



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 89 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	6.2.1	Gjeldende rett	18
			6.2.2	Forslaget i høringsnotatet	18
			6.2.3	Høringsinstansenes syn	19
2	Bakgrunn	7	6.2.4	Departementets vurdering	19
			6.3	Stemming for velgere som er pålagt isolasjon på grunn av covid-19	19
3	Høringen	8			
4	Arbeidsgruppe om smittevern og valg	10	6.3.1	Gjeldende rett	19
4.1	Arbeidsgruppens sammensetning og mandat	10	6.3.2	Forslaget i høringsnotatet	20
4.2	Arbeidsgruppens vurderinger	10	6.3.3	Høringsinstansenes syn	21
4.2.1	Overordnede vurderinger	10	6.3.4	Departementets vurdering	22
4.2.2	Smittevern i valg gjennomføringen	11	6.4	Stemming for velgere som er i karantene på grunn av covid-19	23
4.2.3	Alle stemmeberettigede skal ha mulighet til å stemme	11	6.4.1	Gjeldende rett	23
4.2.4	Behov for midlertidige endringer i valgloven og kommuneloven	11	6.4.2	Forslaget i høringsnotatet	24
4.2.5	Behov for tilpasset opplæring og veiledning i smittevern	12	6.4.3	Høringsinstansenes syn	24
4.3	Oppfølging	12	6.4.4	Departementets vurdering	25
5	Gjennomføring av stortings- og sametingsvalget i 2021	14	6.5	Antallet stemmemottakere ved ambulerende stemming	25
5.1	Risiko for forsinkelser i valgoppgjøret	14	6.5.1	Gjeldende rett	25
5.2	Spørsmål om utsettelse av valget ...	14	6.5.2	Forslaget i høringsnotatet	26
5.3	Forhåndsstemming i utlandet	15	6.5.3	Høringsinstansenes syn	26
5.3.1	Forhåndsstemming hos stemmemottakere	15	6.5.4	Departementets vurdering	26
5.3.2	Brevstemming	15	6.6	Adgang for valgstyret til å opprette ekstra valglokaler for en stemmekrets ved et lokalt utbrudd	27
5.3.3	Forhåndsstemming i utlandet under utbrudd av covid-19	15	6.6.1	Gjeldende rett	27
5.4	Valgobservasjon og åpenhet i valg gjennomføringen	15	6.6.2	Forslaget i høringsnotatet	27
5.4.1	Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser	15	6.6.3	Høringsinstansenes syn	28
5.4.2	Valgobservasjon under utbruddet av covid-19	16	6.6.4	Departementets vurdering	29
5.4.3	Åpenhet	16	6.7	Tidspunktet opptellingen av forhåndsstemmene kan starte	30
6	Lovforslag	17	6.7.1	Gjeldende rett	30
6.1	Plassering og organisering av valglokaler	17	6.7.2	Forslaget i høringsnotatet	30
6.1.1	Gjeldende rett	17	6.7.3	Høringsinstansenes syn	30
6.1.2	Forslaget i høringsnotatet	17	6.7.4	Departementets vurdering	31
6.1.3	Høringsinstansenes syn	17	6.8	Smittevern faglig forsvarlig valg gjennomføring	31
6.1.4	Departementets vurdering	18	6.8.1	Gjeldende rett	31
6.2	Oppnevning av en person som stemmestyremedlem utenfor den kommunen vedkommende er manntallsført i	18	6.8.2	Forslaget i høringsnotatet	32
			6.8.3	Høringsinstansenes syn	32
			6.8.4	Departementets vurdering	32
			6.9	Forholdet mellom smittevern-tiltak og Grunnlovens regler om tidspunkt for stortingsvalg og retten til å stemme	33
			6.9.1	Gjeldende rett	33
			6.9.2	Forslaget i høringsnotatet	33
			6.9.3	Høringsinstansenes syn	34
			6.9.4	Departementets vurdering	34

7	Øvrige innspill fra høringsrunden	35	Forslag til midlertidig lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)	42
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	37	Vedlegg	
9	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	38	1	
			Utgreiing om høvet til å utsetje eller forlenge valtinget eller å halde omval ved stortingsvalet i 2021 grunna koronasituasjonen	45



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 89 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 19. februar 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) foreslår i denne proposisjonen enkelte midlertidige endringer i valgloven og kommuneloven som følge av utbruddet av covid-19. Forslagene skal hindre at valg gjennomføringen fører til økt smitte, og sørge for at alle velgere har mulighet til å stemme på en trygg måte, slik at man opprettholder tilliten til valget og legitimiteten til de som velges.

De midlertidige endringene i valgloven skal sikre at velgere som er pålagt isolasjon eller er i karantene på grunn av covid-19, får stemme. Det foreslås blant annet å utvide perioden for ambulerende stemming til å gjelde også helgen før valgdagen og på valgdagen. Departementet foreslår også enkelte regler som gir kommunene økt fleksibilitet i tilretteleggingen for ordinær stemming. Dette omfatter blant annet å åpne for at et valglokale geografisk kan ligge utenfor stemmekretsen, og at valgstyret kan vedta å opprette ekstra valglokaler i en stemmekrets dersom det foreligger et

lokalt smitteutbrudd. På bakgrunn av at det vil kunne være krevende for kommunene å sikre tilstrekkelig bemanning ved valget i 2021, foreslår departementet også å oppheve kravet om at medlemmer av stemmestyret må være folkeregistrert som bosatt i kommunen. Det foreslås videre å gi valgstyret adgang til å beslutte at stemmer ved ambulerende stemming kan tas imot med kun én stemmemottaker.

Det forventes et økt antall forhåndsstemmer ved årets valg. Departementet foreslår derfor at kommunene kan starte opptellingen av forhåndsstemmer søndag før valgdagen.

For å sørge for en smittevern faglig forsvarlig gjennomføring av stortings- og sametingsvalget foreslår departementet en forskriftshjemmel for å pålegge kommunene bestemte tiltak anbefalt av helsemyndighetene, som hygienetiltak og kontaktreducerende tiltak.

Kommunestyret har kompetanse til å fatte inn- gripende vedtak etter smittevernloven for å hindre

eller forebygge smitte. For å unngå at kommuner vedtar smitteverntiltak som hindrer gjennomføringen av valget, foreslår departementet å ta inn en bestemmelse i valgloven om at kommunestyret ikke kan vedta smitteverntiltak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd som medfører at stortingsvalget i 2021 ikke kan gjennomføres.

Forslaget berører ikke forhåndsstemningen utenriks eller på Svalbard og Jan Mayen.

De fleste forslagene baserer seg på en vurdering fra en arbeidsgruppe som har utredet hvilke konsekvenser utbruddet av covid-19 har for valg gjennomføringen. Departementet har utredet disse forslagene nærmere.

2 Bakgrunn

Det nye koronaviruset (SARS-CoV-2) har spredd seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Den 30. januar 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon (WHO) utbruddet av sykdommen covid-19 som en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse, og 11. mars erklærte WHO at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi. Regjeringens strategi er å håndtere covid-19-pandemien slik at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antallet pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten.

Folkehelseinstituttet (FHI) konkluderer i rapporten *Kunnskap, situasjon, prognose, risiko og respons i Norge etter uke 48* fra 30. november 2020 at det de neste seks månedene vil være vedvarende fare for at epidemien kommer ut av kontroll lokalt, regionalt eller nasjonalt.

Departementet mener det er viktig å slå fast hvordan stortings- og sametingsvalget kan gjennomføres på en trygg og forutsigbar måte. Smittevernloven åpner for at det kan vedtas inngrepene tiltak for å hindre smitte. Samtidig er retten til å stemme en grunnlovsfestet rettighet, som også er beskyttet av menneskerettighetene. Det vil være svært uheldig dersom det skulle oppstå tvil om hvordan og når valget kan gjennomføres.

Uenighet om hvilke tilpasninger som skal gjøres for å sikre et trygt og korrekt valg, kan være uheldig for legitimiteten til valget. Dette gjelder særlig om diskusjonen kommer tett opp til valget, og dersom den kan fremstå som politisk motivert. Dette har vært en utfordring i flere land som har hatt valg i 2020.

Det er derfor viktig med en samlet oversikt over hvilke konsekvenser covid-19-pandemien har for valget. Særlig spørsmål om det er adgang til å utsette valget, og forholdet mellom Grunnlovens bestemmelser om retten til å stemme og smittevernregelverket, bør være avklart i god tid før valget. Dette vil legge til rette for at eventuelle innspill og uenigheter kan diskuteres på et tidlig tidspunkt. En bred politisk enighet om spillereglene for valget vil kunne øke legitimiteten.

