

KMD

**KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET**

Høringsnotat om endring i
personvalgsreglene ved
stortingsvalg

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Om høringsnotatet.....	3
1.2 Bakgrunn for høringsnotatet.....	3
1.3 Hvorfor personvalg?.....	4
1.4. Hva betyr personvalg?.....	4
1.5 Ulike personvalgordninger	5
1.6 Sentrale avveininger ved personvalgordninger	5
2. Gjeldende rett	7
2.1 Personvalg ved stortingsvalg.....	7
2.2 Personvalg ved fylkestingsvalg.....	7
2.3 Personvalg ved kommunestyrevalg.....	8
3. Historikk.....	8
3.1 Valglovutvalget	9
3.1.1 Valglovutvalgets vektning av personvalg	9
3.1.2 Valglovutvalgets konklusjoner.....	10
3.2 Behandlinger i Stortinget	10
3.2.1 Høringsuttalelser og departementets vurderinger til NOU 2001:3	10
3.2.2 Stortingets behandling – første gang.....	11
3.2.3 Stortingets behandling – andre gang	12
3.2.4 Dokument 8-forslag og Stortingets behandling	12
3.3 Tilbakemeldinger fra internasjonale valgobservatører.....	13
3.4 Fullmaktskomiteens innstilling (2013-2014)	14
3.5 Utredning av ulike personvalgordninger.....	14
4. Erfaringer med personvalgordninger	14
4.1 Erfaringer med personvalg ved stortingsvalg og fylkestingsvalg	14
4.1.1 Personvalgets omfang ved stortingsvalg	14
4.1.2 Holdninger til personvalg ved stortingsvalg	15
4.1.3 Stortingsvalg og kandidatenes betydning.....	15
4.1.4 Personvalgets omfang ved fylkestingsvalg	15
4.1.5 Holdninger til personvalg ved fylkestingsvalg.....	16
4.1.6 Fylkestingsvalg og kandidatenes betydning.....	16
4.1.7 Personvalgets betydning for sosial representasjon ved fylkestingsvalg.....	16

4.2 Erfaringer med personvalg ved kommunestyrevalg.....	17
4.2.1 Personvalgets omfang ved kommunestyrevalg.....	17
4.2.2 Kommunestyrevalg og kandidatenes betydning	17
4.2.3 Personvalgets betydning for sosial representasjon ved kommunestyrevalg	18
4.3 Hvem retter på listene?.....	19
4.4 Hvorfor gir velgerne personstemmer?.....	19
4.5 Organiserte retteaksjoner.....	19
4.6 Erfaringer med personvalg i Sverige.....	20
4.6.1 Kort om personvalgordningen ved valg til Riksdagen	20
4.6.2 Én personstemme	20
4.6.3 Fri nominasjonsrett og kandidatregistrering	21
4.6.4 Sperregrense	21
4.6.5 Personvalgets omfang i Sverige	22
4.6.6 Riksdagsvalg og kandidatenes betydning	23
4.6.7 Hvem retter på listene – og hvorfor?.....	23
4.6.8 Personvalgets betydning for sosial representasjon ved riksdagsvalg.....	24
5. Vurdering av alternativer for ny personvalgordning ved stortingsvalg	24
5.1 Personstemme til flere kandidater med sperregrense på åtte prosent.....	25
5.1.1 Departementets vurdering	27
5.2 Personstemme til én kandidat med sperregrense på åtte prosent	28
5.2.1 Departementets vurdering	29
5.3 Personstemme til flere kandidater og stemmetillegg	30
5.3.1 Departementets vurdering	31
6. Departementets forslag.....	31
7 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	32
8 Forslag til endring i valgloven	32

1. Innledning

1.1 Om høringsnotatet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger frem dette høringsnotat med forslag til endringer av reglene for personvalg ved stortingsvalg. I utkastet foreslås det en ny ordning for personvalg ved stortingsvalg, tilsvarende ordningen som allerede finnes ved fylkestingsvalg. Dette innebærer at velgeren kan gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Det kan gis personstemme til et ubegrenset antall kandidater. Det legges til grunn en sperregrense på åtte prosent.

Personvalg er en mulighet for velgerne til å påvirke hvilke kandidater som blir valgt fra den valglisten det stemmes på. Personvalg er en kjent og mye brukt mulighet ved lokalvalg, særlig ved kommunestyrevalg, hvor det har gitt størst innvirkning på hvem som blir valgt. Ved stortingsvalg er den gjeldende ordningen for personvalg mindre kjent og benyttet, og den har heller ikke fått innvirkning på hvilke kandidater som har blitt valgt.

Gjeldende regler for personvalg ved stortingsvalg finnes i Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) av 6. juni 2002 §§ 7-2 (1) og 11-5 (1). Disse har vært uendret siden 1921. Endringer av disse reglene har blitt foreslått ved tidligere anledninger, senest i siste gjennomgang og revisjon av valgloven fra 2001.

I høringsnotatet drøftes tre alternative ordninger for personvalg ved stortingsvalg:

- En ordning som er tilsvarende den som finnes ved norske fylkestingsvalg
- En ordning som er tilsvarende den som finnes ved svenske riksdagsvalg
- En ordning basert på ordningen ved fylkestingsvalg, men med mulighet for partiene til å gi stemmetillegg til enkelte kandidater

Det er lagt til grunn en sperregrense på åtte prosent for de to første alternativene. Det siste alternativet har ingen sperregrense. Betydningen av sperregrense vil bli kort berørt i redegjørelsen av de ulike løsningene.

1.2 Bakgrunn for høringsnotatet

Bakgrunnen for forslag til lovendringer er et anmodningsvedtak fra Stortinget 14. juni 2012 (Dokument 8:191 (2009-2010), Innstilling 297 S (2011-2012)), som lød som følger:

"Stortinget ber regjeringen utrede endringer av valgordningen for stortingsvalg slik at velgerne gis mulighet til å påvirke rekkefølgen av partienes kandidater, samtidig som hensyn til partienes mulighet til å sikre innflytelse over hvilke kandidater som velges, sikres. Stortinget ber om at en slik reform for stortingsvalg utredes slik at den eventuelt nye valgordningen kan innføres ved stortingsvalget i 2017."

Med bakgrunn i dette anmodningsvedtaket ble det lyst ut et utredningsoppdrag som skulle ta for seg antatte konsekvenser av en eventuell endring i personvalgsreglene ved stortingsvalg. Institutt for samfunnsforskning (ISF) fikk oppdraget, og våren 2014 ble rapporten ”Personvalg ved stortingsvalg – konsekvenser av en endring av personvalgsreglene ved stortingsvalg” lagt frem. Rapporten redegjorde for tidligere erfaringer med ulike personvalgordninger, med særlig vekt på personvalgsmoellene ved fylkestingsvalg og svenske riksdagsvalg.

1.3 Hvorfor personvalg?

I Norge er valgordningen bygd rundt politiske partier, som nominerer sine kandidater og stiller lister til valg. Spørsmålet om hvorfor man bør ha et personvalg og hvordan dette organiseres, handler om demokrati, om hvordan en valgordning skal innrettes og hvordan man kan sikre en god balanse som ivaretar både velgernes og de politiske partienes innflytelse på valg av personer til Stortinget.

Dagens valgordning gir velgerne mulighet til å endre på rekkefølgen av kandidater på listene og til å stryke kandidater. Slike listeretteringer har imidlertid aldri hatt en effekt på Stortingets sammensetning, da terskelen for endringer er høy. Det er med andre ord slik at partienes forhåndsrangerte lister er det som avgjør hvilke kandidater som blir valgt inn.

En diskusjon om personvalg bør handle om det prinsipielle valget om velgerne bør få større innflytelse på hvem som velges til Stortinget.

Når departementet fremmer dette høringsnotatet om endring av personvalgsreglene ved stortingsvalg, er det blant annet fordi vi nå har både data og erfaringer med hvordan personvalget påvirker kandidatkåringen ved andre valg – både ved fylkestingsvalg og svenske riksdagsvalg. Basert på dette er det, etter departementets oppfatning, på tide å også gi velgerne reell innflytelse på hvilke personer som velges som stortingsrepresentanter. Dette har også betydning, ikke bare hvilket parti de tilhører. Samtidig ser departementet at det også er viktig at partienes innflytelse over prioriteringen av egne kandidater ivaretas.

1.4. Hva betyr personvalg?

En ny personvalgordning ved stortingsvalg vil kunne få konsekvenser for hvilke kandidater som blir valgt inn fra de ulike listene. Hvor store disse konsekvensene blir, avhenger av flere faktorer:

- For det første ordningens *tekniske innretning*, det vil si antall personstemmer som tillates per velger og nivået på en eventuell sperregrense.
- For det andre *graden av personvalgdeltakelse* fra velgernes side: Hvis få velgere avgir personstemme, vil det få liten betydning for hvem som blir valgt.
- For det tredje *mønsteret i personstemmegivningen*, og da spesielt graden av samsvar mellom velgernes og partienes kandidatpreferanser.

Dersom dette i stor grad er sammenfallende, noe erfaringer både fra norske fylkestingsvalg og svenske riksdagsvalg tyder på, vil det gi få endringer på listene.

1.5 Ulike personvalgordninger

Valgordninger med partilister kan enten ha et svakt eller sterkt innslag av personvalg. Graden av personvalg avhenger av hvor stor innflytelse velgerne har over kandidatvalget. For at velgerne skal ha mulighet til å påvirke kandidatkåringen, må valgordningen åpne for endring på partienes lister. Internasjonalt skiller det mellom systemer der listene er *åpne*, *delvis åpne* eller *lukkede*.

Dersom listen er *lukket* kan velgerne kun stemme på listen, og ikke uttrykke preferanser for konkrete kandidater. Kandidatene velges i den rekkefølgen som partiet har nominert dem. Eksempler på land som benytter dette systemet er Spania, Israel og Costa Rica.

Delvis åpne lister finner man i Nederland, Belgia, Sverige og Norge ved nasjonale valg. Disse systemene har et *svakt* innslag av personvalg. Her kan velgerne uttrykke preferanser for individuelle kandidater, men rangordningen på listene avgjør i stor grad valget av kandidater. Videre er det frivillig for velgerne hvorvidt de ønsker å gi en personstemme eller ikke.

I *åpne systemer* stemmer velgerne på individuelle kandidater. Et slikt system har et *sterkt* personvalg, noe som innebærer at personstemmene er avgjørende for hvilke kandidater som velges. Finland er et godt eksempel på et åpent system. Dette kommer spesielt til syne i form av at det er obligatorisk å gi personstemmer ved valget. For at man skal kunne få avgitt en stemme er det nødvendig å stemme på en individuell kandidat.

1.6 Sentrale avveininger ved personvalgordninger

En vurdering av personvalgsreglene krever en avveining av flere faktorer; 1) sosial og geografisk representasjon, 2) personvalgets effekt på de politiske styringsforholdene, 3) spørsmålet om felles regler for ulike typer valg og 4) velgerinnflytelse versus partienes kontroll. Under følger en redegjørelse av de forskjellige avveiningene.

