillegg til å ha ansvar for intervjuarbeidet finansierte halvparten av kostnadene til feltarbeidet. I 1965 og 1969 bestod velgerundersøkelsene av to delundersøkelser der de samme intervjupersonene ble intervjuet både før og etter valget. Dette gjorde det mulig å studere hvilken effekt valgkampen hadde på valgutfallet. I senere undersøkelser har dette ikke vært mulig idet et landsrepresentativt utvalg av norske velgere bare er blitt intervjuet *etter* valget. Fra 1965 til 1973 ble dessuten de samme velgerne intervjuet ved flere valg, samtidig som utvalget ble supplert med nye velgere [311] .

310.Feltutgiftene til Valgundersøkelsen i 1997 var totalt 1,4 millioner kroner.

Fra og med 1977 og frem til i dag er halvparten av utvalget ved ett stortingsvalg blitt intervjuet på nytt i forbindelse med neste stortingsvalg. På denne måten er det blitt etablert rullerende paneler der det er mulig å studere individuelle endringer på en mye bedre måte enn ved rene tverrsnittsundersøkelser. Panelene har ikke minst gjort det mulig å få bedre data på velgervandringene enn ved tverrsnittsundersøkelser. Studiet av vandringer fra valg til valg er ikke minst blitt viktig etter hvert som velgervandringene økte fra slutten av 1980-tallet. Tabell 8.3 viser hvor mange personer som er blitt trukket ut ved hver undersøkelse og hvor mange som faktisk er blitt intervjuet.

Tabell 10.3: Utvalgsstørrelse og svarprosent i Valgundersøkelsene 1957–1997

	1957	1965*	1965**	1969*	1969**	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997
Brutto	2000	2000	2000	2018	2018	1494	2207	2203	2967	2977	2983	2958
Netto	1544	1751	1623	1595	1484	1225	1730	1596	2180	2195	2195	2055
Svar %	77,2	87,6	81,2	79	74,1	82	78,4	72,4	73,5	73,7	73,6	69,5

* Førvalgsundersøkelsen. ** Ettervalgsundersøkelsen

Som man ser av tabell 8.3 er antall personer som er blitt spurt gjennomgående større enn i de fleste kommersielle meningsmålinger. I tillegg er utvalget blitt trukket fra folkeregistrene – som et sannsynlighetsutvalg – og intervjuene er blitt gjennomført som personlige intervjuer [312] . Som en ekstra kontroll er intervjupersonenes opplysninger om stemmegivning kontrollert mot de avkryssede manntall. Kvaliteten på de data som er blitt samlet inn er totalt sett meget høy, også sammenlignet med tilsvarende utenlandske valgundersøkelser.

5 Et rikt datamateriale

De 10 landsomfattende intervjuundersøkelsene som til nå foreligger, gir et snitt gjennom det moderne Norges politiske historie. De inneholder opplysninger om norske samfunnsborgeres livssituasjon, holdninger, engasjement og politiske preferanser over en periode på mer enn 40 år. Selv om mye av forskningsinnsatsen konsentreres om nye og aktuelle undersøkelser, gir materialet mulighet for studier av langsiktige utviklingstrekk på en rekke områder. I tillegg til data fra velgerundersøkelsene er partienes prinsipp- og arbeidsprogrammer fra 1884 og fram til årtusenskiftet lagt inn i et elektronisk arkiv som vil bli kontinuerlig oppdatert for kommende perioder i samarbeid med NSD. Dette gir mulighet for interessante og spennende koblinger av ulike typer materiale for studier av politiske utviklingsprosesser over en lang tidsperiode.

Et forholdsvis nytt tema i internasjonal valgforskning gjelder forholdet mellom velgere og politiske ledere. Temaet ble først tatt opp i Stavangerundersøkelsen i 1957 [313] , og det er fulgt opp i senere undersøkelser. Det er

311.Ved valget i 1973 ble imidlertid utvalget ikke supplert med nye velgere.
312.I enkelte tilfeller supplert med telefonintervjuer.
313.Valen, H. & D. Katz, Political Parties in Norway, Oslo: Universitetsforlaget, 1964.

samlet inn et omfattende materiale om politisk lederskap, som omfatter bakgrunnsdata, holdninger og oppfatninger av politiske spørsmål blant stortingsrepresentanter, samt en kartlegging av nominasjonsprosessene. Sammen med det elektroniske partiprogramarkivet og data fra lederstudiene representerer valgundersøkelsene viktige nasjonale forskningsressurser.

6 Lokalvalgsundersøkelser

Selv om velgerpreferanser og valgatferd også tidligere er blitt studert i forbindelse med lokalvalg [314] (blant annet ved innsamling av opplysninger fra stortingsvalgsutvalgene), var det først i 1995 at det ble gjennomført en egen undersøkelse av kommunestyrevalget. Denne undersøkelsen ble gjentatt i en noe annen form i 1999.