Forhåndsstemmegivningen for stortings- og sametingsvalget i 2021 starter 1. juli. Kommunene er allerede i gang med forberedelsene til valget, der de blant annet planlegger hvilke valglokaler som skal benyttes, og behovet for bemanning i hele stemmeperioden. Departementet mener det er vesentlig at det planlegges for beredskap og tilpasninger i hvordan valget kan gjennomføres dersom det er lokale eller nasjonale smitteutbrudd under valget.

3 Høringen

Departementet sendte 15. desember 2020 et høringsnotat med forslag til midlertidige endringer i valgloven, kommuneloven og forskrift om valg til Sametinget på høring. Høringsnotatet omtalte også forslagene til arbeidsgruppen om smittevern og valg, som er beskrevet nærmere i punkt 4.

Høringsfristen var 10. januar 2021. Høringsnotatet ble sendt til disse høringsinstansene:

Departementene

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Diskrimineringsnemnda
Folkehelseinstituttet (FHI)
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Partilovnemnda
Rådet for et aldersvennlig Norge
Statens helsetilsyn
Sysselmannen på Svalbard
Valgdirektoratet

Norges institusjon for menneskerettigheter
Ombudsmannen for Forsvaret
Riksrevisjonen
Sametinget
Sametingets ungdomspolitiske utvalg, SUPU
Sivilombudsmannen

Fylkeskommunene
Kommunene

Posten Norge AS

Den norske Helsingforskomité
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Innvandrerne Landsorganisasjon, INLO
KS – Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Legeforeningen
MIRA-senteret
Norges Blindforbund
Norges Handikapforbund

Norges Juristforbund
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner – SAFO
Sykepleierforbundet
Unge funksjonshemmede
Valgforum

Registrerte politiske partier

Det kom 45 høringssvar, hvorav 9 ikke hadde merknader.

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslagene:

Eldreombudet
Folkehelseinstituttet (FHI)

Asker kommune
Bergen kommune
Bodø kommune
Bærum kommune
Fredrikstad kommune
Hareid kommune
Hol kommune
Hå kommune
Lillestrøm kommune
Nes kommune
Nordland fylkeskommune
Nordland fylkeskommune v/Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, eldrerådet og ungdommens fylkesråd
Oslo kommune
Sarpsborg kommune
Senja kommune
Skien kommune
Sogndal kommune
Stavanger kommune
Tromsø kommune
Trondheim kommune
Vefsn kommune

Faglig forum for formannskapssekretærer

KS – Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

Følgende høringsinstanser hadde ingen merknader til forslagene:

Forsvarsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Helsedirektoratet

Namsos kommune
Porsgrunn kommune
Sandefjord kommune
Steinkjer kommune

I tillegg har 11 privatpersoner avgitt høringssvar. Disse høringssvarene dreier seg hovedsakelig om at personene mener valget bør gå som normalt, og at det ikke trengs endringer i valgloven, uten at de berører lovforslagene som sådan. Ett av disse svarene gjelder de konkrete lovforslagene, og departementet har vurdert dette.

Høringssvarene er nærmere omtalt under de enkelte forslagene i punkt 6.

I høringsnotatet foreslo departementet for øvrig å gjøre de samme midlertidige endringene i forskrift om valg til Sametinget når det gjelder sametingsvalget i 2021, som i valgloven når det gjelder stortingsvalget i 2021. Ingen høringsinstanser har uttalt seg om sametingsvalget. Departementet tar sikte på å vedta disse endringene i forskriften etter at Stortinget har behandlet forslag til midlertidige endringer i valgloven.

4 Arbeidsgruppe om smittevern og valg

4.1 Arbeidsgruppens sammensetning og mandat

Departementet satte i juni 2020 ned en arbeidsgruppe om gjennomføringen av stortings- og sametingsvalget i 2021. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å kartlegge hvordan en situasjon med en pågående pandemi vil kunne påvirke gjennomføringen av valget. Gruppen ble også bedt om å identifisere på et tidlig tidspunkt om den mente det var nødvendig med tiltak som krever lovendring, og å formidle fortløpende til departementet anbefalinger som krever utredning av lovendringer. Arbeidsgruppen ble ledet av KMD og hadde ellers representanter fra FHI, Utenriksdepartementet (UD), Valgdirektoratet, Oslo kommune og Viken fylkeskommune.

Arbeidsgruppen har utredet ulike smitteverntiltak, og vurdert hvordan et smitteutbrudd vil kunne ha konsekvenser for velgere og valgmedarbeidere. Gruppen kom med sine endelige anbefalinger den 11. desember 2020 i form av en rapport til departementet.

Arbeidsgruppen har fått flere innspill fra kommuner og fylkeskommuner gjennom arbeidet. Det er hentet inn innspill fra valgansvarlige i kommunene om hva de anser som de største utfordringene knyttet til å gjennomføre valg under en pandemi. Det har også blitt avholdt to dialogmøter med et utvalg kommuner, der arbeidsgruppens anbefalinger ble presentert og diskutert. Arbeidsgruppen har på enkelte punkter justert sine anbefalinger i etterkant av disse dialogmøtene.

4.2 Arbeidsgruppens vurderinger

4.2.1 Overordnede vurderinger

Arbeidsgruppen viser til at man i Norge kan stemme i en svært lang periode sammenlignet med andre land. Generelle smitteverntiltak om avstand og hygiene vil i stor grad være tilstrekkelig for at det skal være trygt å stemme. De aller fleste velgere vil kunne stemme på ordinær måte mens de er friske. Det er også gode muligheter

for velgere i risikogruppene å stemme på tider med lite pågang.

Kommunene må tilrettelegge for å ivareta de anbefalte smitteverntiltakene, blant annet ved å sørge for store nok valglokaler, vurdere økte åpningstider og å øke antallet valgmedarbeidere. Arbeidsgruppen mener det er nødvendig med lokale tilpasninger og anbefaler derfor ikke at det påbys at alle kommuner skal ha todagersvalg eller særskilte åpningstider.

Arbeidsgruppen ser også at det er behov for noen midlertidige endringer i valgloven for å sikre at alle velgere har mulighet til å stemme, og for å gi kommunene mer handlingsfrihet til å tilrettelegge for stemming, også under et eventuelt lokalt smitteutbrudd.

Arbeidsgruppen viser til at det i Norge er etablerte rutiner for å ta imot stemmer på sykehus, institusjoner og hjemme hos velgere, og anbefaler enkelte tilpasninger i regelverket, slik at disse ordningene kan brukes i enda større grad ved et lokalt smitteutbrudd. Gruppen mener det verken er mulig eller hensiktsmessig å åpne for elektronisk stemming på grunn av pandemien, og det vises til at det ikke er gunstig å teste ut nye løsninger under en krise. Det er i denne sammenhengen også vurdert om det bør åpnes for brevstemming i Norge. På bakgrunn av utfordringer knyttet til hemmelig valg og sikkerhet anbefaler ikke arbeidsgruppen at dette utredes videre av departementet.

Arbeidsgruppen mener at det må lages tilpasset veiledning for utenriksstasjoner og stemmemottakere i utlandet. I lys av gjeldende smittevernregler, mener arbeidsgruppen også at departementet bør lage egne retningslinjer for valgobservasjon.

Gruppen understreker at forberedelsene til valget i 2021 vil bli mer krevende enn normalt, og at kommunene og fylkeskommunene må starte arbeidet med beredskapsplaner så snart som mulig. Uavhengig av smittetrykket, vil planleggingen medføre økte kostnader for kommunene knyttet til beredskapsavtaler, leie av større lokaler og innkjøp av materiell og ressursbruk knyttet til planlegging. Arbeidsgruppen mener departe-

mentet må vurdere hvordan nødvendige ekstra-kostnader knyttet til beredskap og smittevern ved valget i 2021 kan kompenseres.

Kommuner og fylkeskommuner vil ha behov for opplæring i smitteverntiltak knyttet til valget og for veiledning og praktiske råd om hvordan de best kan forberede valg gjennomføringen. Arbeidsgruppen har identifisert en rekke temaer og problemstillinger hvor kommunene og fylkeskommunene vil ha behov for informasjon, veiledning og praktiske råd.

Arbeidsgruppen mener det er behov for en smittevernveileder for valg gjennomføringen og har startet opp arbeidet med en slik veileder. Smitteveilederen blir ferdigstilt av FHI i samarbeid med KMD i løpet av februar 2021.

4.2.2 Smittevern i valg gjennomføringen

Arbeidsgruppen konkluderer med at det også under en pandemi er mulig å gjennomføre et valg på en trygg måte. Å stemme er en handling som gjøres i enerom, det er få kontaktpunkter mellom personer, og prosessen tar relativt kort tid.