Sosial og geografisk representasjon

Et vanlig demokratisk ideal om folkevalgte organer er at de skal være sosialt representative og avspeile befolkningssammensetningen. I de nordiske landene har kjønnsrepresentasjon vært sentralt, og den norske personvalgsdebatten har handlet mye om hvilke konsekvenser personvalget har for kvinneandelen i folkevalgte organer. Dette knyttes i stor grad til at partiene har ulike representativitetshensyn, slik som hensyn til kjønn og alder, som et utgangspunkt når de rangerer sine listekandidater. Enkelte har hevdet at personvalg kan svekke slike hensyn, og dermed potensielt svekke representasjonen av kvinner og andre grupper.

Hensynet til geografisk representasjon har også blitt knyttet opp mot velgernes mulighet til å gi personstemmer. Når man ser på norske forhold, har det vært tydelig at stortingsrepresentanter har et bevisst forhold til sine respektive valgkretser. I nominasjonsprosesser innad i partiene har kandidatenes evne til å ivareta lokale interesser spilt en vesentlig rolle for deres kandidatur. Studier¹ viser at en kandidats evne og vilje til å kjempe for lokale interesser også vil påvirke hvorvidt man blir gjenvalgt, noe som vil forsterke kandidatenes geografiske forankring. Dersom velgerne opplever at en listekandidat kjemper for sin valgkrets interesser, kan man være mer tilbøyelig til å gi kandidaten en personstemme.

Politiske styringsforhold

Det har blitt hevdet at personvalg kan føre til interne partikonflikter, i tillegg til at kandidater vil ha mer fokus på sitt eget kandidatur enn partiets interesser. I NOU 2001:3 vises det til at det ikke er hold i slike argumenter. Det finnes få tegn på at personvalg fører til interne partikonflikter. Det er heller slik at det er samsvar mellom partienes og velgernes rangering. Personstemmer gis derfor ofte til de kandidatene som partiene selv har rangert øverst på sine lister.

Valgsystemets kompleksitet

Ved stortingsvalg er det partivalget som er det viktigste for de fleste velgere. Ved kommunestyrevalg har personvalget derimot større betydning. Dette har vært et mye brukt argument mot innføringen av personvalg ved stortingsvalg. Selv om det er hold i dette argumentet, er det viktig å påpeke at kompleksiteten i valgsystemet kan føre til forvirring hos velgerne. I NOU 2001:3 ble det trukket frem at personvalsreglene burde være mest mulig like for de ulike valgene. Dette ble basert på forskning som har vist at ulike personvalsregler er vanskelig å forstå for velgerne, og kan føre til at flere ikke benytter seg av muligheten til å gi personstemmer. Dersom reglene er enkle, i den forstand at velgerne forstår hvilken effekt deres personstemmer gir, kan det gjøre at flere benytte seg av retten til å personstemme.

Velgerinnflytelse versus partienes kontroll

Velgernes partitilhørighet og ideologiske tilknytning er svakere enn tidligere. Partiengasjementet og medlemstallene har sunket over tid. Dette har implikasjoner for både partiene og velgerne. Ved at færre er partimedlemmer, er innflytelsen over nominasjonsprosessen samlet på færre hender. Dersom man åpner for å kunne gi personstemmer ved stortingsvalg, vil dette gi noe av makten tilbake til velgerne. Selv om man ikke deltar i nominasjonsprosessen i partiene, vil man likevel kunne få uttrykke sine preferanser ved å gi personstemmer til de kandidatene man ønsker at skal bli valgt. Dette vil kunne føre til en bedre balanse mellom partienes og velgernes innflytelse over kandidatutvelgelsen. Det kan imidlertid fremheves at dersom velgerne får for stor innflytelse over personvalget, vil partienes kandidatranget kunne endres i for stor grad. Dette vil kunne gå utover de hensynene som partiene tar til ulike former for representasjon. Det finnes nødvendigvis ingen garanti for at velgerne tar slike hensyn. Erfaringene med personvalg viser

¹ NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*. Sendt på høring 14.02.2001 med høringsfrist 15.05.2001.

likevel at listerettingen ikke medfører noen fare for at representasjonen av ulike grupper blir svekket.

2. Gjeldende rett

2.1 Personvalg ved stortingsvalg

Reglene for personvalg ved stortingsvalg har vært uendret siden 1921. Man fikk da en ordning for stortingsvalg der partiene hadde den avgjørende innflytelsen over kandidatutvelgelsen, en ordning som er blitt stående fram til i dag. Bakgrunnen for partienes sterke innflytelse er i stor grad at partivalget, historisk sett, har blitt oppfattet som overordnet personvalget når det gjelder stortingsvalg.

Formelt finnes det likevel en personvalgordning ved stortingsvalg. I valgloven § 7-2 (1) heter det at velgerne kan endre rekkefølgen på kandidatene ved å sette et nummer ved kandidatnavnet. Dette kalles renummerering. I tillegg kan velgerne stryke kandidatnavn ved å sette et kryss i ruten til høyre for kandidatens navn. Utgangspunktet for ordningen er partienes lister, hvor kandidatene er rangert. Ordningen er imidlertid sterkt begrenset: Skal personstemmene få effekt, må én og samme kandidat få minimum halvparten av et partis stemmetall som personlige stemmer. Dette har aldri forekommet. Ordningen har derfor bare en symbolsk betydning – i praksis har velgerne ikke hatt reell mulighet til å påvirke kandidatvalget. Likevel viser tall fra stortingsvalget i 2013 at en betydelig andel av velgerne gjorde endringer på listene: Totalt valgte rundt 12 prosent av velgerne å renummerere og/eller stryke kandidater. Det var noen flere strykninger enn renummereringer.

Et spesielt aspekt ved dagens personvalgordning er at det ikke er mulig for velgere å uttrykke støtte til førstekandidaten på et partis liste. Disse kandidatene kan bare renummereres nedover på listen eller strykes. Slik sett legger ordningen lettere til rette for å uttrykke negative heller enn positive preferanser.

2.2 Personvalg ved fylkestingsvalg

Personvalgordningen ved fylkestingsvalg var fram til fylkestingsvalget i 2013 lik dagens ordning ved stortingsvalg. Dagens personvalgordning ved fylkestingsvalg ble vedtatt i Stortinget i 2002.

Av valglovens § 7-2 (2) fremgår det at ved fylkestingsvalg kan velgeren gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Slik personstemme kan gis til et ubegrenset antall kandidater, men kun til kandidater fra listen en faktisk stemmer på.

En forutsetning for at personstemmene skal få effekt er at en kandidat må ha mottatt personstemmer fra minst åtte prosent av partiets velgere. Denne sperregrensen må passeres for at personstemmene skal tas i betraktning ved valgoppgjøret. Dersom ingen passerer denne

sperregrensen, ses det bort fra personstemmene, og den opprinnelige rekkefølgen på valglisten avgjør kandidatutvelgelsen. Sperregrensen gjør at personvalgordningen representerer en balanse mellom hensynene til partienes innflytelse og velgernes påvirkning.

2.3 Personvalg ved kommunestyrevalg

Personvalg ved kommunestyrevalg har lange tradisjoner, og kjennetegnes av et relativt stort handlingsrom til å endre på stemmesedlene. Det er snart hundre år siden Stortinget vedtok en ordning med personvalg ved kommunestyrevalgene.

Valgloven § 7-2 (3) regulerer velgernes adgang til å endre på stemmesedlene ved kommunestyrevalget. Det sentrale ved dagens ordning er at velgerne kan gi personstemme til et ubegrenset antall kandidater på listen de avgir sin stemme til. Hver kandidat kan kun få én personstemme.

Velgerne kan også gi personstemme til kandidater på andre valglister, også kjent som *slengere* eller *slengerstemmer*. Slik personstemme kan gis til et antall kandidater som tilsvarer en fjerdedel av det antallet medlemmer som skal velges til kommunestyret i vedkommende kommune. Slengere kan likevel gis til minimum fem kandidater fra andre lister, uavhengig av kommunestyrets størrelse.

Velgernes innflytelse begrenses imidlertid av partienes adgang til å prioritere kandidater. Dette gjøres ved at partiene kan gi et visst antall av de øverste kandidatene et *stemmetillegg*. Valgloven begrenser likevel hvor mange kandidater som kan få stemmetillegg, avhengig av antall kommunestyrerepresentanter som skal velges. Når en liste får en stemme, får kandidater med stemmetillegg en personstemme som teller 0.25 ekstra i kandidatkåringen.

En kandidats mulighet til å bli valgt avhenger med andre ord av listeoppsettet. Er antall prioriterte kandidater mindre enn mandattallet, er disse så godt som sikre på å bli valgt. Velgernes listeretting avgjør hvilke av kandidatene uten stemmetillegg som får de resterende mandatene. Er tallet på kandidater med stemmetillegg større enn mandattallet, er de øvrige kandidatene uten mulighet til å bli valgt.

3. Historikk

Innføring av personvalg ved stortingsvalg er et viktig spørsmål som har vært diskutert over tid. Flere forslag har blitt fremmet for Stortinget, men ingen har så langt blitt vedtatt. Et sentralt element i debattene i Stortinget har vært et ønske om mer kunnskap og erfaring. Dette er et spørsmål som handler om hvem som skal sitte på Stortinget.

3.1 Valglovutvalget

Ved kongelig resolusjon 3. oktober 1997 ble det nedsatt et utvalg som skulle gjennomgå valgloven og valgordningen i sin helhet. Valglovutvalget kom med sine anbefalinger til endringer i NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte.

Bakgrunnen for valglovutvalgets mandat var todelt. For det første var det på tide med en gjennomgang av valgordningen. Siste valglovutvalg hadde blitt nedsatt på begynnelsen av 1980-tallet, med en påfølgende lovendring i 1985. Samtidig var det behov for en gjennomgang av valgloven som redskap.

Utvalget vurderte om velgerne burde gis utvidet adgang til å bestemme hvilke kandidater som skulle velges inn fra listene. Dette gjaldt både ved lokalvalg og ved stortingsvalg. Et enstemmig utvalg konkluderte med at personvalsreglene burde endres, slik at velgerne skulle få økt innflytelse over valget av enkeltkandidater.

3.1.1 Valglovutvalgets vekting av personvalg

Utvalget la tre prinsipper til grunn for sitt reformforslag:

- Reglene burde bygge på elementer som er kjente for velgerne. Rammene for personvalg burde være mest mulig like i de ulike typene valg.
- Velgerinnflytelsen burde økes betydelig.
- Gjennom personvalget skulle velgernes positive preferanser stå i fokus.

Et sentralt tema i utvalgets vurdering av personvalsreglene var hvordan man best mulig kunne balansere velgernes og partienes interesser.

Hensyn som begrunner økt velgerinnflytelse

Utvalgets hovedargument for økt velgerinnflytelse var at det kunne ha en positiv effekt på forholdet mellom de folkevalgte og folket. Personvalget skulle ha som mål å øke det politiske engasjementet, og dermed bidra til høyere valgdeltakelse. Utvalget fremhevet imidlertid at man i internasjonal forskning ikke ser klare effekter av personvalget på sentrale forhold som valgdeltakelse og politisk engasjement. I tillegg viser det seg at velgerne og partiene i stor grad foretrekker de samme kandidatene. Utvalget trakk frem at flere faktorer tilsa at velgerne likevel burde få økt innflytelse over personvalget. Videre påpekte utvalget at vi lever i et kunnskapssamfunn med et kvalifisert velgerkorps, og at personvalget er viktig for velgerne. Sistnevnte kommer spesielt tydelig frem ved kommunestyrevalg, der mange retter på stemmesedlene. I den sammenheng trakk utvalget frem at et sterkere innslag av personvalg ville bidra til at velgerne fikk gitt uttrykk for mer komplekse og nyanserte preferanser og holdninger.