6.1 Lokalvalg og lokaldemokrati

I forbindelse med kommune- og fylkestingsvalget i 1995 ble det startet et eget lokalvalgsprosjekt. Utvalget var stratifisert for å sikre et tilstrekkelig antall intervjuer i kommuner med få innbyggere. En tilsvarende undersøkelse ble gjennomført i forbindelse med lokalvalget i 1999. Statistisk sentralbyrå har stått for trekking av utvalget og intervjuing. Om lag halvparten av de intervjuede i 1995 ble også intervjuet i 1999 og utgjør dermed et panel. Av problemstillinger som står sentralt i analysen av dette materialet, er den rekordlave valgdeltakelsen i 1999. Hva betinget ulik deltakelse fra kommune til kommune? Hvilke faktorer kan kaste lys over den nærmest kontinuerlig fallende deltakelsen fra 1963 til 1999? Analysene av lokalvalget i 1995 er publisert i Tor Bjørklunds bok: *Et lokalvalg i perspektiv. Valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringer* (1999).

I forbindelse med lokalvalgsundersøkelsen i 1999 ble det etablert en faglig referansegruppe med deltakere fra Universitetene i Bergen, Tromsø og Oslo. Gruppen deltok aktivt ved utarbeidelsen av spørreskjemaet. Det planlegges å videreføre dette samarbeidet i et eget prosjekt med henblikk på en omfattende analyse av den synkende valgdeltakelsen, sett fra ulike faglige perspektiver. Valgforskermiljøet ved ISF vil her kunne møte kommuneforskermiljøene ved andre institusjoner. Både lokalvalgundersøkelsen og andre datakilder vil bli lagt til grunn for analysene. I den forbindelse planlegges det blant annet å sammenligne deltakelsesmønsteret i de nordiske land.

Når det gjelder Lokalvalgsundersøkelsen, vil valgordningen med vekt på hvem som kumulerer og stryker også stå sentralt. Tendensen de siste valgene har vært at listerettingen har tiltatt i de folkerike kommunene og avtatt i de folkefattige. Spørsmålet blir om denne tendensen har holdt fram. Hvor mange som utelukkende gir tilleggsstemmer – uten å foreta strykninger – skal også kartlegges. Likeledes vil effekten av listerettingen på kvinnerepresentasjonen kartlegges, slik det har vært gjort helt siden 1975. Et sentralt spørsmål i forb-

314.Blant annet har man ved flere valg innsamlet opplysninger om valgatferden ved lokalvalgene for personer som ble intervjuet ved det foregående stortingsvalget. Se for eksempel H. Valen, B. Aardal & F. Berglund: Velgervandringer og sviktende valgdeltakelse. Kommune- og fylkestingsvalget i 1995, Rapport 96:13, Institutt for samfunnsforskning, Oslo, 1996.

indelse med lokalvalg er vektleggingen av lokale versus rikspolitiske saker, både i forhold til hva som var utslagsgivende for eget partivalg og for den enkelte kommunens valgkamp. Dette er et spørsmål som også vil drøftes som en mulig bakgrunnsfaktor for synkende valgdeltakelse. Som et siste punkt skal nevnes at det i Kommunedatabasen til NSD finnes en rekke kvantitative opplysninger om økonomiske, sosiale og demografiske forhold i de enkelte kommunene, som med fordel kan trekkes inn i analysene av lokalvalg. En studie av et lokalvalg kan åpenbart trekke veksler på nærstudier, eller «case»-studier, av utvalgte kommuner. Både for å velge ut kommuner og for å analysere de utvalgte kommuner vil Kommunedatabasens mange opplysninger være av verdi. I forbindelse med lokalvalget i 1999 har ISF, på samme måte som 1995, også ansvar for en studie av utenlandske statsborgeres valgdeltakelse, partivalg samt andre former for politisk deltakelse enn via valgkanalen. Statistisk sentralbyrå står for intervjuing og trekking av utvalget. De første analyser av lokalvalget i 1999 ble publisert av Tor Bjørklund og Jo Saglie i rapporten: *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse* (2000).

7 Målsetninger for fremtidig valgforskning

Mens valgforskningens første år var preget av at studieobjektet – velgere og partier – over lengre tid var preget av stabilitet, er situasjonen nå en helt annen. Samfunnsmessige endringer i høyt tempo setter nye og store krav til partier, politikere og det politiske system. Solid kunnskap og innsikt er avgjørende for å kunne forstå hva disse endringene egentlig innebærer. Valgforskningen har vist at mange populære forestillinger om samfunnsmessige og politiske prosesser bygger på sviktende grunnlag. Den økende globalisering og internasjonalisering vil få konsekvenser også for det norske partisystemet. Spørsmålet er hvordan velgere og partier forholder seg til en slik utvikling, og ikke minst hvilken betydning det vil få for samfunnsborgernes tillit til, og oppslutning om, demokratiske institusjoner, aktører og prosesser. Det vil derfor være behov for et sterkt fagmiljø som kan følge utviklingen gjennom systematisk empirisk forskning, samtidig som man sikrer nyrekruttering og videreutvikling av den faglige kompetansen. Mer konkret kan målsetningene oppsummeres i følgende hovedpunkter:

7.1 Datamateriale, kompetanse og ansvar

Verdien av de etablerte tidsserier ligger særlig i at disse videreføres i årene fremover, samtidig som man fanger opp nye underliggende strømninger i befolkningen. Videre knytter det seg stor interesse til selve valgkampen som har fått økende betydning i senere år. Det henger ikke minst sammen med at kampen om den politiske dagsorden er blitt et dominerende tema i forbindelse med valgene. Spørsmålet er derfor hvordan bestemte stridsspørsmål utkrystalliseres i løpet av valgkampen, og hvilke aktører som bidrar til utvelgelsen. Søkelyset bør i særlig grad rettes mot massemedienes og de politiske lederes rolle i valgkampen. I forlengelsen av disse problemstillingene ligger det også en forpliktelse til å opprettholde og videreutvikle forskningskompetanse som tar ansvar for valgforskningen over tid, og som kan sørge for et helhetlig design.

7.2 Internasjonalt samarbeid og komparative analyser

I løpet av de mange år Valgforskningsprogrammet har eksistert, har det vært etablert mange kontakter med kolleger i en rekke land. I de siste ti år har dette samarbeidet blitt fastere organisert i Komiteen for forskning om valg og representativt demokrati (ICORE). Dette samarbeidet har foreløpig resultert i en felles spørsmålsmodul som er stilt i valgundersøkelser i en lang rekke land (1997 i Norge). I tillegg foreligger det konkrete planer for et ytterligere samarbeid når det gjelder samordning av spørreskjemaer og analyser sammen med valgforskningsprogrammer i Canada, Tyskland, Storbritannia, USA, Sverige og Nederland. Det er dessuten opprettet et spesielt forskningsnettverk knyttet til studier av politisk representasjon i Europa, finansiert av EU. Innenfor rammen av det såkalte TMR (Training and Mobility of Researchers) skjer det dessuten en utveksling av yngre forskere mellom deltagende institusjoner innenfor EU/EØS området.

7.3 Nye teoretiske perspektiver

Norsk valgforskning har helt fra begynnelsen hatt en klar teoretisk forankring i Stein Rokkans og Henry Valens skillelinjemodell. Som nevnt spilte de første empiriske analysene av norsk velgeratferd en viktig rolle for senere internasjonal modellbygging. De store sosiale og politiske endringene i de siste decennier har utvilsomt også hatt konsekvenser for de teoretiske perspektiver som legges til grunn for de empiriske analysene. Forklaringskraften til Rokkan og Valens modell er blitt klart svekket over tid, selv om man skal være forsiktig med å avskrive den helt. På enkelte områder – ikke minst viste det seg under EU-debatten – spiller sosiale, geografiske og kulturelle kjennetegn fortsatt en viktig rolle. Fra enkelte hold er det blitt hevdet at norsk valgforskning i for stor grad har vært bundet til den strukturelle skillelinjemodellen og at man i for liten grad har fokusert på avviket mellom det tradisjonelle partimønsteret og tidens nye problemer [315] . I særlig grad har man pekt på den betydning som økende individualisering og globalisering har for hvordan velgerne oppfatter verden rundt seg og for deres vurderinger av politiske alternativer. De etablerte politiske partiene er i for stor grad opphengt i industrisamfunnets konflikter og klarer ikke å møte de utfordringer som preger det postindustrielle informasjonssamfunnet, blir det hevdet. Kravet om raske omstillinger nasjonalt og økende samhandling internasjonalt peker i retning av at fremtidens politiske skillelinjer kan komme til å ligge i skjæringspunktet mellom det tradisjonelle og det endringsorienterte på den ene aksen og mellom det nasjonale og det globale på den andre. Det avgjørende spørsmålet er imidlertid i hvilken grad velgerne fanger opp nye motsetninger og forholder seg til dem når de foretar sine valg. Foreløpig har det empiriske underlaget for påstandene om helt nye handlingsmønstre (paradigmer) vist seg å være svakt (se Aardal et al. 1999 s .65ff). Men, uansett peker diskusjonen om gamle og nye skillelinjer på noe viktig: Man skal være varsom med å bli forblindet av de teoretiske perspektiver og modeller som (nødvendigvis) ligger til grunn for den forskning man utfører. I den forbindelse er det imidlertid viktig å vurdere ulike typer forklaringsfaktorer opp mot hverandre og teste dem ut fra foreliggende empirisk

315.Se Sejersted, 1997.

materiale, slik at man ikke ender opp med en ufruktbar diskusjon av hvilke faktorer som «burde» være sentrale. En åpen teoretisk diskusjon og empirisk testing av ulike perspektiver og modeller vil være en avgjørende forutsetning for å kunne forstå den videre utvikling både sosialt, kulturelt og politisk.