De grunnleggende rådene for smittevern vil også gjelde for valg gjennomføringen:

1. Syke personer skal holde seg hjemme
2. God hånd- og hostehygiene og godt renhold
3. Holde anbefalt avstand til andre enn sine nærmeste og generelt redusert kontakt mellom personer

I noen tilfeller knyttet til valg gjennomføringen er det ikke mulig å holde anbefalt avstand, for eksempel når man skal bistå velgere som har behov for assistanse til å stemme. I disse tilfellene bør man følge gjeldende råd for bruk av munnbind.

Når det gjelder mottak av stemmer fra velgere som er i isolasjon, er dette forsvarlig så lenge man følger anbefalingene om smittevern.

Stemmesedler vurderes som lite smitteførende. Dette innebærer at stemmesedlene som vanlig kan ligge tilgjengelig i valgavlukkene. Velgerne bør bruke hånddesinfeksjon før og etter de er inne i avlukket, men det er ikke nødvendig med renhold mellom hver enkelt velger.

Alle velgere som er ukjente for stemmemottaker, skal legitimere seg. Munnbind kan vanskeliggjøre identifisering av velgeren. Arbeidsgruppen understreker at velgere med munnbind må sørge for at stemmemottaker kan identifisere dem, for eksempel ved å ta av munnbindet i kort tid.

4.2.3 Alle stemmeberettigede skal ha mulighet til å stemme

Arbeidsgruppen har gjort en vurdering av hvordan ulike grupper velgere bør stemme. Vurderingene er basert på vurderinger fra FHI og kan oppsummeres som følgende:

- Friske velgere skal stemme som normalt, men holde avstand til andre og følge grunnleggende råd for smittevern.
- Velgere i karantene bør i utgangspunktet vente med å stemme til karantenetiden er over. Der som dette ikke er mulig, skal de stemme ved et tilpasset stemmested.
- Velgere i isolasjon bør i utgangspunktet vente med å stemme til isolasjonstiden er over. Der som dette ikke er mulig, skal de stemme hjemmefra.
- Velgere i risikogrupper kan i utgangspunktet stemme som normalt.
- Det bør inngås dialog med helse- og omsorgsinstitusjoner, sykehus og fengsler for å sørge for at velgere på slike steder får stemt, også dersom det oppstår lokale smitteutbrudd.
- Velgere i utlandet bør stemme så tidlig som mulig, for å være sikre på å få stemt, og at stemmen kommer frem til Norge i tide.

4.2.4 Behov for midlertidige endringer i valgloven og kommuneloven

Arbeidsgruppen anbefaler at departementet foreslår midlertidige endringer i valgloven for å sikre at alle velgere har mulighet til å få stemt, og for å gi kommunene større frihet til å tilrettelegge for stemming også under et eventuelt lokalt smitteutbrudd. Ved å innføre slike lovendringer, samt informere kommunene om måter å tilrettelegge for smittevern, kan stortings- og sametingsvalget gjennomføres på en trygg måte også under en pandemi. Det krever imidlertid god tilrettelegging av kommunene. Arbeidsgruppen foreslår at departementet vurderer følgende midlertidige endringer i valgloven:

1. Utvide perioden for når kommunen kan ta imot stemmer hjemme hos velgere i isolasjon.
2. Vurdere alternative prosedyrer ved mottak av stemmer hjemme hos en velger.
3. Åpne for at kommunene kan opprette ekstra valglokaler i en stemmekrets ved et lokalt utbrudd.
4. Justere valgbarhetsreglene for stemmestyremedlemmer.

Arbeidsgruppen ber også om at departementet avklarer hvilke muligheter kommunene har til å bruke mer enn ett rom i en bygning som valglokale. Arbeidsgruppen ber også om at departementet vurderer om det kan gjøres endringer i når opptellingen kan starte. I tillegg ber gruppen departementet vurdere om en egen avkryssingsstemmeseddel med navnet på alle listene som stiller til valg i valgdistriktet, kan brukes for å gjøre gjennomføringen av ambulerende stemming enklere. Arbeidsgruppen konkluderte ikke på om dette vil gjøre det enklere for kommunene å ta imot stemmer hjemme, og det pekes på at tidsbesparelsen vil være begrenset.

4.2.5 Behov for tilpasset opplæring og veiledning i smittevern

4.2.5.1 Smittevernveileder

Arbeidsgruppen mener det er nødvendig med en egen smittevernveileder for valggjennomføring. Formålet med veilederen er å redusere risikoen for smitte. Dersom kommunene og fylkeskommunene følger rådene for smitteverntiltak i veilederen, vil risikoen for smittespredning begrenses. Det er viktig at veilederen blir godt kjent blant valgmyndigheter og velgere. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at kommuner og fylkeskommuner får opplæring i hva smittevernveilederen betyr for hvordan de gjennomfører valget. Arbeidsgruppen understreker at det ikke er nødvendig at kommuner og fylkeskommuner legger til ytterligere tiltak enn de som beskrives i smittevernveilederen.

4.2.5.2 Opplæring og informasjon til kommuner og fylkeskommuner

Arbeidsgruppen viser til at de har fått innspill fra ulike kommuner om at det er behov for tydelige og konkrete råd om hvilke smittevernregler som gjelder, og hvordan utfordringer kan løses i praksis. Det er nødvendig med en samling av praktiske råd og eksempler på hva kommunene kan gjøre dersom de opplever lokale smitteutbrudd under valggjennomføringen. Arbeidsgruppen anbefaler at Valgdirektoratet får i oppdrag å utarbeide praktiske råd og å tilgjengeliggjøre dem for kommuner og fylkeskommuner på Valgmedarbeiderportalen.

Kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for å gi velgerne informasjon om hvor, når og hvordan de kan stemme. Dette vil være ekstra viktig ved valget i 2021, da hver

enkelt kommune må ha informasjon tilpasset situasjonen for velgerne i sin kommune, spesielt når det gjelder velgere i karantene eller isolasjon.

Arbeidsgruppen mener i tillegg at det sentralt bør utarbeides informasjonspakker som kommunene kan bruke overfor sine velgere.

Grunnet pandemien skal Valgdirektoratet avholde sin ordinære opplæring av valgansvarlige i kommuner og fylkeskommuner digitalt i 2021. Arbeidsgruppen mener dette vil være et viktig tiltak, som også vil kunne gjøre det enklere for flere valgansvarlige å delta på opplæringen. Denne opplæringen må også inneholde opplæring knyttet til smittevern.

Kommunene og fylkeskommunene vil også ha behov for digitalt opplæringsmateriell som de kan bruke i opplæringen av egne valgmedarbeidere. Det er viktig at opplæring knyttet til smittevern og særskilte regler knyttet til gjennomføringen av valg under en pandemi inkluderes i det generelle opplæringsopplegget som tilbys kommuner og fylkeskommuner.

Arbeidsgruppen mener det bør gis nærmere råd om organisering av opptelling, overlevering av materiell og kontroll av opptellingen i veiledere til kommuner og fylkeskommuner. Veiledning knyttet til maskinell opptelling og hvordan smittevernet kan ivaretas må også omtales her.

4.3 Oppfølging

Departementet er enig i arbeidsgruppens vurdering om at covid-19-pandemien vil kunne ha store konsekvenser for gjennomføringen av stortings- og sametingsvalget i 2021. Hvis det kommer lokale smitteutbrudd under valget, vil det kunne få store konsekvenser hvis kommuner og fylkeskommuner ikke er godt forberedt og har beredskap klar. Departementet slutter seg til vurderingen om at valget kan gjennomføres på en god måte også under en pandemi, men at det krever god tilrettelegging fra kommuner og fylkeskommuner.

Arbeidet med å utarbeide en smittevernveileder er godt i gang, og FHI har en helt sentral rolle i dette. Departementet vil sørge for at smittevernveilederen blir oversatt til relevante språk, herunder samiske språk. Departementet mener også at det er viktig å tilby opplæring i bruk av smittevernveilederen, og vil følge opp dette i samarbeid med Valgdirektoratet.

Departementet pekte i høringsnotatet på at hensynet til at også velgere som stemmer hjemme har lik mulighet til å gi personstemme, tilsier at

forslaget om en egen avkryssingsstemmeseddel ikke følges opp videre. Forslaget innebærer også å innføre en ny type stemmeseddel og en ny rutine for gjennomføring av ambulerende stemming, og departementet viste til at det ville være

uheldig. Departementet viser for øvrig til vurderingen i punkt 6.3.4 om dette.

For forslag til midlertidige endringer i valgloven og kommuneloven, viser departementet til punkt 6.

5 Gjennomføring av stortings- og sametingsvalget i 2021

5.1 Risiko for forsinkelser i valgoppgjøret

Valgdagen er ved kongelig resolusjon fastsatt til mandag 13. september 2021. Det nyvalgte Stortinget skal tre sammen fredag 1. oktober 2021, jf. Grunnloven § 68. Fylkesvalgstyret, riksvallgstyret og departementet har en rekke lovpålagte oppgaver som skal være gjennomført før Stortinget konstituerer seg. Selv uten en pandemi vil det være krevende å få ferdigstilt alle oppgavene i tide til konstituering.