Hensyn som begrunner partiinnflytelse over personvalg

Utvalget mente at det spesielt fantes to hensyn som kunne begrunne at partiene skulle ha innflytelse over personvalget. For det første ville dette kunne stimulere til deltakelse i partiarbeid, og de enkeltpersonene som involverte seg ville da få en viss forutsigbarhet med hensyn til hvem som skulle bli valgt. Utvalget pekte også på at muligheten for å stryke kandidater kunne forsterke partienes rekrutteringsproblem. For det andre kunne partiinnflytelse bidra til å sikre et sosialt representativt valgresultat.

3.1.2 Valglovutvalgets konklusjoner

Da utvalget la frem sitt forslag bygget det på prinsippet om at rammene for personvalg burde være mest mulig like i de ulike typene valg.

Oppsummert la utvalget tre hovedelementer til grunn for personvalgsreglene ved stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalg:

- Personvalget skulle basere seg på at velgerne ble gitt anledning til å gi personstemmer til de kandidater de måtte ønske.
- Velgerne kunne maksimalt gi én personstemme til hver enkelt kandidat.
- Det ville ikke være noen begrensninger på hvor mange kandidater det kunne bli gitt personstemmer til.

Utvalget foreslo følgende regler for kandidatoppkjøret til stortings- og fylkestingsvalg: For at personstemmene skulle tas i betraktning skulle det kreves at en kandidat med sine personstemmer oppnådde minst 5 prosent av partiets stemmetall i sin valgkrets.

3.2 Behandlinger i Stortinget

3.2.1 Høringsuttalelser og departementets vurderinger til NOU 2001:3

Høringsinstansene

Høringsinstansene var generelt positive når det gjaldt å styrke personvalgsreglene ved stortings- og fylkestingsvalg. Det var noen merknader til den foreslåtte sperregrensen. Enkelte hevdet at en sperregrense på 5 prosent ved stortings- og fylkestingsvalg var for lavt.

Departementets vurderinger

På bakgrunn av NOU 2001:3 la departementet frem Ot.prp nr. 45 (2001-2002) med forslag til ny lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Departementet var enig med utvalget i at personvalget burde stå sterkere ved kommunestyrevalg enn ved stortings- og fylkestingsvalg. Departementet baserte dette på at partivalget har blitt ansett som mer sentralt ved fylkestings- og stortingsvalg. Ved kommunestyrevalg har velgernes behov for å foreta rettinger på stemmesedlene vært mer fremtredende. Videre var departementet enig med utvalget i at personvalget burde styrkes, og at ordningene burde være mest mulig like ved de ulike valgene.

Departementet påpekte imidlertid at ved endringer av personvalsreglene ville det ikke være mulig å styrke *både* partienes og velgernes innflytelse på personvalget. Departementet gikk derfor inn for visse justeringer i utvalgets forslag, der hensikten var at partienes interesser skulle ivaretas i noe større grad enn det utvalget hadde gått inn for.

Utvalget baserte sine forslag på at reglene for personvalg skulle være så like som mulig for de ulike valgene. På bakgrunn av dette foreslo departementet å ha de samme personvalsreglene ved stortings- og fylkestingsvalg. Departementet la imidlertid til grunn en sperregrense på åtte prosent, i stedet for fem, som utvalget hadde foreslått. Velgerne skulle kunne gi kandidater personlige stemmer, men ikke stryke kandidater eller føre opp slengere. Dersom flere kandidater skulle nå opp til sperregrensen, ville antall personstemmer bestemme rangeringen. Kandidater som fikk et antall personstemmer som var lavere enn grensen, skulle rangeres slik partiet hadde bestemt.

Departementet pekte på at det ikke var mulig å forutse hvordan de nye personvalsreglene ville påvirke velgerne, og om det ville føre til flere rettinger på stemmesedlene. Det ble derfor anbefalt at personvalgordningen burde evalueres fortløpende.

3.2.2 Stortingets behandling – første gang

I behandlingen av Ot.prp 45 (2001-2002) vedtok Stortinget reglene for personvalg ved kommunestyre- og fylkestingsvalg i tråd med departementets forslag. Behandlingen av spørsmål vedrørende stortingsvalg ble utsatt til 2003 av praktiske og tidsmessige årsaker. I stortingsdebatten som etterfulgte Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling kom det frem at det stort sett var enighet om bestemmelsene på alle områder, med unntak av reglene for personvalg. I sin innstilling om personvalg (Innst. O. nr. 102 (2002-2003)) foreslo Kontroll- og institusjonskomiteen følgende:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang og evaluering av ordningen med velgerpåvirkning på personvalget ved fylkestingsvalget 2003 og forutsetter at resultatet av gjennomgangen fremmes for Stortinget på egnet måte."

Debattens kjerne var at enkelte politikere anså det som en fordel å innføre samme regler ved stortingsvalg som ved fylkestingsvalg, mens andre ønsket å se på hvilke effekter personvalget hadde i det kommende fylkestingsvalget før de fattet et vedtak.

Representant Magnhild Meltveit Kleppa (Sp) fremmet et forslag om et tredje alternativ. Hun foreslo at man skulle innføre samme ordning som i Sverige, hvor hver velger bare kan gi én personstemme.

Flertallet fulgte komiteens anbefalinger. Stortinget valgte derfor å følge komiteens anbefalinger og evaluere hvordan personvalsreglene hadde påvirket fylkestingsvalget i 2003 før man fattet et vedtak.

3.2.3 Stortingets behandling – andre gang

De nye personvalgsreglene ble innført ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003. Reformen ble evaluert av Rokkansenteret og Institutt for sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen på oppdrag fra departementet. Evalueringen baserte seg på et omfattende datagrunnlag: en spørreundersøkelse blant et utvalg av listekandidater, lokalvalgsundersøkelsen, intervjuer med medlemmer av partienes nominasjonskomiteer i utvalgte kommuner, aggregerte data fra Statistisk Sentralbyrå og det endelige valgoppgjøret for personstemmene i 407 kommuner og i samtlige fylkeskommuner (Rokkansenteret 2004). Evalueringen viste at den nye personvalgordningen ikke hadde hatt noen merkbar effekt på kandidatutvelgelse ved *fylkestingsvalg*. Svært få av kandidatene klarte å passere sperregrensen på åtte prosent, og de som greide det ville stort sett blitt innvalgt uansett. Personstemmene hadde større innflytelse ved *kommunestyrevalg*, men også her hadde partiene stor påvirkning på utfallet. Utfallet kunne i stor grad bestemmes av hvilke kandidater partiene førte opp som listetopper – som dermed ville motta stemmetillegg – og hvilke kandidater de satte nederst på listen.

I 2005 la departementet frem et nytt lovforslag. Det ble redegjort for de foreløpige erfaringene fra fylkestingsvalget i 2003 og funnene fra evalueringsrapporten. En enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité mente at resultatene fra evalueringen var interessante. Både fordi det var stortingsvalg senere dette året – og reglene dermed ikke ville tre i kraft uansett – og fordi det fortsatt var begrenset erfaring med personstemmer, anbefalte komiteen at man skulle utsette behandlingen av spørsmålet om personstemmer ved stortingsvalg til etter fylkestingsvalget i 2007. I stortingsdebatten trakk daværende statsråd Erna Solberg frem at det var ønskelig med personvalg ved stortingsvalg. Dette ville forsterke det norske demokratiet ved at det ville kreve mer av enkeltrepresentanter. Videre ville en slik ordning potensielt også påvirke partienes maktforhold innad. Hun støttet imidlertid komiteens innstilling om å evaluere fylkestingsvalget i 2007 før man behandlet lovforslaget om personvalg ved stortingsvalg.

I 2009 tok departementet igjen opp saken, og redegjorde for erfaringene med personvalg ved fylkestingsvalget. Erfaringene viste at personvalgsreglene ikke hadde påvirket resultatene ved fylkestingsvalget i stor grad. Man var imidlertid usikker på hvordan dette kunne slå ut ved stortingsvalg, siden det er langt færre mandater som velges. Det ble derfor ikke fremmet noe forslag om endring. Et enstemmig Storting sluttet seg til departementets vurdering.

3.2.4 Dokument 8-forslag og Stortingets behandling

Dokument 8-forslag fra representanter for Høyre

I 2010 fremmet representantene Erna Solberg, Per-Kristian Foss, Jan Tore Sanner og Ingjerd Schou fra Høyre et Dokument 8-forslag om å innføre personvalg ved stortingsvalg. Forslagsstillerne la vekt på at en god valgordning baserte seg på at velgerne skulle få gjennomslag for sine preferanser, både når det gjaldt politikk og kandidater.

Forslagsstillerne hevdet at det var på tide med en ny valgreform hvor velgerne også ved stortingsvalg fikk innflytelse på personvalget. Videre trakk de frem Norges naboland som eksempler på hvordan personvalg kan foregå på nasjonalt nivå, og i hvor stor grad det kan påvirke utfallet. Representantene fra Høyre fremmet følgende forslag:

”Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre en ordning med kumulering ved stortingsvalg ved stortingsvalget i 2013. Stortinget ber om at reglene om kåring av kandidater endres, slik at et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens totale stemmetall kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer.”

Av forslaget kom det altså frem at representantene ønsket personvalg ved stortingsvalg, og at de ønsket en sperregrense på åtte prosent for at personstemmene skulle få betydning. Forslagsstillerne gikk ikke inn på hvor mange personstemmer det skulle være mulig å gi.

Stortingets behandling av dette forslaget resulterte i anmodningsvedtaket som er omtalt innledningsvis og som danner bakgrunnen for utarbeidelsen av dette høringsnotatet.

3.3 Tilbakemeldinger fra internasjonale valgobservatører

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) sitt kontor for demokrati og menneskerettigheter (ODHIR) gir, blant annet gjennom valgobservasjon, anbefalinger på områder der et lands valgordning ikke er i tråd med internasjonale prinsipper og standarder. De har ved flere anledninger kommentert den norske personvalgordningen. I evalueringen av 2013-valget påpeker OSSE at den norske valgordningen aldri har medført at en stortingsrepresentant har blitt valgt som følge av personstemmer.

I tilsvarende rapport fra stortingsvalget i 2009 heter det: *“Valgloven bør endres for å gi velgerne en reell mulighet til å påvirke valget av en bestemt kandidat ved å senke terskelen. Hvis ikke bør man bytte til et system med lukket liste.”* Det ble videre kommentert at ordningen kan være villedende. Velgerne forstår muligens ikke systemet, spesielt siden terskelen er langt lavere ved lokalvalg.

OSSE foreslår at man enten endrer valgloven og åpner for reelt personvalg, eller at man fjerner valglovens formelle bestemmelser om personstemmegivning, slik at ordningen ikke er egnet til å forvirre. I sin oppfølgingsrapport til OSSE har departementet sagt seg enig i at det kan oppfattes som et demokratisk problem at dagens ordning i realiteten er en personvalgordning uten betydning. Det kan være problematisk at velgerne inviteres til å gjøre endringer på stemmeseddelen uten at dette i praksis får betydning. Departementet har derfor fremholdt overfor OSSE at man vil vurdere hvilke endringer som kan gjøres i dagens ordning.