7.4 Formidling

Til sist kan det være grunn til å stanse litt ved den formidlingsvirksomhet som har vært en viktig bestanddel av Valgforskningsprogrammet. Gjennom mer enn 40 år har det vært formidlet kunnskap og innsikt fra valgundersøkelsene til et bredt sammensatt publikum, bestående av politikere, forvaltning, partier, organisasjoner, media og interesserte samfunnsborgere. På denne måten har man ikke bare tilført det norske folk kunnskaper om forskningsresultater, men også bidratt til å forme det analytiske språk som benyttes for å forstå hva som skjer og hvorfor det skjer. Henry Valen ble i 1999 tildelt Norges Forskningsråds pris for fremragende forskningsformidling for sin innsats på dette feltet. Aktiv formidling til et bredt publikum vil være en viktig oppgave også i årene fremover. Behovet for en aktiv overvåkning og forskningsinnsats når det gjelder samfunnsborgernes syn på sentrale demokratiske prosesser og aktører er ikke blitt mindre etter hvert som det politiske felt er blitt gjenstand for store skiftninger og endringer i de siste årene. Valgene er i et slikt perspektiv ikke bare et rutinemessig innslag i et representativt demokrati, men også en mulighet for fange opp nye strømninger som kan få stor betydning for den fremtidige utvikling både for de enkelte aktører og det politiske system som helhet. Erfaringene fra den forskning som har vært gjort frem til i dag viser at medienes ikke alltid er i stand til å gi et dekkende bilde av aktuelle politiske begivenheter og prosesser. Et solid kunnskapsgrunnlag vil være helt avgjørende for å kunne møte både nåtidige og fremtidige samfunnsendringer med adekvate løsninger.

8 Fremtidig organisering og finansiering

Som det vil framgå av de foregående avsnitt har forskningsprogrammet vært organisert i tilknytning til ISF, og det har hele tiden vært kontinuitet i ledelsen. Det betyr ikke at programmet har eksistert i et faglig vakuum. Vi har stadig holdt kontakt med andre miljøer. Kontakten med Rokkan og hans medarbeidere i Bergen var høyt prioritert inntil Rokkans død i 1979. I de senere år har interessen vært økende ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norsk Teknisk-Naturvitenskapelig Universitet (NTNU) i Trondheim. Gjennom en årrekke har samarbeidet vært utmerket mellom dette miljøet og forskerteamet ved ISF. Vi har samarbeidet om en rekke publikasjoner, både med hensyn til valgforskning og studier av EU-saken på 90-tallet. Ved flere anledninger har vi også samarbeidet om formuleringer av spørsmål i intervjuundersøkelsene, for eksempel spørsmål om tillit til politikk, politikere og politiske institusjoner, og – ikke minst – skaleringsspørsmål til måling av retning i velgernes syn på stridsspørsmål. Sistnevnte batteri har vært av fundamental betydning for professor Ola Listhaug og hans amerikanske medarbeidere i utviklingen av deres «retningsteori» [316] .

Utover de nevnte former for samarbeid knyttet til faglige miljøer, har materialet fra valgundersøkelsene hele tiden vært gjort generelt tilgjengelig for samfunnsvitenskapelige forskere og studenter gjennom Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Distribusjon av data fra valgundersøkelsene var i utgangspunktet den viktigste begrunnelsen for etableringen av NSD. Den eneste begrensning vi har gjort krav på, er at materialet fra en gitt undersøkelse ikke skal gjøres tilgjengelig før de ansvarlige forskere har fått skrevet sin hovedrapport, noe som i den senere tid i praksis har vist seg å være i overkant av ett år. Denne begrensningen blir praktisert fordi man ønsker en helhetlig presentasjon. Umiddelbart etter et valg er det stor etterspørsel etter informasjon angående temaer som har vært oppe i valgkampen og som kan ha hatt betydning for utfallet. For å imøtekomme interessen for ferske resultater fra valgundersøkelsen er det i de senere år utarbeidet kortere rapporter som er blitt offentliggjort i Statistisk sentralbyrås publikasjoner *Ukens statistikk og Samfunnsspeilet* . Disse rapportene publiseres bare få uker etter at datamaterialet er tilgjengelig. I den grad det har vært ønsker om analyser og tilgang på data i skjermingsperioden, har man søkt å imøtekomme dette i så stor grad som mulig – etter individuelle vurderinger. De som har hatt jobben med å organisere og gjennomføre undersøkelsen bør imidlertid ha retten til å presentere resultatene mens undersøkelsen fortsatt har nyhetens verdi. De første rapportene setter imidlertid ingen sperre for videre analyser. Enhver valgundersøkelse rommer enorme muligheter for faglig fordypning av interesserte forskere og studenter.