Fylkesvalgstyrene skal kontrollere gjennomføringen av valget i alle kommunene i valgdistriktet eller -distriktene de har ansvaret for. Fylkesvalgstyrets protokoll er et viktig grunnlag for riksvallgstyrets fordeling av utjevningsmandater og utstedelse av fullmakter til de valgte representantene og for Stortingets kontroll av valget. Flere fylkesvalgstyrene vil ved stortingsvalget i 2021 ha ansvar for mer enn ett valgdistrikt. Fylkesvalgstyret i Viken vil for eksempel ha ansvar for valgdistriktene Akershus, Buskerud og Østfold. Å kontrollere opptellingen og ferdigstille valgoppgjøret i tre store valgdistrikter vil være en omfattende jobb, som kan bli tidkrevende, spesielt dersom det oppstår et lokalt smitteutbrudd.

Det må også ventes at det kommer inn flere forhåndsstemmer enn ved tidligere valg, og at også opptellingen av stemmer vil kunne ta lenger tid i 2021. Departementet foreslår at opptellingen av forhåndsstemmer kan starte på søndagen før valgdagen, i stedet for mandagen som i dag, jf. punkt 6.7 nedenfor, noe som vil være et avhjelpende tiltak. Departementet mener allikevel at det er risiko for forsinkelser i valgoppgjøret. Ut fra forslagene til endringer i regelverket for mottak av stemmer fra velgere i karantene og isolasjon vil kommunene motta et større antall stemmer i konvolutt enn vanlig, noe som er tidkrevende å kontrollere og telle opp. Krav til smitteverntiltak og avstand i hele prosessen med overlevering av materiell og opptelling vil også medføre at arbeidet kan ta lengre tid enn normalt.

Klagefristen for klager knyttet til forberedelsene og gjennomføringen av valget er syv dager

etter valgdagen. Klagen skal behandles av valgstyret i kommunen eller fylkeskommunen før de behandles av riksvallgstyret. Departementet erfarte ved stortingsvalget i 2017 at sen oversending fra kommuner og fylkeskommuner førte til at det var utfordrende å rekke å få behandlet klagen i riksvallgstyret og få oversendt all relevant informasjon til Stortingets administrasjon i tide. Departementet mottok blant annet tre klager fra kommuner og fylkeskommuner *etter* at det nye Stortinget hadde trådt sammen. Erfaringen fra klagebehandlingen ved lokalvalget i 2019 tilsier også at det vil bli svært utfordrende å rekke dette i 2021.

Sametinget trer vanligvis sammen uken etter at Stortinget har trådt sammen. Etter departementets vurdering er antall mottatte stemmer ved sametingsvalget såpass lavt at dette valgoppgjøret kan ferdigstilles uten større vanskeligheter.

5.2 Spørsmål om utsettelse av valget

Grunnloven krever at valget skal være gjennomført i september måned, og det finnes ingen regler for utsettelse. En eventuell utsettelse må derfor hjemles i konstitusjonell nødrett, og terskelen her er svært høy. Dersom det kort tid før valget kommer smitteutbrudd, lokalt eller nasjonalt, vil det kunne komme en diskusjon om valget bør utsettes. Departementet har fått gjennomført en utredning fra professor Eirik Holmøyvik om det rettslige handlingsrommet for dette, *Utgreiing om høvet til å utsetje eller forlenge valtinget eller å halde omval ved stortingsvalet i 2021 grunna koronasituasjonen* (Bergen 2020). Utredningen er tatt inn som vedlegg til proposisjonen.

Holmøyvik konkluderer med følgende i sin utredning:

I lys av dei alvorlege, men ikkje uoverkomlege konsekvensane Covid-19 har hatt for stats- og samfunnslivet så langt, sett i samanheng med den norske valordninga, det gjeldande valregelverket, og fleksibiliteten i dette, er det

vanskeleg å sjå at vilkåra for konstitusjonell naudrett kan oppfyllest i samband med stortingsvalet i 2021.

Ut fra denne utredningen kan ikke departementet se at det vil være mulig å utsette valget på grunn av den pågående pandemien. Departementet understreker at det bare vil være aktuelt å utsette valget dersom smittenivået er svært høyt, og det er en direkte og umiddelbar fare for liv, jf. Grunnloven § 93, eller helse ved å bevege seg i samfunnet. I tillegg må de øvrige vilkårene for å benytte konstitusjonell nødrett være oppfylt. Dersom myndighetene kan avverge skaden på annet vis, enten det er gjennom rettslige tiltak som lovgivning, økonomiske tiltak eller faktiske handlinger, skal disse virkemidlene prøves før en kan fravike regler i Grunnloven. De foreslåtte endringene i valgloven i denne proposisjonen vil etter departementets vurdering sikre at valget i 2021 kan gjennomføres på en smittevernaglig for- svarlig måte.

5.3 Forhåndsstemming i utlandet

5.3.1 Forhåndsstemming hos stemmemottakere

Forhåndsstemmingen i utlandet starter 1. juli i valgåret og avsluttes nest siste fredag før valg- dagen, jf. valgloven § 8-1 første og andre ledd. Det fremgår av valgloven § 8-2 andre ledd bokstav a at enhver utenriksstjenestemann ved en lønnet norsk utenriksstasjon kan motta forhåndsstemmer i utlandet, at en utenriksstjenestemann ved en ulønnet norsk utenriksstasjon kan motta forhåndsstemmer dersom Utenriksdepartementet gir vedkommende fullmakt til det, og at stasjons- sjefen kan oppnevne en eller flere av stasjonens funksjonærer til å motta forhåndsstemmer der- som det er påkrevd. På andre steder enn ved norske utenriksstasjoner er det etter valgloven § 8-2 andre ledd bokstav b departementet som oppnevner stemmemottakerne.

5.3.2 Brevstemming

Valgloven § 8-2 fjerde ledd inneholder en unntaks- bestemmelse om at velgere som oppholder seg i utlandet, og ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, kan stemme ved brevpost, uten at en stemmemottaker er til stede når velgeren stemmer. Velgeren må da selv sende stemmen sin til valgstyret i den kommunen der velgeren sist var folkeregisterført som bosatt.

5.3.3 Forhåndsstemming i utlandet under utbrudd av covid-19

Ved stortingsvalget i 2017 ble det ifølge tall fra Valgdirektoratet avgitt 10 804 godkjente stemmer i utlandet hos oppnevnte stemmemottakere (ambassader, konsulater o.l.). Det ble mottatt 732 godkjente brevstemmer.

De generelle smittevern rådene om hvordan stemming bør skje, blant annet om avstand og hygiene, vil også gjelde i utlandet så langt det måtte passe. Velgere i utlandet må i tillegg for- holde seg til lokale regler og rutiner. Departe- mentet foreslår ingen lovendringer som får virk- ning for forhåndsstemmingen i utlandet.

Brevstemming vil kunne være et mulig alter- nativ dersom en velger er smittet, eller det er ned- stenging der velgeren bor. Velgeren kan be en utenriksstasjon om å få tilsendt materiell hjem, eller bruke vanlig papirark og konvolutter.

Departementet er enige med arbeidsgruppen i at det må lages tilpasset veiledning for utenriks- stasjoner og stemmemottakere i utlandet og vil be Valgdirektoratet utarbeide slik veiledning.

Dersom et land er i en alvorlig smittesituasjon som får konsekvenser for flytransport eller annen logistikk, vil dette kunne føre til at forhåndsstem- mer kommer for sent frem til Norge til å kunne godkjennes av valgstyret. Det er derfor viktig å informere velgere i utlandet om at det er viktig å stemme tidlig i 2021, og det bør informeres godt om at stemmeperioden for utenlandsboende vel- gere starter allerede 1. juli, slik at velgere som er bekymret for utviklingen der de bor, kan få stemt tidlig.

5.4 Valgobservasjon og åpenhet i valg gjennomføringen

5.4.1 Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

Som medlemsstat i blant annet FN, Europarådet og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), er Norge gjennom ulike interna- sjonale avtaler forpliktet både til å invitere og ta imot nasjonale og internasjonale valgobserva- tører. Det viktigste rammeverket er FNs konven- sjon om sivile og politiske rettigheter (SP), Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), OSSEs København-dokument fra 1990 og OSSEs Sikkerhetspakt for Europa fra 1999 («Charter for European Security»). Konvensjoner, rekommandasjoner og chartre som Norge har til- trådt, er juridisk bindende. I tillegg finnes standar-

der og retningslinjer som ikke er direkte juridisk bindende, men skrevet med utgangspunkt i juridisk bindende dokumenter.