3.4 Fullmaktskomiteens innstilling (2013-2014)

I Innst. 1 S (2013-2014) omtalte Stortingets fullmaktskomité retting av stemmesedler. De trakk frem at stemmesedlene har ulik utforming på grunn av de ulike reglene om personvalg ved stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg. Komiteen mente at erfaringer har vist at velgere har misforstått hvordan de skal rette på stemmeseddelen på grunn av utformingen. Dette kan ha ført til at rettingen enten ikke har blitt godkjent, eller at resultatet har blitt det motsatte av hva velgeren faktisk har ønsket.

3.5 Utredning av ulike personvalgordninger

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har foretatt analyser av konsekvensene av å innføre ulike personvalsordninger ved stortingsvalg på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Siden dagens valgordning gir velgerne mulighet til å endre rekkefølgen på kandidater, samt å stryke kandidater, ønsket departementet å utrede hva konsekvensene ville være om man endret valgordningen. Dette kunne enten være ved at man innfører en ordning lik den som benyttes ved fylkestingsvalg eller den ordningen som benyttes ved svenske riksdagsvalg.

ISF har analysert konsekvensene av disse ordningene både ved å ta for seg tidligere forskning på feltet og erfaringer med slike personvalsordninger. De simulerte også resultatene med ulike nivåer av sperregrenser.

4. Erfaringer med personvalsordninger

4.1 Erfaringer med personvalg ved stortingsvalg og fylkestingsvalg

4.1.1 Personvalgets omfang ved stortingsvalg

Det er mange velgere som benytter seg av muligheten til å rette på listene ved stortingsvalg, selv om dette ikke har noen effekt på sammensetningen av Stortinget. Andelen er likevel betydelig lavere enn ved lokalvalg. Det er uklart hva som forklarer den relativt høye rettefrekvensen. Dels kan det tolkes som et ønske fra velgerne om å uttrykke symbolsk støtte eller misnøye til enkeltkandidater. Det at rettingen ikke har noen konsekvenser, kan gjøre det ”ufarlig” å uttrykke sympatier på denne måten. En annen mulighet er at velgerne tror at personvalgordningen har en reell effekt på sammensetningen av Stortinget, og at de retter på listene for å påvirke hvem som blir valgt. Dette virker spesielt nærliggende med tanke på at rettingene faktisk har en effekt ved lokalvalgene, og at mange velgere ikke har kunnskap om de forskjellige reglene ved ulike typer valg.

4.1.2 Holdninger til personvalg ved stortingsvalg

Personvalgsordningene ved kommunestyre- og fylkestingsvalg har bred og stabil oppslutning blant velgerne. Vi vet mindre om velgernes holdninger til personvalg ved stortingsvalg. Dette ble undersøkt i forbindelse med stortingsvalgsundersøkelsene i 2001 og 2005, men med såpass ulike spørsmålsformuleringer at svarene ikke kan sammenlignes.

I 2001 ble det vist til et forslag om personvalg fra valglovutvalget, og i overkant av en tredjedel svarte at velgerne bør få ”avgjørende innflytelse” over personvalget. Drøyt halvparten mente at partiene fortsatt bør bestemme. I undersøkelsen fra 2005 ble det henvist til personvalgordningene ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, noe som antakelig gav mer positive assosiasjoner enn et offentlig utvalg. Nesten 60 prosent var positivt innstilt til en lignende ordning også ved stortingsvalg, mens en tredjedel var imot.

I en undersøkelse gjennomført av Karlsen og Narud blant stortingskandidatene ved 2009-valget svarte nærmere ni av ti kandidater at partiene burde avgjøre den endelige rangeringen av listekandidatene. Tolv prosent mente at velgerne burde avgjøre den endelige rangeringen. Her er det viktig å være oppmerksom på at formuleringen ”avgjøre” peker i retning av en helt åpen løsning med sterkt personvalg, og ikke bare en eller annen form for innslag av personvalg.

4.1.3 Stortingsvalg og kandidatenes betydning

Velgernes kandidatkjennskap er relativt høy ved stortingsvalg. Selv om valgordningen så langt ikke har gitt velgerne noe behov for å vite hvem stortingsvalgkandidatene er, kan den generelle interessen og kunnskapsnivået innebære at kandidatene ved stortingsvalg er mer kjente for velgerne enn det kandidatene ved fylkestingsvalg er.

Det er også slik at velgerne er tilfredse med det norske demokratiet, til tross for fraværet av en personvalgordning ved nasjonale valg. Det er riktignok forskning som viser at tilfredsheten med demokratiet er større i land med personvalg enn i land uten. Norge er likevel på toppen av listen med hensyn til demokratitilfredshet, og det uten et valgssystem med reelt innslag av personvalg. Som vi har vært inne på tidligere, er det mange som retter på listene ved stortingsvalg, selv om det ikke har noen effekt.

4.1.4 Personvalgets omfang ved fylkestingsvalg

Personvalgordningen ser ikke ut til å ha hatt noen vesentlig effekt på kandidatutvelgelsen i de tre fylkestingsvalgene den har blitt benyttet. Både i 2003, 2007 og 2011 har kun 1-2 prosent av fylkestingsrepresentantene blitt valgt inn på personstemmer alene. Velgerne har i beskjeden grad uttrykt personpreferanse, og når det har skjedd, har stemmene som oftest gått til kandidater som partiene allerede hadde plassert øverst på listene. Få kandidater har klart å passere sperregrensen på åtte prosent. De få som faktisk har klart det, har enten ikke blitt

innvalgt – fordi de representerer partier som ikke har fått mandater – eller de ville blitt innvalgt uavhengig av personstemmene.

Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg er stabilt langt lavere enn ved stortingsvalg og noe lavere enn ved kommunestyrevalg. Den er nedadgående over tid, fra rundt 70 prosent på 1970- og 1980-tallet til i underkant av 60 prosent ved de seneste valgene. Innføringen av personvalg i 2003 medførte ikke en økning i valgdeltakelsen – den sank med cirka ett prosentpoeng. Siden den gang har imidlertid valgdeltakelsen økt noe.

Analyser fra Institutt for samfunnsforskning² viser at andelen velgere som rettet på listene, det vil si avga personstemme, var omkring en fjerdedel ved de tre fylkestingsvalgene.

4.1.5 Holdninger til personvalg ved fylkestingsvalg

Det er bred oppslutning om velgernes innflytelse over kandidatutvelgelsen ved fylkestingsvalg. Dette gjelder både blant velgere og fylkestingskandidater. En undersøkelse gjennomført av Rokkansenteret viser at ca. 70 prosent av velgerne ønsker å styrke eller opprettholde velgerinnflytelsen over personvalget. Andelen som oppgir at de ikke vet eller ikke har noen mening om spørsmålet er på noe over 20 prosent.

Blant fylkestingskandidatene er støtten til velgerinnflytelse enda sterkere. Nærmere 90 prosent oppgir at de vil styrke personvalget eller beholde ordningen slik den er nå. Kun et lite mindretall av kandidatene vil redusere eller fjerne velgernes innflytelse over personvalget.

4.1.6 Fylkestingsvalg og kandidatenes betydning

Som tidligere nevnt er kandidatkjennskapen i Norge generelt høy. 68 prosent kjenner til navnet på minst én kandidat som stiller til valg i valgkretsen. En undersøkelse fra Roglandsforskning fra 2000 viser at 26 prosent av velgerne mente at kandidater og ledere var viktigst for valg av parti ved fylkestingsvalg. Tilsvarende tall for kommunestyrevalg og stortingsvalg var henholdsvis 40 og 20 prosent. Enkeltkandidater var altså langt mindre viktig for velgerne ved fylkestingsvalg enn ved kommunestyrevalg.

4.1.7 Personvalgets betydning for sosial representasjon ved fylkestingsvalg

Rokkansenterets evaluering av fylkestingsvalgene viser at kvinnelige kandidater har fått noen færre personstemmer enn sine mannlige kolleger. Det betyr ikke nødvendigvis at velgerne foretrekker mannlige kandidater som sådan. Det de først og fremst foretrekker, er toppkandidatene – som ofte er menn. Velgerne stemte altså i tråd med, ikke på tvers av, preferansene til partienes nominasjonskomiteer. Dette betyr ikke at kjønnsforskjellene ikke er reelle, men at de forklares av andre faktorer, spesielt listeplassering og politisk erfaring.

² *Personvalg ved stortingsvalg. Konsekvenser av en endring av personvalgsreglene ved stortingsvalg*. Institutt for samfunnsforskning 2014.

Heller ikke kandidatenes alder viste seg å ha betydning for kandidatenes personstemmetall ved fylkestingsvalgene.

Når det gjelder personvalg og etniske minoriteter, er det slik at dette generelt ser ut til å ha hatt en viss betydning for deltakelsen ved lokale valg. Det at det finnes synlige politikere med minoritetsbakgrunn i lokalpolitikken har en mobiliserende effekt på minoritetsvelgere. Dette er sannsynligvis vel så viktig for mobiliseringen som det å kunne gi personstemme i seg selv.

4.2 Erfaringer med personvalg ved kommunestyrevalg

4.2.1 Personvalgets omfang ved kommunestyrevalg

Personvalg har større betydning for kandidatkåringen ved kommunestyrevalg enn ved fylkestings- og stortingsvalg. Det er flere velgere som retter på listene, og det er flere kandidater som blir valgt inn som følge av personstemmer. Som det fremgår av tabell 1, har andelen rettede stemmesedler økt over tid. Rundt en fjerdedel av velgerne rettet på stemmeseddelen ved valgene fra 1979 til 1995. Deretter har andelen økt til over 40 prosent ved de to siste kommunestyrevalgene.

Kommunestyrevalg	1979	1987	1995	2003	2007	2011
Valgdeltakelse	73 %	69 %	63 %	59 %	61 %	64 %
Andel rettede stemmesedler	26 %	24 %	27 %	37 %	40 %	42 %

Tabell 1. Valgdeltakelse og andel rettede stemmesedler ved utvalgte kommunestyrevalg. Kilde: SSB, Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning.

Ved kommunestyrevalgene i 2003 og 2007 ble henholdsvis 60 og 63 prosent av mandatene vunnet av kandidater som ble valgt inn av personstemmene. Likevel, de fleste av disse kandidatene ville også ha blitt valgt inn hvis man fulgte rekkefølgen på listen. Det er med andre ord slik at partiene og velgerne som retter ofte har sammenfallende preferanser. Hvis vi konsentrerer oss om de som *kun* ble valgt inn på grunn av personstemmer, så gjelder det omtrent en fjerdedel. Velgernes rettinger førte til at disse kandidatene ble valgt inn på bekostning av andre kandidater som partiene hadde satt lengere opp på listen.

4.2.2 Kommunestyrevalg og kandidatenes betydning

Personvalg forutsetter at velgerne har kunnskap om listekandidatene. Kandidatkjennskapen i Norge er generelt høy.