Etter vår oppfatning har den beskrevne modell gitt gode vilkår for norsk valgforskning. Men et blikk på våre naboland, Sverige og Danmark, viser at også andre modeller er mulige. Svenskene har lagt til grunn en modell som tilsvarer den norske. Valgforskningen i Sverige er utviklet og gjennomført ved Universitetet i Gøteborg. Svenskene har satset store ressurser, i hovedsak over statsbudsjettet, på valgforskningen. De har utviklet stor ekspertise på dette området, og kan vise til glimrende resultater. Danskene satset på et samarbeid mellom universitetene. De første to undersøkelsene ble organisert ved Universitetet i København. Deretter overtok Universitetet i Aarhus, og stafetten går nå videre til Universitetet i Aalborg. En tilsvarende modell blir anvendt blant annet i Nederland, Tyskland og Storbritannia. Denne organisasjonsformen, som populært betegnes «konsortium-modellen», innebærer altså et samarbeid mellom en rekke universiteter og/eller institutter. Begge modellene har sine sterke og svake sider. En kort drøfting er på sin plass.

Konsortium-modellen oppsto fordi flere forskningsmiljøer var interessert i valgforskning. Fordi denne forskningen er ressurskrevende, er det vanskelig å starte opp flere konkurrerende valgundersøkelser i samme land. Et samarbeid mellom ulike institusjoner ble derfor opprettet som den beste løsning. Flere argumenter er blitt brukt til støtte for denne modellen:

316.Retningsteorien legger til grunn at partiene må markere seg overfor velgerne med betydelig intensitet, spesielt i forbindelse med partienes hjertesaker. Partiene må med andre ord vekke velgerne med klare markeringer, samtidig som det må være et engasjement fra velgernes side i de samme sakene (Rabinowitz & Macdonald, 1989; Listhaug, Macdonald & Rabinowitz, 1994; Macdonald, Listhaug og Rabinowitz, 1991; Macdonald, Rabinowitz & Listhaug, 1995, se også Listhaug, 1995).

1. Fra et økonomisk synspunkt er det mest rettferdig å fordele knappe ressurser på alle interesserte forskningsmiljøer.
2. Mangfoldet av nye ideer vil bli større når det kommer forslag fra flere interesserte parter enn fra en enkelt institusjon. Følgelig er det sannsynlig at konsortium-modellen vil resultere i bedre forskning.
3. Interessen for valgforskning blant forskere og studenter vil bli mest stimulert med institusjoner som deltar aktivt i forskningsprosjektene. Konsortium-tanken vil derfor resultere i større nedslagskraft blant potensielle brukere enn forskning knyttet til en enkelt institusjon.

Med konsortium-modellen følger det imidlertid også iøynefallende ulemper. To bør nevnes spesielt:

– Et vellykket forskningsprosjekt forutsetter at man kan etablere et gjennomtenkt design for undersøkelsen, et design som spesifiserer problemstillinger og variable og tar høyde for den fremtidige analyse. Designingen forutsetter imidlertid at de involverte forskere er i stand til å arbeide som et team, dvs. at man helt fra starten av kan spesifisere en noenlunde klar rollefordeling om løsninger av de foreliggende oppgaver. På dette punkt er konsortium-modellen lite anvendbar. Et team kan forholdsvis lett etableres ved en enkelt institusjon. Erfaringsmessig har det imidlertid vist seg at konflikt og konkurranse mellom deltagende institusjoner ofte fører til faglige nødløsninger. Alle har sine kjepphester å ri når det gjelder valget av spørsmål og fordelingen av oppgaver i forbindelse med analysene. Spørreskjemaet får derfor mer karakter av en «omnibus» enn av et gjennomtenkt design. I praksis blir det et spørsmål om å fordele et visst antall spørsmål på hver av de deltagende institusjoner, eller en fordeling på hver av de personer som har meldt sin interesse. En konsekvens av dette problemet er at det kommer sterke krav om nye spørsmål i hver undersøkelse. Dermed svekkes mulighetene for å etablere tidsserier. Det blir simpelthen vanskelig å skape enighet om å gjenta bestemte spørsmål fra den ene undersøkelse til den neste. Erfaringene fra konsortium-land viser da også langt færre tidsserier enn i de land der valgforskningen er lagt til en enkelt institusjon. Hensynet til de lange tidsseriene gjelder først og fremst stortingsvalgsundersøkelsene. Når det gjelder undersøkelser av lokalvalg og lokaldemokrati, står man imidlertid friere, selv om det også her vil være behov for en klar ansvars- og oppgavefordeling. I den grad man viderefører disse lokalundersøkelsene, er det viktig å ivareta kontinuiteten også for dette datamaterialet.
– Når undersøkelsene går på omgang mellom flere deltagende institusjoner, betyr det at man må skifte mannskap hver gang man flytter til en ny institusjon. Dette er meget betenkelig. Det tar lang tid å lære de tekniske sider ved survey-forskningen. Det gjelder både bearbeiding (bl.a. koding) av datamaterialet fra enkeltundersøkelser og sammenkobling og vedlikehold av det etter hvert svært omfattende datamaterialet fra tidligere valgundersøkelser. Når man først har utviklet den nødvendige kompetanse på et sted, er det en fordel om man kan regne med at de samme personer vil se på valgforskning som en mer eller mindre permanent oppgave.