I henhold til art. 8 i København-dokumentet er OSSE-stater forpliktet til å ta imot valgobservatører fra andre medlemsland, private institusjoner og organisasjoner, og internasjonale og nasjonale observatører. Disse forpliktelsene om valgobservasjon er senere gjentatt i ulike internasjonale dokumenter.

Valgloven § 15-10 klargjør hvilket ansvar Norge har for å legge til rette for valgobservasjon, og regulerer to forhold. For det første gis departementet kompetanse til å akkreditere norske og internasjonale valgobservatører fra institusjoner eller organisasjoner for å observere gjennomføring av valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. For det andre pålegges kommunene å ta imot akkrediterte valgobservatører og tilrettelegge for valgobservasjon.

5.4.2 Valgobservasjon under utbruddet av covid-19

Formålet med valgobservasjon er å vurdere hvorvidt valget og valgprosessen er i samsvar med nasjonal og internasjonal lovgivning og andre universelle prinsipper for demokratiske valg. Departementets vurdering er at dette formålet blir enda viktigere når valget gjennomføres under krevende omstendigheter. Forpliktelsen til å motta valgobservatører blir ikke satt til side på grunn av covid-19-pandemien. Det er viktig for tilliten til valget at frykten for smitte i seg selv ikke blir brukt som et argument for å hindre åpenhet rundt valg gjennomføringen. Eventuell valgobservasjon av stortings- og sametingsvalget i 2021 vil imidlertid kunne bli påvirket av faktorer som er utenfor departementet og kommunenes kontroll. Internasjonale observatører kan blant annet bli hindret av utreise- og innreiseforbud og bestemmelser om karantene og isolasjon.

Departementet understreker at det er viktig at kommuner, så langt det er mulig, legger til rette for eventuelle valgobservatører også i 2021. Ved et lavt smittetrykk vil det være mulig å gjennomføre valgobservasjon i mindre grupper, så fremt det

legges til rette for god avstand og hygiene i valglokalet. Ved større lokale utbrudd vil det kunne være aktuelt å tilpasse retningslinjene til hvor og hvordan valgobservatørene kan observere valget. Det er allerede et krav i retningslinjene for valgobservatører at de ikke skal hindre valgprosessen. Det vil for eksempel i mange kommuner være utfordrende å få plass til observatører i valglokalene dersom rådene om avstand skal holdes. Dersom tilstedeværelsen av observatører forstyrrer valgprosessen på en måte som gjør at kommunen ikke kan utføre sine oppgaver på en trygg måte, må det finnes alternative løsninger. Det kan blant annet være aktuelt at enkelte deler av valg gjennomføringen, for eksempel opptellingen, observeres gjennom videooverføring. Valgobservatører holder vanligvis en rekke møter med ulike myndigheter og interessenter i valget, og disse kan gjennomføres digitalt.

Arbeidsgruppen anbefaler at departementet utarbeider en veiledning som sier hvordan valget kan observeres i lys av gjeldende smittevernregler. Departementet noterer seg dette. Det vil bli vurdert hvordan dette best kan håndteres frem mot valget og sørget for at det blir gitt nødvendig informasjon om smittevernhensyn til eventuelle valgobservatører.

5.4.3 Åpenhet

Åpenhet er en viktig forutsetning for tilliten til valg gjennomføringen i Norge. Valgstyrene og fylkesvalgstyrene skal holde sine møter for åpne dører. Dersom det kalles inn til fjernmøter, for eksempel ved at møtet avholdes på videokonferanse, skal disse være tilgjengelige på nett for allmennheten. Økt bruk av fjernmøter kan etter departementets vurdering bidra til å øke åpenheten rundt valgstyrets beslutninger, da de blir mer tilgjengelige for velgerne i valgdistriktet enn de fysiske møtene er. Valgstyret er ansvarlig for opptellingen av stemmesedler. Opptelling av stemmer foregår i et møte som er åpent. Det samme gjelder for opptellingen som stemmestyret gjør i valglokalet. Kommunene må derfor legge til rette for at opptellingen av stemmer kan observeres av de som måtte ønske det.

6 Lovforslag

6.1 Plassering og organisering av valglokaler

6.1.1 Gjeldende rett

Det er valgstyret som bestemmer hvor det skal være mulig å stemme på valgtinget, jf. valgloven § 9-3 andre ledd. Det skal kun være ett valglokale i hver stemmekrets. Valglokalet må geografisk ligge i stemmekretsen, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 268.

Stemming til sametingsvalget holdes på samme sted og samme tid som stemming til stortingsvalget, jf. forskrift om valg til Sametinget § 47 første ledd. I kommuner med færre enn 30 personer i Sametingets valgmanntall, er det ikke adgang til å stemme på valgtinget, jf. andre ledd.

Valgloven inneholder ikke noen definisjon av hva et valglokale er. Det følger imidlertid av valgloven § 8-3 første ledd og § 9-3 andre ledd at stemmingen skal foregå i et *egnet og tilgjengelig* lokale. Departementet har i en tolkningsuttalelse fra 2020 lagt til grunn at et valglokale i lovens forstand kan bestå av flere rom som fysisk henger sammen.

6.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet uttalte i høringsnotatet at smittevern hensyn vil medføre andre krav til hva som kan ansees som et egnet valglokale. Større lokaler er bedre egnet enn små med hensyn til blant annet å kunne holde avstand til andre velgere og til valgfunksjonærene og stemmestyremedlemmene, noe som vil redusere risikoen for smitteoverføring.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet å fjerne vilkåret om at valglokalet må ligge i stemmekretsen, da dette vil kunne gjøre det enklere å finne egnede lokaler. Departementet understreket at kravet om at valglokalet skal være tilgjengelig fortsatt gjelder, selv om det her foreslås å åpne for at valglokalet kan ligge utenfor stemmekretsen. Ved vurderingen av om det er mer hensiktsmessig å plassere valglokalet utenfor stemmekretsen enn i stemmekretsen, må valgstyret vektlegge om det er enkelt for velgerne i stemmekretsen å komme seg til valglokalet.

Departementet viste til at valglovutvalget i sin utredning NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg* foreslo å fjerne kravet om at valglokalet geografisk må ligge i stemmekretsen. Bakgrunnen for utvalgets forslag var at dette ville åpne for å benytte valglokaler som var mer egnede og tilgjengelige enn de lokalene som ligger i stemmekretsen.

Departementet viste i høringsnotatet til at det kan være noe uklart om valgloven åpner for at et valglokale kan bestå av flere rom. Departementet har riktignok i tolkningsuttalelsen lagt til grunn at flere rom kan benyttes så lenge rommene henger sammen, men valgloven og dens forarbeider omtaler ikke direkte denne problemstillingen. Det foreligger etter departementets vurdering ingen tungtveiende hensyn som taler for at et valglokale ikke kan bestå av flere rom. Departementet foreslo i høringsnotatet å lovfeste en slik regel for å tydeliggjøre at det er lov å benytte slike valglokaler. Av smittevern hensyn vil det være viktig å sikre nødvendig avstand i valglokalene. En måte dette kan oppnås på er å spre velgerne på flere rom. Kravene om at valglokalet skal være egnet og tilgjengelig, jf. valgloven § 8-3 første ledd og § 9-3 andre ledd, vil gjelde også der valglokalet består av flere rom. Da må alle rommene i valglokalet være egnede og tilgjengelige.

De foreslåtte endringene vil også gjelde for sametingsvalget, da sametingsvalget skal skje i de samme lokalene som stortingsvalget.

6.1.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er generelt positive til departementets forslag om at valglokalet ikke må ligge geografisk i stemmekretsen. Flere høringsinstanser uttaler at de støtter alle forslagene i høringsnotatet, blant annet *Hol kommune*, *Stavanger kommune*, *Trondheim kommune* og *FHI*. I tillegg uttrykker enkelte høringsinstanser særskilt støtte til forslaget, blant annet *Bærum kommune* og *Bodø kommune*. KS støtter også forslaget og uttaler:

KS støtter forslagene til midlertidige tilpasninger i regelverket for å sikre at alle velgere

har mulighet til å stemme og for å øke kommunenes handlingsfrihet under valggjennomføringen.

Ingen av høringsinstansene går mot forslaget, men *Sogndal kommune* uttaler at forslaget ikke er nødvendig for kommunens del:

Når det gjeld forslag til endring (...) om at valglokale kan plasseres utenfor det geografiske området for stemmekretsen, så er det for *Sogndal kommune* sin del ikke ei nausynt endring i vallova. Vår vurdering er at det er mogleg å finne eigna, og fleire vallokale innafor det geografiske området for stemmekretsen.