Undersøkelsen fra Rogalandsforskning fra 2000 viser at 40 prosent av velgerne mente at kandidater og partiledere var viktigst for valg av parti ved kommunestyrevalg. Tilsvarende tall for fylkestingsvalg og stortingsvalg var henholdsvis 26 og 20 prosent. Bestemte saker og alminnelig partitillit hadde derimot større betydning ved stortingsvalg enn ved kommunestyrevalg.

Hvor mange som sier at kandidater er viktig, påvirkes imidlertid av spørsmålsformuleringen. I Lokalvalgundersøkelsen fra 2007 svarte bare 11 prosent at listekandidater var viktigst for deres partivalg ved kommunestyrevalg, og denne andelen har sunket over tid. Hvorvidt listekandidater er avgjørende for selve partivalget, sier imidlertid ikke nødvendigvis noe om velgernes vilje til å stemme på kandidater. Velgerne oppfatter gjerne partiforskjellene som mindre i kommunene enn i rikspolitikken, og mange kommunale saker følger ikke de nasjonale politiske stridsspørsmålene.

4.2.3 Personvalgets betydning for sosial representasjon ved kommunestyrevalg

Kvinner

Kvinner har tradisjonelt vært underrepresentert i folkevalgte organer. Spørsmålet om kvinnerepresentasjon har vært særlig dominerende i tilknytning til kommunestyrevalgordningen. Tidligere forskning på norske kommunestyrevalg peker i retning av at representasjonen av kvinner påvirkes av velgernes listerettinger. Kvinner får noe færre personstemmer enn menn, og dette har konsekvenser for kjønns sammensetningen i kommunestyrene. Forsker Ottar Hellevik har i analyser av kommunestyrevalg over flere tiår vist at kvinnelige kandidater i snitt kommer dårligere ut av personvalgoppgjøret enn mannlige kandidater. Det negative utslaget har likevel avtatt over tid. Reduksjonen i kommunestyrenes kvinneandel som skyldes velgernes listeretting har gått fra ti prosent i 1975 til fire prosent i 2007.

Som nevnt over, viser imidlertid undersøkelser at kandidatenes sosiale bakgrunn (alder, kjønn og etnisk tilhørighet) i realiteten har lite å si for om velgerne retter på listen. Det at kvinnelige kandidater har kommet noe dårligere ut av personvalget ser ikke ut til å være et resultat av bevisst retting til fordel for menn. Dette er også konklusjonen ut fra analyser av mønstrene for retting, og på bakgrunn av intervjuundersøkelser utført i forbindelse med Makt- og demokratiutredningen i 2003. Undersøkelsene viser en positiv holdning til kvinnelige representanter blant velgerne. Mannlige kandidater har imidlertid oftere egenskaper som velgerne vektlegger, slik som lokalpolitisk erfaring. Etersom kvinnene har kommet sterkere med i kommunalpolitikken, konkurrerer de nå mer på lik linje med menn. Dette kan forklare at den negative effekten av listerettingen på kvinnerepresentasjonen har avtatt ved de siste valgene.

Etnisitet og innvandrerbakgrunn

Det kan se ut som om personvalg har en viss betydning for deltakelsen blant etniske minoriteter i lokale valg. Politikere med innvandrerbakgrunn blir utsatt for mange listerettinger ved kommunestyrevalg i Norge. En analyse av kommunestyrevalget i 2007, gjennomført av Johannes Bergh og Tor Bjørklund, viser at etniske minoriteter som har mulighet til å stemme på kandidater av samme bakgrunn har høyere valgdeltakelse enn andre. Det er likevel ikke sikkert at personvalgssystemet i seg selv forklarer dette. At det finnes synlige politikere med minoritetsbakgrunn i lokalpolitikken har en generell mobiliserende effekt på minoritetsvelgere, og dette synes viktigere enn mobiliseringen knyttet til å gi personstemmer.

4.3 Hvem retter på listene?

Vi har kun data om hvem som retter på listene ved lokalvalg. Rokkansenterets analyser fra 2008 av lokalvalgene i Norge viser at velgerne som retter på listene utgjør en nokså aktiv lokalpolitisk elite. En stor andel av partimedlemmene retter på listene. Listeretting er blant annet fremstilt som en tilleggsarena for den kommunalpolitiske eliten – en forlengelse av partienes nominasjonsprosesser. Politisk interesserte velgere og personer med lokalpolitiske verv har større tilbøyelighet til å personstemme enn andre velgere. Ved lokalvalgene i 2003 og 2007 rettet 72 prosent av kommunestyrekandidatene på listene – mot rundt 40 prosent av velgerne generelt. Siden andelen velgere som retter er stabilt økende, har det funnet sted en utjevning mellom den lokalpolitiske elite og den vanlige velger.

Menn har vært noe mer aktive i listerettingen enn kvinner. I tillegg har yngre velgere vært mer aktive enn eldre. Analysen viste også at velgere bosatt i mindre befolkede kommuner og fylker ga mer uttrykk for personpreferanse enn velgere bosatt i større kommuner og fylker, selv om det har funnet sted en viss utjevning på dette punktet.

4.4 Hvorfor gir velgerne personstemmer?

Rokkansenteret har undersøkt velgernes begrunnelser for å gi personstemme ved kommunestyrevalgene i 2003 og 2007. Kandidatenes standpunkt i viktige politiske saker skiller seg ut som den viktigste begrunnelsen. Spesifikk kjennskap til kandidatene og kandidatenes politiske erfaring spiller også en viktig rolle. Sosiale faktorer har mindre betydning. Svært få velgere oppga at kandidatenes kjønn, alder eller etniske bakgrunn var viktige kriterier for personstemmegivningen.

Rokkansenteret har også foretatt en analyse av personstemmegivningen ved fylkestingsvalget i 2007, og finner at kandidatenes politiske erfaring og listeplassering har størst effekt på personstemmene. Særlig toppkandidater og kandidater med ordførererfaring skiller seg ut. Det er altså slik at partienes opprinnelige rangering av kandidatene har stor betydning for velgernes personstemmegivning. Heller ikke her er sosiale faktorer som kjønn og alder utslagsgivende.

Når det gjelder den store andelen som *ikke* retter på listene ved fylkestingsvalg, er begrunnelsen at de er opptatt av partivalget, og i mindre grad enkeltpolitikere. 60 prosent av dem som ikke ga personstemme i 2003 og 2007 oppga at de gjorde dette fordi de først og fremst var opptatt av å stemme på parti. Rundt halvparten sa seg enig i at partiets liste var god nok som den er, og at det derfor ikke var behov for å endre på den.

4.5 Organiserte retteaksjoner

Debatten om organiserte retteaksjoner har foregått i tilknytning til kvinne- og minoritetsrepresentasjon, geografisk representasjon og ikke minst i diskusjonen om slengere.

”Kvinnekuppvalget” er blitt et begrep. Det sikter til kommunestyrevalget i 1971, da det ble kvinneflertall blant de folkevalgte i Oslo, Asker og Trondheim. Slike ”kvinnekupp” har vært sett på som en bevisst favorisering av kvinnelige kandidater for å motvirke den allmenne tendensen til at rettingen favoriserer menn. Det har også vært forsøk på rette- og strykeaksjoner i innvandringstilfeller, blant annet da det sirkulerte ferdig utfylte stemmesedler med rettinger til fordel for en kandidat med innvandrerbakgrunn i 1991. Medieoppmerksomheten rundt dette utløste imidlertid motreaksjoner som førte til at vedkommende ikke lyktes i å rykke opp på listen.

Det finnes kun få eksempler på slike organiserte retteaksjoner. For det første krever det en faktisk organisert mobilisering blant velgergrupper, noe som i et lengre tidsperspektiv er uvanlig. For det andre vil slike aksjoner kunne få medieoppmerksomhet som vil kunne utløse en motreaksjon, slik eksempelet over viser. For det tredje finnes det mekanismer som begrenser innflytelsen av slik organisering:

- Stemmetillegget sikrer partiene en relativt sterk innflytelse.
- Tilstedeværelsen av sperregrenser er et virkemiddel som kan motvirke at mindre grupper velgere får uforholdsmessig stor innflytelse.

Til sist må det nevnes at det er en glidende overgang mellom ”aksjoner” og generell popularitet. At en eller flere kandidater får svært mange personstemmer kan ofte tyde på at kandidaten er populær blant mange velgere, heller enn at det ligger en bevisst, organisert mobilisering bak.

4.6 Erfaringer med personvalg i Sverige

4.6.1 Kort om personvalgordningen ved valg til Riksdagen

Sveriges innslag av personvalg ved nasjonale valg til Riksdagen representerer, i likhet med norske fylkestingsvalg, en form for mellomløsning mellom hensynet til partienes kontroll over hvem som blir valgt og hensynet til velgernes innflytelse på kandidatkåringen. Velgerne kan gi personstemmer, men det er forsøkt å finne en balanse gjennom en formell sperregrense.

Personvalg ble innført fra og med riksdagsvalget i 1998. Før dette hadde man ikke personvalg ved svenske valg, med unntak av valget til EU-parlamentet i 1995 og noen forsøk ved kommunevalgene i 1994. Sveriges personvalgordning er et av alternativene som departementet ser nærmere på som grunnlaget for endring av den norske personvalgordningen. Vi vil derfor redegjøre for Sveriges ordning og deres erfaringer nedenfor.

4.6.2 Én personstemme

Personstemmegivning ved riksdagsvalg foregår ved at velgerne kun kan gi én personstemme,

slik dette er regulert i den svenske valgloven kapittel 6 og 7³. Det er ikke obligatorisk å avgi personstemme. Personstemme avgis ved å sette et kryss ved kandidatens navn på stemmeseddelen til det partiet man ønsker å stemme på. Det er ikke mulig å gi personstemme til kandidater fra andre lister (slengere).

Det er bare mulig å stemme på de kandidater på stemmeseddelen som gjelder for hver enkelt velgers valgkrets. Visse partier har imidlertid ”namnvalsedlar” som gjelder for alle valgkretser. Disse kan anvendes ved personstemmegivning uavhengig av valgkretstillhørighet, og benyttes i hovedsak for at mindre partier skal få sine toppkandidater valgt inn.

4.6.3 Fri nominasjonsrett og kandidatregistrering

Velgerne kan i visse tilfeller selv foreslå et kandidatnavn og skrive det opp på stemmeseddelen. Dette kalles *fri nominasjonsrett*. Det er altså mulig å stemme på en person som ikke er nominert av partiet. Partiene kan imidlertid ”låse” sine stemmesedler gjennom å registrere sine kandidater på forhånd. Registreringen av kandidater innebærer at partiet beskytter sin kandidatliste fra at velgere kan legge til navn på stemmeseddelen og dermed nominere andre kandidater enn dem partiet har valgt. De fleste partiene velger å gjøre dette. Partiene kan dermed enten

- stille en liste der de oppførte kandidatene er registrert, hvor velgerne kan gi personstemme til én av disse kandidatene, eller
- stille en liste hvor de oppførte kandidatene ikke er registrert, der velgerne selv kan nominere en kandidat som ikke står på listen. Det første navnet som er ført opp blir da en personstemme på denne kandidaten.

Den frie nominasjonsretten kan føre til at personer som ikke er klar over det og/eller ikke ønsker det, faktisk får stemmer nok til å bli valgt inn. Dette har skjedd flere ganger. Det er likevel mulig å frasi seg sin plass gjennom skriftlig erklæring.