9 Konklusjon

Erfaringene tilsier at det vil være fordelaktig for alle parter at man fortsatt organiserer norsk valgforskning ved ett sentralt fagmiljø. Institutt for samfunnsforskning (ISF) peker seg i den anledning naturlig ut. De nevnte fordelene ved konsortium-modellen kan imøtekommes også innenfor rammen av den formelt mer sentrale modellen vi har i dag. Det har hele tiden vært lagt vekt på åpenhet når det gjelder nye ideer og impulser fra internasjonalt så vel som nasjonalt forskerhold. Valgforskerne inngår allerede i nasjonale og internasjonale nettverk som det er viktig å bygge videre ut i fremtiden. De sterke sidene ved det norske valgforskningsprogrammet er den lange rekken av tidsserier, kontinuiteten i designet, et velutviklet teamwork blant forskerne og evnen til å levere resultater innen fastsatt tid. I et slikt opplegg ligger det ikke minst en institusjonell forpliktelse fra ISFs side om å ivareta valgforskningen, uavhengig av hvilke personer som til enhver tid er engasjert i prosjektet. Vi har sett fra andre land at innføring av konsortium-modellen har virket negativt inn på disse sider ved forskningsprosessen.

En videreføringen av valgforskningen i forbindelse med fremtidige valg, forutsetter imidlertid en fastere plan for finansiering av feltutgifter og assistenthjelp enn det som har vært tilfelle til nå. En mulig løsning vil være å følge svenskenes eksempel ved å la utgiftene til valgforskning inngå som en del av kostnadene ved å avholde valg.

Litteratur:

Barton, Allen H. *Sociological and Psychological Problems of Economic Planning in Norway* . 1954. Ph.D.-avhandling. New York Columbia University.

Barton, Allen H. 1998. « *Occupational Class and Vote in the 1949 Norwegian Election.»* Scandinavian Political Studies, 71–85.

Bjørklund, Tor. 1999. Periferi mot sentrum. Landsomfattende folkeavstemninger i Norge. ISF-rapport 998, Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.

Bjørklund, Tor. 1999 *Et lokalvalg i perspektiv. Valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringe* r, Oslo Tano Aschehoug.

Bjørklund, Tor og Jo Saglie. 2000. Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse, Rapport 122000, Oslo Institutt for samfunnsforskning.

Franklin, Mark, Tom Mackie and Henry Valen. 1991 *Electoral Change. Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries* , Cambridge Cambridge University Press.

Grønmo, Sigmund. 1971. Yrkesbefalets forhold til sine sosiale omgivelser. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hansen, Andreas M. 1899. Norsk Folkepsykologi. Kristiania Jacob Dybwads Forlag. Ny utgave Det Norrøne Forlag, Oslo, 1934 og 1943.

Havstad, Lars A. 1882. «Stortingsvalgene i 1882.» Nyt Tidsskrift, 587–592.

Jenssen, Anders Todal og Henry Valen (red.). 1995. *Brussel midt imot. Folkeavstemningen om EU* , Oslo ad Notam Gyldendal.

Jenssen, Anders Todal, Pertti Pesonen and Mikael Gilljam (red.). 1998 *To Join or Not to Join* . Three Nordic Referendums on Membership in the European Union, Oslo Scandinavian University Press.

Kristvik, Bjørn og Stein Rokkan. 1964. Valgordningen. Bergen Chr. Michelsens Institutt. Mimeo.

Lazarsfeld, Paul F., Bernhard Berelson, and Hazel Gaudet. 1944. *The People's Choice* . New York Duell, Sloan and Pearce.

Lipset, Seymour M., Rokkan, and Stein (red.). 1967. *Party Systems and Voter Alignments* . New York The Free Press.

Listhaug, Ola. 1989. Citizens, Parties and Norwegian Electoral Politics 1957–1985. An Empirical Study. Trondheim Tapir. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Trondheim.

Listhaug, Ola, Stuart Elaine Macdonald and George Rabinowitz (1994) «Ideology and Party Support in Comparative Perspective», European Journal of Political Research,25 111–149.

Listhaug, Ola (1995) «Komparativ offentlig opinion i Europa. En oversikt over nyere forskning», Tidsskrift for samfunnsforskning, 4 583–615.

Macdonald, Stuart Elaine, Ola Listhaug and George Rabinowitz (1991) «Issues and Support in Multiparty Systems», American Political Science Review, 85 1107–1131.