Høringsinstansene støtter også forslaget i høringsnotatet om å tydeliggjøre i valgloven at et valglokale kan bestå av flere rom. *Bergen kommune* uttaler:

Forslaget støttes. Alle rom i lokalene må støtte kravet om at valglokalet skal være egnet og tilgjengelig, og bemanningen i lokalene må være slik at logistikken i valghandlingen kan gjennomføres oversiktlig og forsvarlig.

Lillestrøm kommune har følgende merknad:

Lillestrøm kommune er positiv til (...) at det åpnes for at valglokaler kan bestå av flere rom som henger sammen.

Forslagene vil gjøre det lettere for kommunen å finne de valglokalene som er best egnet for å ivareta smittevern hensyn.

6.1.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at det er grunnleggende at valg kan gjennomføres på en smittevern-faglig forsvarlig måte. Forslagene om å åpne for å kunne benytte valglokaler som ikke ligger i stemmekretsen, samt å tydeliggjøre at det kan benyttes valglokaler som består av flere rom, er ment å bidra til å sikre at valg kan gjennomføres på en slik måte. Høringsinstansene er enige i departementets forslag. *Lillestrøm kommune* påpeker blant annet at forslagene vil gjøre det enklere for kommunen å finne de valglokalene som er best egnet for å ivareta smittevern hensyn. Departementet er enig i dette. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre forslagene i høringsnotatet om at det kan benyttes valglokaler som ikke ligger geografisk i stemmekretsen og valglokaler som består av flere rom.

6.2 Oppnevning av en person som stemmestyremedlem utenfor den kommunen vedkommende er manntallsført i

6.2.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 4-2 at i kommuner der velgerne kan stemme på flere steder på valgtinget, skal valgstyret oppnevne et stemmestyre per valglokale. Stemmestyret har blant annet ansvar for å ta imot stemmer i valglokalet og å foreta en foreløpig opptelling av de stemmesedlene som er lagt direkte i urnen. Stemmestyret som er oppnevnt i medhold av valgloven, fungerer også som stemmestyre ved stemming til samlingsvalget, jf. forskrift om valg til Sametinget § 17 andre ledd.

Kommuneloven § 7-2 regulerer valgbarhet til ulike folkevalgte organer, blant annet til folkevalgte organer som er hjemlet i særlov, som stemmestyret er. Det følger av denne bestemmelsen at en person må være folkere registrert som bosatt i kommunen på tidspunktet for det aktuelle valget, for å være valgbar til stemmestyret.

6.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Arbeidsgruppen om smittevern og valg peker på at det vil kunne være krevende for kommunene å sikre tilstrekkelig bemanning ved valget i 2021. Arbeidsgruppen viser til at dersom valgbarhetsvilkårene for valg til stemmestyre blir endret, vil kommunene også kunne velge personer som ikke er folkere registrert som bosatt i kommunen, til stemmestyret. Dette vil gjøre det mulig å velge for eksempel studenter som fortsatt er folkere registrert i den kommunen de kommer fra, til stemmestyremedlem i kommunen de studerer i.

Departementet pekte i høringsnotatet på at det er enig med arbeidsgruppen i at det vil kunne bli krevende for en del kommuner å sikre tilstrekkelig bemanning ved valget i 2021. Pandemien og smittesituasjonen gjør blant annet at kommunene må planlegge med at det vil være behov for mer reservepersonell enn normalt, og særlig små kommuner vil kunne få vanskeligheter med å håndtere dette alene. En måte for kommunene å sikre seg et tilstrekkelig antall valgmedarbeidere i reserve, vil være å inngå et samarbeid om å opprette en felles reserve av valgmedarbeidere. Da kan disse settes inn i de kommunene der det er behov for økt bemanning. Lovverket er ikke til hinder for et slikt samarbeid, da det ikke er noe krav om at valgmedarbeidere må bo i den kom-

munen der de deltar i gjennomføringen av valget. Det kan også tenkes at et lokalt smitteutbrudd fører til at mange medlemmer og varamedlemmer av stemmestyret blir satt i karantene eller isolasjon, slik at det blir behov for å supplere stemmestyret. Dagens regelverk om at stemmestyremedlemmene må være folkeregistrert som bosatt i kommunen, er imidlertid til hinder for at kommunene lærer opp og samarbeider om en reserve av personer som kan velges til medlemmer av stemmestyret. Departementet mente at den alvorlige situasjonen med covid-19-pandemien gjør at det bør åpnes for slikt samarbeid. For valget i 2021 foreslår derfor departementet å oppheve kravet om at medlemmene av stemmestyret må være folkeregistrert som bosatt i kommunen.

De foreslåtte endringene vil også gjelde ved sametingsvalget, da det stemmestyret som er oppnevnt ved stortingsvalget, også er stemmestyre ved sametingsvalget, jf. forskrift om valg til Sametinget § 17 andre ledd.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene, blant annet *Bergen kommune* og *Lillestrøm kommune*, gir sin støtte til forslaget om å fjerne kravet om at medlemmer av stemmestyret må være folkeregistrert som bosatt i kommunen. Noen høringsinstanser, blant annet *Hol kommune*, *Stavanger kommune*, *Trondheim kommune* og *FHI*, støtter som nevnt samtlige lovforslag i høringsnotatet. Ingen av høringsinstansene går mot forslaget.

Bergen kommune har følgende merknad:

Forslaget om at personer som er folkeregistrert som bosatte utenfor kommunen, kan velges som et medlem av et stemmestyre i kommunen støttes. Bergen kommune har normalt god tilgang på valgmedarbeidere og stemmestyrene utgjør minimumskravet på 3 medlemmer pr stemmested. Antall øvrige medarbeidere varierer ut fra stemmekretsens størrelse. Stemmestyret velges blant valgmedarbeidere som har deltatt ved flere valg og som er folkeregistrert i kommunen. Bortfall av kravet om at stemmestyremedlemmene ikke trenger å være bosatt i kommunen gjør at bla. studenter bosatt i andre kommuner, men som har deltatt gjennom flere valg nå kan velges til å inngå i stemmestyret. Med den usikkerhet det medfører å skulle rekruttere valgmedarbeidere til å arbeide i et valg med smitteverntiltak er det positivt å få utvidet søkermassen som kan tildeles rollen som stemmestyre. I et valg med

smitteverntiltak vil kommunen trenge flere valgmedarbeidere ved gjennomføringen.

Lillestrøm kommune uttaler:

Lillestrøm kommune er positiv til forslaget om at det kan oppnevnes medlemmer til stemmestyret som ikke er registrert bosatt i kommunen i folkeregisteret. Kommunen forventer at det vil være behov for å rekruttere flere medarbeidere ved valget i 2021 enn under andre valg, på grunn av beredskap for evt. smitteutbrudd. Mulighetene for å rekruttere stemmestyremedlem utenfor kommunen vil lette arbeidet for kommunen med å sikre tilstrekkelig bemanning ved valget.

6.2.4 Departementets vurdering

Departementet understreker at den pågående pandemien vil kunne gjøre det vanskeligere å rekruttere stemmestyremedlemmer samtidig som det antakelig vil være behov for å ha flere personer i reserve som kan tre inn ved forfall blant de oppnevnte stemmestyremedlemmene. Å fjerne kravet om at stemmestyremedlemmene må være folkeregistrert som bosatt i kommunen, vil kunne gjøre det enklere å rekruttere stemmestyremedlemmer. Det vil blant annet åpne for at for eksempel studenter som er folkeregistrert som bosatt i en annen kommune, kan velges til stemmestyret i studiekommunen. Departementet viser videre til at høringsinstansene mener forslaget vil gjøre det lettere å sikre tilstrekkelig bemanning ved valget. Departementet foreslår derfor å videreføre forslaget i høringsnotatet om at personer som ikke er folkeregistrert som bosatt i kommunen, likevel kan velges som medlem av stemmestyret.

6.3 Stemming for velgere som er pålagt isolasjon på grunn av covid-19

6.3.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 8-3 andre ledd bokstav b (for forhåndsstemmeperioden) og § 9-3 andre ledd (for valgtinget) at valgstyret bestemmer hvor velgerne skal kunne stemme. Alle velgere har imidlertid ikke mulighet til å komme seg til disse valglokalene. Det skal derfor være mulig å forhåndsstemme på helse- og omsorgsinstitusjoner, jf. valgloven § 8-3 andre ledd bokstav a.

Velgere som ikke kan komme til et valglokale på grunn av sykdom eller uførhet, kan etter søk-

nad til valgstyret forhåndsstemme der de oppholder seg (ambulerende stemming), jf. valgloven § 8-3 sjette ledd. Det gjelder ingen formelle krav til søknaden. Søknaden må imidlertid angi at velgeren på grunn av sykdom eller uferhet ikke kan forhåndsstemme et annet sted. Valgstyret fastsetter selv fristen for når søknaden må være kommet inn til kommunen. Fristen må fastsettes til et tidspunkt innenfor perioden mellom tirsdag og fredag siste uke før valget. Søknadsfristen skal kunngjøres.