4.6.4 Sperregrense

Sverige baserer personvalget på en formell sperregrense. For at personvalget skal ha effekt, må en kandidat ha minimum fem prosent av partiets totale stemmetall i valgkretsen som personlige stemmer. Hvis ikke får de personlige stemmene ingen betydning i valgoppgjøret. Sjansen for at en enkeltkandidat skal oppnå minimum fem prosent personstemmer reduseres naturligvis ved at hver velger bare har én personstemme.

3

Kap 6, § 3: Kandidatnamnen ska vara uppförda i nummerordning. Varje kandidat ska identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna ska dessutom vara utformade så att väljarna kan lämna en särskild personröst och innehålla upplysning om personvalets innebörd. *Lag (2010:1416)*.

Kap 7, § 2: Väljare som vill lämna en särskild personröst skall påvalsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröstsom finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Da ordningen med sperregrense ble innført, var denne på åtte prosent ved riksdagsvalg, slik som det er i dag ved norske fylkestingsvalg. En grunnlovsutredning fra 2008 foreslo å redusere sperregrensen fra åtte til fem prosent ved riksdagsvalg, noe som ble vedtatt. Lovendringen trådte i kraft fra og med riksdagsvalget i 2014.

4.6.5 Personvalgets omfang i Sverige

Erfaringene fra Sverige er, som fra fylkestingsvalgene i Norge, at flertallet av kandidatene som passerer sperregrensen ville blitt innvalgt selv om valgsystemet ikke hadde gjort det mulig å personstemme. Velgerne bekrefter i stor grad partienes rangering av kandidatene. Den direkte effekten av personvalget viser seg først når velgerne setter partienes rangering til side. Erfaringene viser at velgerne i svært liten grad gjør det. Valgresultatene fra norske fylkestingsvalg og svenske riksdagsvalg har også det til felles at den store kandidatmassen får få personstemmer, mens få kandidater får mange personstemmer.

I 1998 ble en fjerdedel av de 349 riksdagsrepresentantene valgt inn med bakgrunn i personstemmer. Mange av disse stod allerede så høyt på listen at de hadde kommet inn uansett. Kun 12 representanter lyktes i å dytte den kandidaten som partiet hadde nominert nedover på listen og selv ta plass i Riksdagen. Dette vil si en direkte effekt av personvalget på sammensettingen av Riksdagen på 3,4 prosent. Valgdeltakelsen endte på 81 prosent, den laveste siden 1958. Det første riksdagsvalget med personvalg gav med andre ord ikke uttelling i form av økt valgdeltakelse. Ved de tre påfølgende valgene ble enda færre representanter skiftet ut på bakgrunn av personstemmer alene, selv om valgdeltakelsen økte noe i 2006 og 2010.

Sperregrensen ble senket fra åtte til fem prosent før valget i 2014, og dette medførte at flere kandidater ble valgt inn på personstemme. Dette gjaldt 98 av Riksdagens 349 representanter. Det var likevel slik at de aller fleste av disse uansett ville blitt valg inn, fordi partiene hadde plassert dem høyt på listene. Kun 12 kandidater, like mange som i 1998, kunne takke personstemmene alene for at de ble valgt inn. Sveriges erfaringer med å senke sperregrensen er altså at dette har liten betydning. Vel så utslagsgivende for den begrensede effekten av personvalgordningen er andre elementer, og da spesielt antallet personstemmer som hver velger har til disposisjon.

Blant svenske valgforskere har deltakelsen i personvalg blitt vurdert som skuffende lavt. Dette var noe overraskende, siden reformen i utgangspunktet var populær blant velgerne. Uttrykk som ”katastrof” ble blant annet benyttet i debatten som etterfulgte valget i 1998. Den svenske statsviteren Sören Holmberg uttrykte sågar at ”om ingen kommer blir der ingen fest” da valget ble evaluert året etter. Enkelte hevdet det ikke var reglene som var problemet, men at partiene ikke benyttet seg av de mulighetene som valgsystemet ga dem. Andre mente at det å fjerne sperregrensen kunne bidra til å mobilisere enkeltgrupper som innvandrere og unge. Sperregrensen ble som nevnt senket, men uten at dette gav noen særlig effekt.

Det har også blitt trukket frem at personvalget kompliserer valghandlingen for velgerne. Siden Sverige har felles valgdag, må velgerne ikke bare ta stilling til partivalget til riksdagen, kommunestyrene og landstingene, men også til hvilke kandidater de skal stemme på i de respektive valgene (i alt seks valg). Dette gir en relativt høy kompleksiteten i valghandlingen.

4.6.6 Riksdagsvalg og kandidatenes betydning

Kandidatkjennskapen er betydelig lavere i Sverige enn i Norge. Velgernes kunnskap om kandidatene er faktisk redusert over tid. Ifølge de svenske valgforskerne Henrik Oscarsson og Sören Holmberg kunne 60 prosent av svenske velgere navnet på minst én riksdagskandidat på 1960-tallet. Tilsvarende tall nå er på under 40 prosent. I perioden 1973–98 var andelen velgere som kunne nevne navnet på minst én riksdagskandidat aldri høyere enn 50 prosent. Ved 2010-valget oppga bare 28 prosent av velgerne det riktige navnet på minst én riksdagskandidat fra velgerens valgkrets.

I tillegg går det frem at ved valget i 1998 var i overkant av 50 prosent av dem som personstemte i ettertid ikke i stand til å huske hvem de hadde stemt på. Mange av dem som oppga å ha gitt personstemme til en navngitt kandidat kunne umulig ha gjort det, siden den kandidaten de oppga ikke var kandidat på den aktuelle partilisten. Langt de fleste kandidater ser altså ut til å være ukjente for velgerne. Velgerne i Sverige oppgir manglende kunnskap om kandidatene som den viktigste begrunnelsen for ikke å personstemme (tall fra 1998 og 2002).

Forholdene er altså ganske annerledes enn i Norge på dette punktet. Personvalgreformene ser ikke ut til å ha bidratt til å øke velgernes kandidatkunnskap. Svenske valgforskeres konklusjon er at kandidatanonymitet forklarer personvalgreformens manglende gjennomslagskraft blant velgerne. Det har også blitt slått fast at personvalgets målsetting om å bedre relasjonene mellom velgerne og de folkevalgte ikke har blitt oppnådd. Graden av mistillit til politikerne øker, og da synker også velgernes kandidatkunnskap.

4.6.7 Hvem retter på listene – og hvorfor?

Det er generelt sett små forskjeller mellom ulike sosiale gruppers deltakelse i personvalget. Kjønnsforskjellene er små, noe som også gjelder forholdet mellom ulike yrkesgrupper. Yngre velgere personstemmer noe hyppigere enn eldre velgere. Velgere med høy utdanning personstemmer hyppigere enn velgere med lav utdanning. Forskeren Peder Nielsen konkluderer med at ”personvalet hittills främst har fungerat som en påverkanskanal för de väljare som är politiskt intresserade och kunniga och som känner sig hemma i den etablerade partipolitiska strukturen”.

Når det gjelder begrunnelsen for å personstemme, viser SOU 1999:64⁴ at 30 prosent av velgerne oppga kandidatenes gruppetilhørighet (geografi, kjønn, yrke/klasse og alder) som begrunnelse for sitt kandidatvalg ved 1998-valget. Nesten like mange oppgir kandidatens personlige egenskaper som begrunnelse. Den viktigste begrunnelsen for å *ikke* personstemme

⁴ SOU 1999:64 *Representativt demokrati*.

var, som nevnt, manglende kunnskap om kandidatene. Den nest vanligste årsaken var motstand mot selve ordningen. Manglende interesse for personvalg, vanskeligheter med å velge og mangelen på gode kandidater spilte en liten rolle for ikke å delta.

4.6.8 Personvalgets betydning for sosial representasjon ved riksdagsvalg

Kvinner

Personvalgreformens mulige betydning for kjønns sammensetningen av riksdagen var en viktig debatt i forkant av den svenske reformen. Enkelte mente at kvinnene kunne komme dårligere ut enn sine mannlige kandidatkolleger, mens andre mente at kvinnene tvert imot ville ha fordel av personvalg. I vurderingen av det første valget med personvalg i 1998 ble ordningen ansett som kjønnsnøytral. Mannlige kandidater fikk flere personstemmer enn kvinnelige kandidater. Ubalansen ble – som i Norge – for en stor del forklart med at mannlige kandidater i gjennomsnitt var plassert høyere på listene enn kvinnelige kandidater. Det har derfor blitt konkludert med at det er partienes nomineringer, heller enn personstemmene, som disfavoriserer kvinnene. Kvinnerepresentasjonen i Riksdagen synes å ha stabilisert seg rundt 50 prosent i senere år.

Etnisitet og innvandrerbakgrunn

SOU 1999:64 viser til at innvandrer kandidater får viktig drahjelp fra organiserte grupper, familiemedlemmer og bekjente. I den svenske personvalgevalueringen vises det til at reformen først og fremst hadde betydning for de innvandrerne som var partimedlemmer og listekandidater, og at mobilisering har foregått som en form for kompensering for svak støtte fra eget parti. Til tross for slik mobilisering viser tall fra 2006-valget at kandidater med utenlandsk bakgrunn kom noe dårligere ut enn andre. De fikk færre personstemmer og ble i mindre grad valgt på personstemmer sammenliknet med den posisjonen de hadde på stemmesedlene ved riksdagsvalget.

5. Vurdering av alternativer for ny personvalgordning ved stortingsvalg

I NOU 2001:3 la valglovutvalget vekt på at personvalsreglene ved kommunestyre-, fylkestings- og stortingsvalg burde endres slik at velgerne skulle få mer reell innflytelse. De nye personvalsreglene for kommunestyre- og fylkestingsvalg ble vedtatt i 2003, men personvalsreglene for stortingsvalg forble uendret. Departementet har nå utredet muligheten for å endre personvalsreglene også ved stortingsvalg. Nedenfor presenteres de tre alternativene av personvalgordninger som etter departementets vurdering vil kunne være aktuelle å innføre ved norske stortingsvalg. Disse alternativene ivaretar i stor grad balansegangen mellom hensynet til partiene og velgernes innflytelse. Innenfor de ulike alternativene redegjøres det kort for ISFs simuleringer av hvilke konsekvenser endringer av personvalgordningen kan få.