Macdonald, Stuart Elaine, George Rabinowitz and Ola Listhaug (1995) «Political Sophistication and Models of Issue Voting», British Journal of Political Science, 25 453–483.

Martinussen, Willy. 1973. *Fjerndemokratiet* . Oslo Gyldendal.

Martinussen, Willy og Henry Valen. 1976. «Makt og moral», Tidsskrift for samfunnsforskning, vol. 17, no.1.

Matthews, Donald R. and Henry Valen, 1999. *Parliamentary Representation. The Case of the Norwegian Storting* , Columbus Ohio State University Press.

Narud, Hanne Marthe. 1988. Vis meg din liste og jeg skal si deg hvem du er! Avisenes dekning av nominasjoner. En innholdsanalyse av en del avisers omtale av nominasjonene foran stortingsvalget i 1965 og 1985. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Narud, Hanne Marthe. 1991 . «Fra oppgjør på kammerset til spill for åpen scene Rekruttering av kandidater til stortingsvalg.» Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, vol. 7(3).

Narud, Hanne Marthe. 1993. «Nominasjoner og presse,» L. Svåsand og K. Heidar (red.). *Partiene i endring* . Bergen Alma Mater.

Narud, Hanne Marthe. 1996. Voters, Parties and Governments. Electoral Competition, Policy Distances and Government Formation in Multi-party Systems. Oslo. ISF-rapport 967. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.

Narud, Hanne Marthe and Toril Aalberg (red.).1999. *Challenges to Representative Democracy* , Bergen Fagbokforlaget.

Pettersen, Per Arnt. 1973. Konfliktlinjer og partistrategi. En analyse av partiprogrammene foran stortingsvalget i 1969. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Rabinowitz, George and Stuart Elaine Macdonald (1989) «A Directional Theory of Issue Voting», American Political Science Review, 83, 93–121.

Rasch, Bjørn Erik og Bernt Aardal. 1994. «Bør regjeringen skrive ut nyvalg?». I B. E. Rasch og K. Midgaard *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* . Oslo Universitetsforlaget.

Rokkan, Stein og Henry Valen. 1957. Forslag til opplegg av empiriske undersøkelser av sosiale prosesser og individuelle reaksjoner under stortingsvalget i 1957. Oslo Institutt for samfunnsforskning.

Rokkan, Stein and Henry Valen. 1962. «Mobilization of the Periphery.» *In Approaches to the Study of Political Participation* , edited by Rokkan, Stein. Bergen Chr. Michelsens Institutt.

Rokkan, Stein and Henry Valen. 1964. «Regional Contrasts in Norwegian Politics.» *In Cleavages, Ideologies and Party System* , edited by Allardt, E. and Y. Littunen. Helsinki Westermarck Society.

Rokkan, Stein. 1966. «Norway Numerical Democracy and Corporate Pluralism.» *In Political Opposition in Western Democracies* , edited by Dahl, Robert A. New Haven Yale University Press.

Rokkan, Stein. 1967. «Geography, Religion and Social Class. Crosscutting Cleavages in Norwegian Politics.» *In Party Systems and Voter Alignments* , edited by Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan. New York The Free Press.

Rokkan, Stein. 1968. «Electoral Systems», pp. 6–21 in David Sills (red.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* , London Crowell Collier & Macmillan, Inc.

Rokkan, Stein. 1970. *Citizens, Elections, Parties* . Bergen Universitetsforlaget.

Rokkan, Stein og Per Torsvik. 1972. «Presse, velgere og lesere», i *Politisk kommunikasjon og massemedia* , Oslo Universitetsforlaget.

Sejersted, Francis. 1997. «Parlamentarismens suspensjon og embedsmannsstatens gjenkomst.» Nytt Norsk Tidsskrift, nr. 1, 14. årg.

Skare, Audun. 1994. Kandidatutvelgelsens politiske innhold. Politisk utvelging og politiske endringer. Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Valen, Henry. 1958. «Factional activities and nominations in political parties.» Acta Sociologica, vol.3 (4)183–199.

Valen, Henry and Daniel Katz. 1964. *Political Parties in Norway* . Oslo Universitetsforlaget.

Valen, Henry. 1966. «The recruitment of parliamentary nominees in Norway.» *Scandinavian Political Studies* , vol. I 121–166.

Valen, Henry og Per Torsvik. 1967. «Økningen i valgdeltakelsen i 1963 og 1965», Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 2–3, s .187–218.

Valen, Henry and Willy Martinussen. 1972. *Velgere og politiske frontlinjer* . Oslo Gyldendal.

Valen, Henry and Stein Rokkan. 1974. «Norway Conflict Structure and Mass Politics in a European Periphery.» *In Comparative Electoral Behavior* , edited by Rose, Richard. New York

The Free Press.

Valen, Henry. 1981. *Valg og politikk. Et samfunn i endring* . Oslo NKS-Forlaget.