Det er ingen tilsvarende bestemmelse om ambulerende stemming på valgtinget.

Forskrift om valg til Sametinget § 42 første ledd fastslår at valgloven § 8-3 gjelder tilsvarende ved sametingsvalget. Av bestemmelsens andre ledd følger det at velgere som har søkt om å forhåndsstemme til stortingsvalget etter valgloven § 8-3 sjette ledd, ikke trenger å sende søknad for å kunne forhåndsstemme til sametingsvalget. Valgstyrets leder sørger for at samevalgstyrets leder får kopi av innkomne søknader.

6.3.2 Forslaget i høringsnotatet

6.3.2.1 Adgang til å stemme

Personer som er bekreftet smittet av SARS-CoV-2, og personer som er i smittekarantene og utvikler symptomer på covid-19, skal isolere seg, jf. forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) § 7. Dette innebærer å «oppholde seg i eget hjem eller på et annet egnet oppholdssted, isolert fra andre, så langt om mulig også fra andre i samme husstand». Overtredelse av plikten er straffbart, jf. covid-19-forskriften § 19. Stemmeberettigede som etter forskriften har plikt til å isolere seg, kan dermed ikke stemme på ordinær måte i et valglokale.

I høringsnotatet viste departementet til at covid-19-forskriften har regler om plikt til å oppholde seg isolert som utgjør et inngrep i den enkeltes bevegelsesfrihet. Retten til å stemme er beskyttet av Grunnloven § 50 og menneskerettighetene, jf. EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 3. For at den enkeltes plikt til isolasjon ikke skal gripe inn i den enkelte borgers grunnlovfestede rett til å stemme, må det etter departementets vurdering legges til rette for at også velgere med isolasjonsplikt får mulighet til å stemme.

6.3.2.2 Adgang til å stemme hjemme i forhåndsstemmeperioden

Arbeidsgruppen anbefaler i sin rapport at velgere som er i isolasjon, venter med å stemme til de er

friske, og at valglovens regler for ambulerende forhåndsstemming følges for velgere i isolasjon når det ikke er mulig å vente. For at flest mulig skal ha mulighet til å stemme, anbefaler arbeidsgruppen at fristen for å søke om ambulerende stemming ikke kan settes tidligere enn den siste fredagen i forhåndsstemmeperioden.

Departementet antar at personer som er i isolasjon etter covid-19-forskriften, vil oppfylle dagens krav for å kunne søke om ambulerende stemming. For å klargjøre dette viste departementet i høringsnotatet til at det bør innføres en midlertidig endring i valgloven, som fastslår at personer med isolasjonsplikt kan søke om å stemme der de oppholder seg. I dag er det mulig for kommunene å sette fristen til tirsdag den siste uken i forhåndsstemmeperioden. For å sikre at velgere som blir satt i isolasjon etter dette tidspunktet får stemme, foreslo departementet å endre fristen for å søke om å stemme ambulerende. Fristen for å søke kan ikke settes så sent at det er en risiko for at kommunen ikke rekker å ta imot alle stemmene. Departementet foreslo derfor at siste mulighet for å søke om å forhåndsstemme skal være fredagen før valgdagen kl. 10, og at denne fristen skal gjelde for alle kommuner.

Departementet viste i høringsnotatet til at tilsvarende regler for sametingsvalget bør fastsettes i forskrift om valg til Sametinget.

6.3.2.3 Adgang til å stemme hjemme etter forhåndsstemmeperioden

Arbeidsgruppen anbefaler i tillegg at perioden for ambulerende stemming utvides for velgere som har plikt til å isolere seg etter covid-19-forskriften, til å gjelde også helgen før valgdagen og på valgdagen. Siste frist for å søke om ambulerende stemming bør etter arbeidsgruppens syn være på formiddagen på valgdagen.

I høringsnotatet viste departementet til at det deler arbeidsgruppens vurdering og foreslo at det kan tas imot stemmer fra isolerte velgere også etter forhåndsstemmeperioden, det vil si lørdagen og søndagen før valgdagen, og på valgdagen. Departementet foreslo at fristen for å søke om å stemme hjemme etter at forhåndsstemmeperioden er over, skal være valgdagen kl. 10.

En stor forskjell mellom forhåndsstemmeperioden og valgtinget, er at velgerne i forhåndsstemmeperioden kan stemme i andre kommuner enn der de er manntallsført.

Arbeidsgruppen har pekt på at en utvidelse av muligheten til å stemme hjemme etter forhåndsstemmeperioden er viktig.

stemmeperioden, bare kan gjelde velgere som stemmer i egen kommune.

Departementet viste i høringsnotatet til at det kan oppstå situasjoner der en velger som hadde planlagt å reise hjem til den kommunen vedkommende er manntallsført i, for å stemme på valgdagen, blir satt i isolasjon i helgen før valgdagen. Vedkommende vil da ikke ha mulighet til å stemme. Selv om dette eventuelt kun vil gjelde et lite antall velgere, har departementet vurdert om det er mulig å legge til rette slik at også velgere utenfor egen kommune kan få stemme hjemme etter forhåndsstemmeperioden. Disse stemmene sendes til velgerens hjemkommune for prøving og opptelling, og stemmen vil først komme frem flere dager etter dagens frist for godkjenning. Dersom velgere utenfor egen kommune skal kunne stemme hjemme etter forhåndsstemmeperioden er over, må fristen for når stemmegivningene skal være kommet inn utsettes med to-tre dager. Dette vil ha betydning for når valgresultatet er klart.

Ettersom Stortinget skal tre sammen 1. oktober, anser departementet at det ikke er aktuelt å foreslå endringer i fristen for når stemmegivningene må være kommet inn til valgstyret for å bli godkjent. Departementet viste også til redegjørelsen knyttet til risiko for forsinket valgoppgjør.

Stemmene som tas imot i dagene etter at forhåndsstemmeperioden er avsluttet, skal betraktes som valgtingsstemmer under opptellingen. For å sikre hemmelighold av stemmene under opptellingen, foreslo departementet i høringsnotatet at disse stemmene tas imot i omslagskonvolutt.

Departementet viste i høringsnotatet til at tilsvarende regler for sametingsvalget bør fastsettes i forskrift om valg til Sametinget.

6.3.2.4 Smittevern ved mottak av ambulerende stemmer

Stemmen skal tas imot der den isolerte velgeren oppholder seg. Dette vil som oftest være i boligen der velgeren bor. Departementet viste til smittevernfaglige vurderinger gjort av FHI i arbeidsgruppen. Mottak av stemmer hos velgere som er bekreftet syke med covid-19 er forsvarlig så lenge man følger anbefalinger om avstand, tidsbruk og annet som spesifisert nærmere i smittevernveilederen. Valgmedarbeidere bør så langt mulig holde tilstrekkelig avstand til personer med mistenkt eller bekreftet covid-19. Hvis det er nødvendig med nærmere kontakt, bør man bruke beskyttelsesutstyr som beskrevet i smittevernveilederen. Valgmedarbeidere må få opplæring i gjennom-

føring av ambulerende stemmegivning i henhold til smittevernveilederen.

Alle velgere som er ukjente for stemmemottaker, skal legitimere seg. Munnbind kan vanskelig gjøre identifisering av velgeren. Velgere med munnbind må sørge for at stemmemottaker kan identifisere dem, for eksempel ved å ta av munnbindet.

6.3.2.5 Lik frist for ambulerende stemming i alle kommuner

Forslaget innebærer at kommunene ikke kan fastsette lokal frist for søknad om ambulerende stemming. Det er etter departementets syn behov for en frist som er lik for hele landet, da dette vil gjøre det enklere å kommunisere til velgerne hvordan de skal gå frem for å stemme. Dette gjelder både ambulerende stemming under forhåndsstemmeperioden og ambulerende stemming etter forhåndsstemmeperioden. Departementet foreslo at det stilles krav om at fristen kunngjøres.

Departementet foreslo at velgere må søke kommunen om å stemme der de oppholder seg. Det skal, som etter reglene for ambulerende stemming i dag, ikke gjelde noen formelle krav til søknaden. Det må imidlertid fremgå av søknaden at velgeren ikke har mulighet til å forhåndsstemme eller stemme på valgtinget som følge av at han eller hun er pålagt isolasjon etter covid-19-forskriften.

6.3.3 Høringsinstansenes syn

Bærum kommune, Fredrikstad kommune, Hol kommune, Hå kommune, Lillestrøm kommune, Sarpsborg kommune, Senja kommune, Skien kommune, Stavanger kommune, Trondheim kommune, KS og FHI støtter departementets forslag.