5.1 Personstemme til flere kandidater med sperregrense på åtte prosent

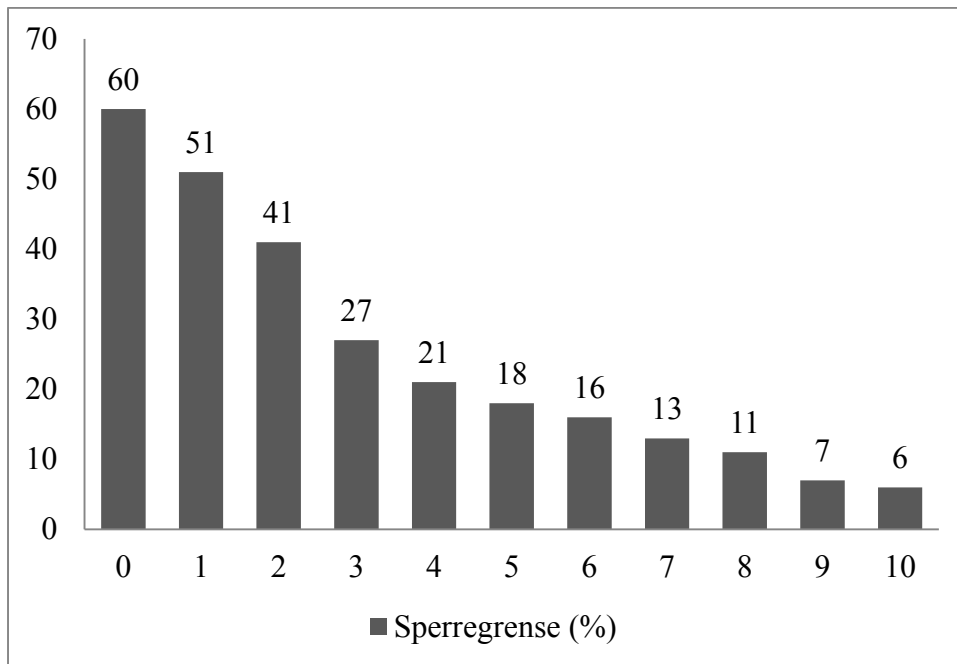
I Ot.prp 45 (2001-2002) foreslo departementet, basert på valglovutvalgets anbefalinger, at det skulle innføres samme regler for personvalg ved fylkestingsvalg og stortingsvalg. Stortinget besluttet å evaluere de påfølgende fylkestingsvalgene for å kunne fatte en beslutning på grunnlag av hvordan personvalsreglene hadde påvirket kandidatkåringen. Som erfaringene med personvalg ved fylkestingsvalg har vist, har personvalsreglene ved fylkestingsvalg ikke medført store endringer i kandidatkåringen. Hovedfunnet er at det synes å være stor grad av samsvar mellom partienes og velgernes preferanser.

En slik ordning tilsvare personvalsordningen ved norske fylkestingsvalg som i korte trekk går ordningen ut på at velgerne kan gi personstemme til et ubegrenset antall kandidater, men kun til kandidater fra listen til partiet en faktisk stemmer på. Det foreligger en sperregrense på åtte prosent – en kandidat må ha mottatt personstemmer fra minst åtte prosent av partiets velgere for at disse stemmene skal tas i betraktning ved valgoppgjøret. Dersom ingen passerer denne sperregrensen, ses det bort fra personstemmene, og kandidatene kåres etter den opprinnelige rekkefølgen på valglisten.

ISFs første simulering: Personvalgdeltakelse på 12 prosent

Den første runden med simuleringer baserer seg på de faktiske listerettingene og deltakelsesnivået ved stortingsvalget i 2013. Rundt 12 prosent av velgerne rettet på listene ved dette valget.

Analysen viser at 11 representanter som i dag ikke sitter på Stortinget ville ha blitt valgt inn, og 11 representanter som i dag har en fast plass på Stortinget ville ikke ha blitt valgt, med en sperregrense på åtte prosent. Dette tilsvarer 6,5 prosent av stortingsrepresentantene. Dersom det ikke hadde vært noen sperregrense, ville 60 representanter blitt skiftet ut. Med en sperregrense på fem prosent ville 18 kandidater blitt skiftet ut. Dette viser at nivået på sperregrensen påvirker omfanget av utskiftninger.



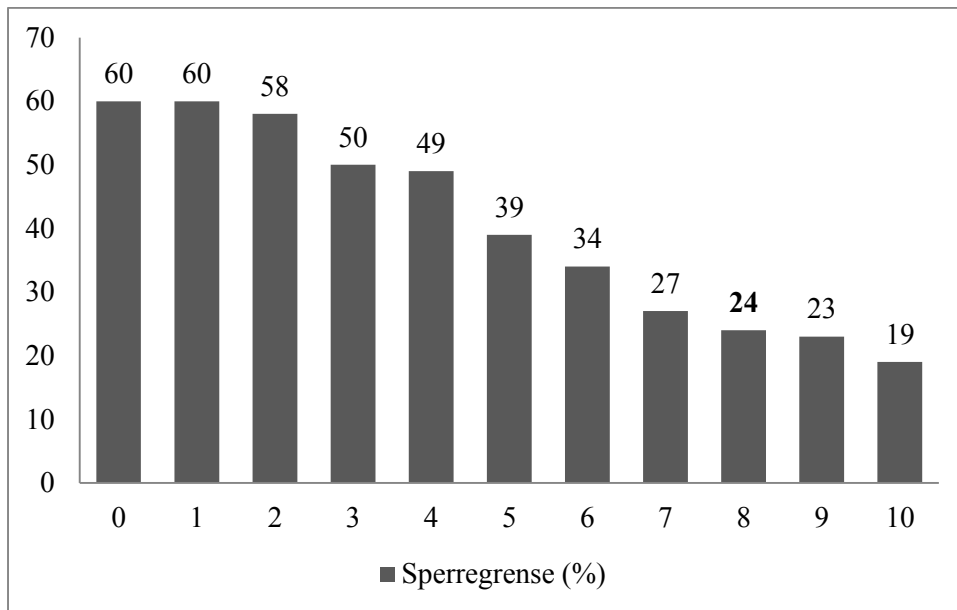
Figur 1. Antall representanter som ville ha blitt skiftet ut med en personvalgordning hvor faktiske personstemmer fra 2013 legges til grunn og velgerne kan gi et ubegrenset antall personstemmer.

Simuleringen viser at de fleste partier ville opplevd enkelte utskiftninger. Dette utgjør imidlertid en svært liten andel representanter for alle partiene. I tillegg peker analysen i retning av at kvinnelige kandidater ikke kommer noe dårligere ut med en reell personvalgordning. Tvert imot blir det i denne simuleringen valgt inn 69 kvinnelige representanter, mot dagens 67.

Andre simulering: Personvalgdeltakelse på 40 prosent

Den andre simuleringen for en slik personvalgordning tar høyde for at flere velgere trolig vil benytte muligheten til å gi personstemme, hvis dette blir innført som en ordning ved stortingsvalg. Det tas fortsatt utgangspunkt i listerettingene ved stortingsvalget i 2013, men tallene er ”blåst opp” slik at personvalgdeltakelsen tilsvarer kommunestyrevalget i 2007. Rundt 40 prosent av velgerne avga personstemme ved dette valget.

Dette medfører at utslaget blir større enn i den første analysen. Dersom 40 prosent av velgerne avgir personstemme, vil flere kandidater passere sperregrensen. Med en sperregrense på åtte prosent ser vi at 24 kandidater, eller 14 prosent av stortingsrepresentantene, ville blitt skiftet ut som følge av personstemmene alene. Uten sperregrense blir resultatet det samme som i den første analysen – 60 representanter blir skiftet ut. En sperregrense på fem prosent ville ført til at 39 representanter hadde blitt skiftet ut.



Figur 2. Antall representanter som ville ha blitt skiftet ut med en personvalgordning hvor andelen personstemmer ligger på nivå med kommunestyrevalg og velgerne kan gi ubegrenset antall personstemmer.

Også denne simuleringen tyder på at kvinnerepresentasjonen i liten grad vil bli berørt av personvalget. Personstemmene ville gitt tilsvarende kjønnsfordeling som i dag, det vil si 67 kvinnelige representanter.

Disse analysene tyder på at effekten av personvalget vil avhenge av hvor aktivt velgerne benytter seg av muligheten til å gi personstemme. Dersom svært mange velgere benytter seg av muligheten til å gi personstemme, vil sperregrensen lettere kunne overskrides. Velgerne får da innflytelse over sammensetningen av partigruppene i alle partier. Hvis velgerne er mindre aktive, og bare et lite mindretall avgir personstemme, vil sperregrensen være mer effektiv.

5.1.1 Departementets vurdering

Det er departementets vurdering at en personvalgordning der velgerne kan gi et ubegrenset antall personstemmer, og med en sperregrense på åtte prosent, representerer en balansegang mellom partienes kontroll og velgenes innflytelse. Velgerne vil få noe mer å si når det gjelder kandidatutvelgelsen, som jo er hensikten med å innføre en personvalgordning ved stortingsvalg. Samtidig beholder partiene en vesentlig del av kontrollen over hvilke kandidater som blir valgt.

Sosial representasjon er viktige faktorer som må tas hensyn til når endringer i personvalgsreglene vurderes, da særlig hensyn til kjønnsbalanse og minoritetsrepresentasjon. Dette er ofte hensyn som tas i partienes nominasjoner, og ved å gi velgerne økt innflytelse kan dette svekkes. Undersøkelser av både kommunestyre- og fylkestingsvalg viser at listerettingen i seg selv ikke gir noen negativ effekt verken for kvinne- eller innvanderrepresentasjonen.

Analysene fra ISF tyder på at kvinnerepresentasjonen faktisk kan bli noe styrket dersom man innfører reelt personvalg. Det er departementets vurdering at nevnte hensyn ivaretas ved innføring av en slik personvalgordning.

Videre innebærer en sperregrense på åtte prosent en sterk barriere mot at svært få velgere kan få uforholdsmessig stor innflytelse. I praksis er det dermed liten grunn til å frykte organiserte retteaksjoner.

Departementet viser også til at ordningen med personstemme til flere kandidater har vært gjeldende ved de tre siste fylkestingsvalgene, og har lange tradisjoner ved kommunestyrevalg. Det er departementets vurdering at en forenkling av regelverket er et viktig argument for å ha tilsvarende personvalsregler ved stortingsvalg som ved fylkestingsvalg. Det må sies å ha stor verdi at ordninger som benyttes ved ulike valg er noenlunde like. Således bør dette være et element i det norske demokratiske systemet som er kjent for velgerne. En tilsvarende ordning ved stortingsvalg vil derfor innebære en utvidelse av denne praksisen. Så lenge ikke sterke demokratiske hensyn taler for noe annet, bør en tilstrebe en enkel, forståelig og gjenkjennelig valgordning.

5.2 Personstemme til én kandidat med sperregrense på åtte prosent

Stortingsdebatten som fulgte Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til dokument 8-forslaget fra Høyres representanter er omtalt i kapittel 2. Den svenske modellen ble da fremmet som et alternativ til representantenes forslag. Denne har blitt benyttet i svenske riksdagsvalg siden 1998, og er redegjort for i kapittel 6.