Valen, Henry and Bernt Aardal. 1983 . *Et valg i perspektiv. En studie av stortingsvalget 1981* . Oslo Statistisk sentralbyrå.

Valen, Henry. 1988. «Norway decentralization and group representation.» In M. Gallagher and M. Marsh (red.). *Candidate selection in comparative perspective* . London Sage Publications.

Valen, Henry, Bernt Aardal, and Gunnar Vogt. 1990. *Endring og kontinuitet. Stortingsvalget 1989* . Oslo Statistisk sentralbyrå.

Valen, Henry and Bernt Aardal. 1994. «The Norwegian programme of electoral research.» European Journal of Political Research, 1994, 287–309.

Valen, Henry. 1994. «List Alliances An Experiment in Political Representation», pp. 289–321 in M. Kent Jennings and Thomas E. Mann (red.) *Elections at Home and Abroad* . Essays in Honor of Warren E. Miller, Ann Arbor The University of Michigan Press.

Valen, Henry, Bernt Aardal og Frode Berglund. 1996. Velgervandringer og sviktende valgdeltakelse. Kommune- og fylkestingsvalget i 1995, Rapport 9613, Oslo Institutt for samfunnsforskning.

Waldahl, Ragnar. 1983. «Opinion og politikk. Abortsaken i norsk politikk 1969–1981», Tidsskrift for samfunnsforskning, vol. 24, nr. 6, s .511–536.

Waldahl, Ragnar. 1984. Kommunikasjon og politisk deltakelse. Oslo, Institutt for presseforskning. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.

Waldahl, Ragnar. 1995. «Kampen om det ufødte liv. Abortopinionens utvikling 1969–1993.» Sosiologisk tidsskrift nr. 295–112.

Øidne, Gabriel. 1957. «Litt om motsetninga mellom Austlandet og Vestlandet.» *Syn og Segn* , 1957, 97–114.

Aardal, Bernt. 1979. Økonomi, ideologi og strategi. En komparativ analyse av EF-debatten i norske og danske organisasjonstidsskrifter 1961–72. Magistergradsavhandling i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Aardal, Bernt and Henry Valen. 1989. *Velgere, partier og politisk avstand* . Oslo Statistisk sentralbyrå.

Aardal, Bernt. 1990. «Ny valgordning – nye koalisjonsmuligheter?». Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, nr. 3213–223.

Aardal, Bernt. 1993a. Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer. Oslo ISF-rapport 93,15, Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.

Aardal, Bernt. 1993b. Celius. Undervisningsopplegg om valg og valgordninger, Bergen Norsk samfunnsvitenskapelig Datatjeneste

Aardal, Bernt. 1994. «Hva er en politisk skillelinje? En begrepsmessig grenseoppgang.» Tidsskrift for samfunnsforskning, 217–248.

Aardal, Bernt and Henry Valen. 1995. *Konflikt og opinion* . Oslo NKS-Forlaget.

Aardal, Bernt. 1997. Electoral Systems in Norway 1814–1997, Paper presented at the UCI Conference on Evolution of Electoral Systems and Party Systems in the Nordic Countries, Laguna Beach, California, December 12–13, 1997.

Aardal, Bernt, i samarbeid med Henry Valen, Hanne Marthe Narud, and Frode Berglund. 1999. *Velgere i 90-årene* . Oslo NKS-Forlaget.

Vedlegg 11

Liste over bidragsytere:

Vedlegg 3. *Professor Bjørn Erik Rasch* , Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Kan vi organisere oss bort fra mindretallsregjeringer? Om negativ og positiv parlamentarisme i et europeisk perspektiv. Og, et notat med tittelen, Oppløsningsrett. De to forskerrapportene er oppsummert i ett vedlegg til innstillingen.

Vedlegg 4. *Professor Tor Midtbø* , Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen og *Prosjektleiar Dag Arne Christensen* , Kommunal- og regionaldepartementet, Norsk valgdeltakelse i et makro – perspektiv.

Vedlegg 5. *Professor Lars Svåsand* , Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen, Statlig finansiering av politiske partier: Prinsipielle perspektiver og empiriske realiteter.

Vedlegg 6. *Førsteamanuensis Helge O Larsen, Universitetsstipendiat Marcus Buck og Helen Sagerup* , Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø, Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner.

Vedlegg 7. *Fylkesnemdsleder Andreas Rinnan* , Moss. Ombudsplikten for stortings-, kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter i et historisk og ideologisk perspektiv.

Vedlegg 8. *Professor Aanund Hylland* , Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, Personvalg ved forholdstallsvalg basert på partilister. Vedlegg

Vedlegg 9. *Prosjektleiar Dag Arne Christensen* ,, Kommunal- og regionaldepartementet, Kva utset kandidatar til norske kommunestyreval seg for? Ei undersøking av Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim.

Vedlegg 10. *Professor Bernt Aardal* , og *Professor Henry Valen* , Institutt for samfunnsforskning, Oslo, norsk valgforskning.