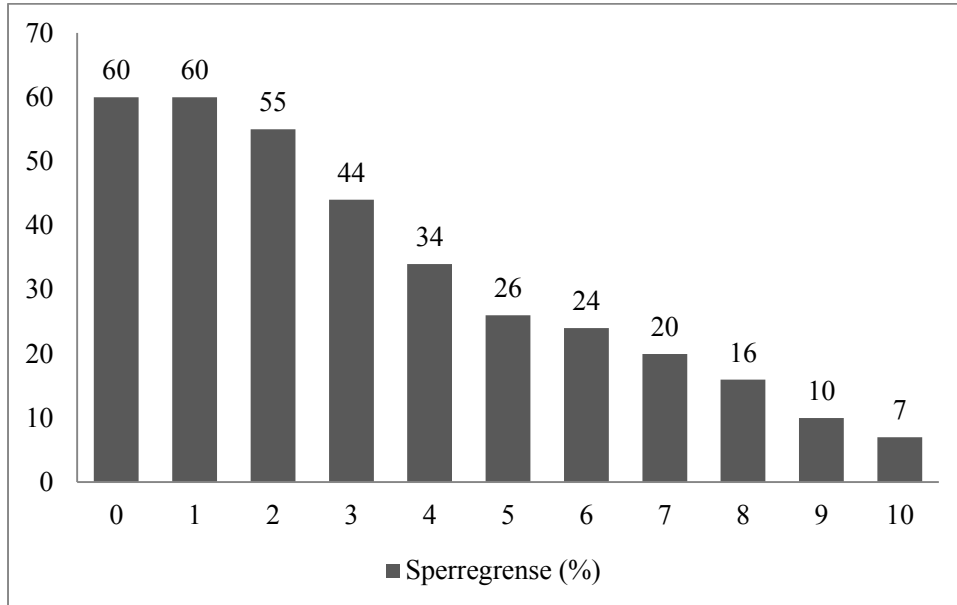
Forskjellen fra det første alternativet består i at velgerne kun kan gi personstemme til én kandidat. Også her vil det være en sperregrense på åtte prosent for at personstemmene skal få betydning.

ISFs simulering: Antatte konsekvenser for stortingsvalg

Antallet personstemmer som hver enkelt velger har til disposisjon vil nødvendigvis påvirke utfallet av en personvalgordning. Dersom velgerne bare kan gi én personstemme, er det rimelig å anta at færre kandidater vil passere sperregrensen. Siden det har vist seg at velgerne stort sett stemmer i tråd med partienes kandidatlistene, er det sannsynlig at fordelingen av personstemmer i sterk grad vil gå i favør av toppkandidatene.

Også i denne simuleringen tas det utgangspunkt i personstemmene fra stortingsvalget i 2013. Det legges til grunn en deltakelse i personvalget som tilsvarende kommunestyrevalget i 2007, det vil si rundt 40 prosent. Siden det ikke finnes data fra noen norske valg hvor velgerne bare kan gi én personstemme, vet vi ikke hvordan en slik fordeling vil se ut. En analyse basert på premisset om én personstemme er derfor noe mer usikker enn de foregående analysene.

Med en sperregrense på åtte prosent ville en slik personvalgordning ført til at 16 kandidater, eller 9,5 prosent av stortingsrepresentantene, ville blitt valgt inn som følge av personstemmer. Dersom sperregrensen hadde vært fem prosent, ville 26 kandidater – 15 prosent – blitt skiftet ut. Uten sperregrense er resultatet stadig at 60 kandidater ville blitt skiftet ut.



Figur 3. Antall representanter som ville ha blitt skiftet ut med en personvalgordning hvor andelen personstemmer ligger på nivå med kommunestyrevalg og velgerne kan gi én personstemme.

Velgernes påvirkning vil altså være merkbar. Den er likevel mindre enn i tilsvarende simulering der velgerne kunne gi flere personstemmer: Med én personstemme og sperregrense på åtte prosent ville 16 kandidater blitt skiftet ut, mens med flere personstemmer og samme sperregrense ville tallet vært 24 kandidater.

Heller ikke i denne analysen ser man utslag som tyder på at kvinnerepresentasjonen på Stortinget vil svekkes av personvalget. 68 kvinnelige representanter ville blitt valgt inn, én mer enn dagens 67.

5.2.1 Departementets vurdering

Det er departementets vurdering at en ordning med én personstemme per velger er enkel å forholde seg til for velgerne. Velgerne trenger da bare å bestemme seg for én kandidat blant alle kandidatene på listen, og gi personstemme til vedkommende.

Departementet vil imidlertid trekke frem at å velge dette alternativet innebærer en videreføring av ulike ordninger ved de forskjellige valgene, med en særskilt ordning for stortingsvalg. Med bakgrunn i dette er det departementets vurdering at det kan forventes ugyldige listerettigheter dersom personvalsreglene er utformet forskjellig ved de ulike valgene. Dersom det innføres en ordning med én personstemme ved stortingsvalg, er det departementets oppfatning at reglene ved kommunestyre- og fylkestingsvalg bør endres tilsvarende.

En slik ordning representerer en balansegang mellom partikontroll og velgerinnflytelse. Sammenlignet med det første alternativet vil velgerne få noe mindre innflytelse, og partienes kontroll over kandidatutvelgelsen vil være sterkere.

Denne ordningen vil medføre at muligheten for organiserte retteaksjoner minker. Det vil ikke være mulig for velgerne å organisert stemme på alle kandidater som tilhører en spesiell fraksjon eller gruppe i partiet, da det bare er mulig å gi én personstemme.

I likhet med det første alternativet, vil en slik ordning med reelt personvalg svekke representasjonshensynene som partiene tar ved nominering av listekandidater. Departementet vil imidlertid påpeke at det er lite som tyder på at økt velgermakt vil gi dårligere representasjon av for eksempel kvinner og personer med innvandrerbakgrunn.

5.3 Personstemme til flere kandidater og stemmetillegg

I Stortingets anmodningsvedtak og debatten som fulgte ble det vist til at partiene burde sikres innflytelse. Partienes rangering av kandidatene er nøye gjennomtenkt med hensyn til forhold som kjønn og sosial representasjon. Det kan derfor vurderes et tredje alternativ hvor partienes innflytelse over personvalget styrkes ytterligere.

Et alternativ er en personvalgordning der det tas utgangspunkt i personvalgsreglene som gjelder ved fylkestingsvalg, og som inkorporerer elementet med stemmetillegg fra kommunestyrevalg. Partiene gir et slikt tillegg til sine foretrukne toppkandidater, og får på denne måten utvidet innflytelse over kandidatkåringen. Kandidater med stemmetillegg får et tillegg på 0,25, på samme måte som ved kommunestyrevalg. Stemmetillegg kan kun gis til et begrenset antall kandidater. Ved kommunestyrevalg avhenger dette av kommunestyrets størrelse. Ved stortingsvalg vil det være naturlig å ta utgangspunkt i antall representanter som velges fra hvert fylke.

Antatte konsekvenser for stortingsvalg

Dette tredje alternativet er ikke inkludert i analysene foretatt av ISF. Det kan dermed ikke presenteres lignende simuleringer som for de to første ordningene. Vi må derfor nøye oss med en mer generell beskrivelse av mulige konsekvenser av en slik ordning.

Introduksjonen av stemmetillegg vil nødvendigvis føre til at kandidatoppgjøret blir mer i tråd med partienes prioriteringer enn i ordninger uten stemmetillegg. Partiene beholder dermed en betydelig del av kontrollen, mens mindre innflytelse overlates til velgerens personstemmer. En eventuell innføring av en ordning med stemmetillegg ved stortingsvalg vil gjøre det nødvendig å utarbeide et regelverk for hvor mange kandidater partiene kan gi et slikt tillegg til. Mens det ved kommunestyrevalg varierer med antall medlemmer i kommunestyret, vil man ved stortingsvalg nødvendigvis forholde seg til antall representanter som velges fra det enkelte valgdistrikt/fylke. Fylkene med færrest stortingsrepresentanter vil da få færrest antall mulige stemmetillegg og vice versa.

5.3.1 Departementets vurdering

Det er departementets vurdering at det, i likhet med det første alternativet, vil det være noe enklere for velgerne å forholde seg til denne løsningen, siden måten å avgi personstemme på vil være lik ved alle valg. Det kan da gis personstemme til flere kandidater både ved stortingsvalg, kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

En slik ordning vil etter departementets oppfatning gi velgerne en noe større mulighet til å påvirke rekkefølgen på kandidatlisten enn det som er tilfellet med dagens ordning.

I likhet med de to foregående alternativene representerer denne løsningen også en kompromissløsning, om enn i noe mindre grad i favør av velgerne. Det betyr også at partiene i sterkere grad får anledning til å sikre sine representasjonshensyn, som for eksempel kjønns- og aldersbalanse. Her er det imidlertid relevant å gjenta poenget om at personvalg i seg selv ikke har medført en negativ effekt for kvinnerepresentasjonen – verken ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg eller svenske riksdagsvalg.

Løsningen vil også i stor grad vanskeliggjøre organiserte retteaksjoner, der et lite mindretall velgere får uforholdsmessig stor innflytelse over kandidatutvelgelsen.

Departementet vil påpeke at det imidlertid er flere faktorer som taler imot denne løsningen. For det første finnes det ingen utredninger som belyser eventuelle konsekvenser for stortingsvalg. For det andre vil dette alternativet gi velgerne mindre innflytelse enn de andre alternativene – spesielt sammenlignet med det første alternativet.

6. Departementets forslag

De politiske partiene utgjør et grunnelement i vårt demokrati. De fleste velgere legger størst vekt på partiene og de store politiske sakene når de avgir sin stemme. Partimedlemskap og partienes nominasjonsprosesser er, og vil fortsatt være, sentrale demokratiske arenaer. Likevel er det slik at færre er engasjerte i partiene enn før. Innflytelsen over kandidatutvelgelsen ved stortingsvalg er samlet på færre hender. Det er departementets vurdering at en moderat velgerinnflytelse over personvalget vil gi en mer gunstig balanse mellom partienes kontroll og velgernes makt.

Departementet foreslår at det ved stortingsvalg innføres samme personvalgordning som vi har ved fylkestingsvalg. Dette innebærer at velgerne kan gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Slik personstemme kan gis til et ubegrenset antall kandidater, men kun til kandidater fra listen en faktisk stemmer på.

Videre foreslår departementet at en forutsetning for at personstemmene skal få effekt er at en kandidat må ha mottatt personstemmer fra minst åtte prosent av partiets velgere. Det innføres

dermed en sperregrense på åtte prosent som må passeres for at personstemmene skal tas i betraktning ved valgoppgjøret. Dersom ingen passerer denne sperregrensen, ses det bort fra personstemmene, og den opprinnelige rekkefølgen på valglisten avgjør kandidatutvelgelsen.

Dette forslaget innebærer at man ikke lenger kan stryke eller renummerere kandidater ved stortingsvalg.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i personvalgordningen ved stortingsvalg vil ikke medføre betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser.

I det elektroniske valgadministrative systemet (EVA) må det utvikles en løsning for opptelling av personstemmer ved stortingsvalg. Det foreligger imidlertid allerede en slik løsning for fylkestingsvalg, slik at denne kan danne grunnlag for utvikling av en slik løsning for stortingsvalg.

Forslaget innebærer en forenkling av personvalgordninger ved de ulike valgene. Dette gjør regelverket mer brukervennlig og tilgjengelig for alle hvilke aktører, både velgerne, de politiske partiene og valgmedarbeidere.

8 Forslag til endring i valgloven

Det foreslås følgende endringer i valgloven:

§ 7-2 første ledd skal lyde:

(1) Velgeren kan ved stortingsvalg *gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn.*

§ 11-5 første ledd skal lyde:

(1) Når det er avgjort hvor mange distriktsmandater en valgliste skal ha, fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare, settes ut av betraktning. *Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens stemmetall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Øvrige kandidater kåres på grunnlag av deres rekkefølge på liste. Opptellingene fortsetter på samme måte inntil alle de representantplassene listen skal ha, er besatt. Oppnår flere kandidater samme resultat, er den opprinnelige rekkefølgen på listen avgjørende.*