Oslo kommune støtter ikke departementets forslag om ambulerende stemmegivning for velgere som er i pålagt isolasjon lørdagen og søndagen før valgdagen og på valgdagen. Kommunen er enig i lovforslagets prinsipp om at kommunene bør strekke seg langt for å unngå at personer som plutselig er satt i lovbestemt isolasjon, fratas stemmeretten. Kommunen støtter derfor intensjonen i forslaget, men viser til at det vil bli en utfordring å organisere beredskap til å ta imot ambulerende stemmer lørdag, søndag og på valgdagen, som er de mest hektiske dagene i hele valgperioden.

Enkelte høringsinstanser har kommentarer til hvilke velgere som skal omfattes av bestemmelsen. *Eldreombudet* mener stemmeberettigede i

risikogruppene også bør gis muligheten til å stemme hjemme. *Bergen kommune* mener departementet bør avklare om det også skal mottas stemmer fra velgere som av andre grunner blir lagt inn på sykehus helgen før valgdagen. *Lillestrøm kommune* mener at omtalen av muligheten for å stemme hjemme for velgere registrert bosatt i andre kommuner, som enten er i karantene eller isolasjon, er noe uklar. *Tromsø kommune* uttaler at det bør kommuniseres tydelig at muligheten til å søke om ambulerende stemming helgen før valgdagen og valgdagen kun gjelder velgere manntallsført i kommunen.

Andre høringsinstanser støtter ikke departementets forslag til frist for å søke om ambulerende stemmegivning på valgdagen. *Bodø kommune* og *Nordland fylkeskommune* viser til at den foreslåtte fristen for å søke om å stemme hjemme på valgdagen vil være krevende å håndtere. Kommunen har stor geografisk utstrekning med blant annet flere øysamfunn og fergesamband. Dersom det viser seg å være mange som har behov for å stemme hjemme på valgdagen vil det kunne være vanskelig å dekke hele kommunen med så kort frist, sett i relasjon til avstandene i kommunen. *Bodø kommune* mener fristen bør settes til søndagen før valgdagen kl. 10. *Oslo kommune* støtter heller ikke departementets foreslåtte frist for å søke. Kommunen mener fristen bør settes til lørdagen før valgdagen kl. 10. Kommunen mener det kan åpnes for at kommuner med enklere geografi selv kan beslutte en senere frist.

Oslo kommune påpeker også at det kan bli en utfordring å ta imot ambulerende forhåndsstemmer fra alle som søker om dette fredagen før valgdagen hvis det blir et stort smitteutbrudd blant for eksempel utenbysregistrerte studenter rett i forkant av fristen.

Vefsn kommune stiller spørsmål ved hvorfor stemmer må avgis i stemmesedelkonvolutt lørdagen før valgdagen. Kommunen mener det er unødvendig med en slik manuell rutine når dette kan løses i EVA. I høringsvaret skriver kommunen at forhåndsstemmeperioden enten må forlenges eller valgtinget fremskyndes i EVA. *Skien kommune* og *Hol kommune* mener departementet bør gjøre en ny vurdering av om en egen avkryssingsstemmeseddel skal benyttes ved valget i 2021.

6.3.4 Departementets vurdering

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg støtter forslaget om midlertidig endring i valgloven som skal legge til rette for at stemmeberet-

tigede som er pålagt isolasjon på grunn av covid-19, får stemme. Departementet opprettholder dermed forslaget om egne regler om ambulerende forhåndsstemming og på valgting for velgere som er pålagt isolasjon på grunn av covid-19.

Enkelte høringsinstanser har merknader til hvem som skal omfattes av bestemmelsene om ambulerende stemmegivning. *Lillestrøm kommune* ber departementet klargjøre hvilken mulighet for å stemme hjemme velgere registrert bosatt i andre kommuner, som enten er i karantene eller isolasjon, har. Departementet foreslår at velgere som er bosatt eller oppholder seg i en annen kommune enn den de er manntallsført i, og som er pålagt isolasjon på grunn av covid-19, skal kunne forhåndsstemme i denne kommunen. Adgangen til å stemme hjemme lørdagen og søndagen før valgdagen og på valgdagen vil kun gjelde velgere som stemmer i den kommunen de er manntallsført i.

Bergen kommune har i sin høringsuttalelse påpekt at departementet bør avklare om det også skal mottas stemmer fra velgere som av andre grunner enn covid-19 blir lagt inn på sykehus helgen før valgdagen. Departementet foreslår ikke å utvide den generelle adgangen til å stemme ambulerende for velgere som er syke og uføre til også å gjelde etter forhåndsstemmeperioden. Departementet peker på at denne problemstillingen ikke er knyttet til den pågående pandemien, og at manglende mulighet til å stemme for disse velgerne ikke skyldes pålagte begrensninger i bevegelsesfriheten. Departementet foreslår at kun velgere som er pålagt å være i isolasjon på grunn av covid-19 og dermed er forhindret fra å stemme etter ordinære regler, skal kunne søke om ambulerende stemming etter forhåndsstemmeperioden. Myndighetene har besluttet at disse velgerne er pålagt å oppholde seg isolert fra andre. For at isolasjonsplikten ikke skal utgjøre et inngrep i den grunnlovfestede stemmeretten, er det behov for egne regler for at denne gruppen velgere skal få stemme ved valget i år.

Tromsø kommune har vist til at det bør kommuniseres tydelig at muligheten til å søke om ambulerende stemming helgen før valgdagen og valgdagen kun gjelder velgere manntallsført i kommunen. Departementet understreker at det er viktig at det blir gitt tydelig informasjon til velgerne om hvilke muligheter de har til å avgi stemme. Velgere som bor eller oppholder seg i en kommune de ikke er manntallsført i, bør gjøres oppmerksomme på at dersom de blir pålagt isolasjon eller karantene etter at forhåndsstemmeperioden er avsluttet, vil de ikke få mulighet til å

avgi ambulerende stemme i denne kommunen. Av hensyn til kommunenes valggjennomføring bør også velgerne anmodes om å søke om å stemme hjemme så tidlig som mulig, slik at kapasiteten i kommunene den siste uken før valgdagen først og fremst benyttes på velgere med et nyoppstått behov.

Eldreombudet mener eldre stemmeberettede i risikogruppen som etter råd fra myndighetene lever svært tilbaketrunket («selvvalgt isolasjon») også bør gis mulighet til å søke om å stemme hjemme. Departementet viser til at FHIs vurdering av dette er at når smittevernveilederen følges, vil risikoen for smitte i valglokalene trolig være svært lav. Det vil da normalt være forsvarlig også for velgere i risikogruppen å komme til valglokalet for å stemme. Departementet understreker at det er viktig med informasjon til velgerne, slik at personer i risikogruppen ikke unnlater å stemme pga. frykt for smitte. Departementet viser til at forhåndsstemmeperioden er lang, med mulighet for tidligstemming allerede fra 1. juli. Det er dermed muligheter for personer i risikogrupperne å stemme i perioder med lite pågang.

Vefsn kommune har i sin høringsuttalelse foreslått at det bør forskriftsfestes egne åpningstider for velgere i risikogrupperne. Departementet ser positivt på at kommunene legger til rette for at velgere i risikogrupperne får stemme, for eksempel ved at de informeres om tidspunkter med lite pågang og anbefales å stemme i disse tidsrommene. Departementet har imidlertid ikke vurdert at det er behov for å foreslå en midlertidig lov hjemmel for å forskriftsfeste slike åpningstider forbeholdt velgere i risikogrupperne.

Bodø kommune, Oslo kommune og Nordland fylkeskommune støtter ikke departementets forslag til frist for å søke om ambulerende stemmegivning på valgdagen kl. 10. *Bodø kommune* mener fristen bør settes til søndag kl. 10, mens *Oslo kommune* mener den bør settes til lørdag kl. 10. Departementet ser at det kan være særlig krevende for kommuner med stor geografisk utstrekning dersom det er mange som har behov for å stemme hjemme på valgdagen. Departementet legger imidlertid til grunn at kommunene vil være kjent med lokale smitteutbrudd noe tid i forkant av svar på testene og ha mulighet til å planlegge etter dette. Av hensyn til at lik informasjon gis til alle velgere foreslår departementet derfor å opprettholde forslaget om lik frist for å søke om ambulerende stemmegivning valgdagen kl. 10 i alle kommuner.

Vefsn kommune har i sin høringsuttalelse vist til at det er unødvendig med bruk av omslags-

konvolutt for stemmer som mottas etter forhåndsstemmeperioden er avsluttet. Bakgrunnen for departementets forslag om at stemmene skal tas imot i konvolutt, er at Valgdirektoratet må klargjøre valgadministrasjonssystemet EVA for valgtinget når den ordinære forhåndsstemmingen er avsluttet. Det innebærer at det ikke vil være mulig å krysse av velgere i det elektroniske manntallet på lørdagen, og det vil heller ikke være mulig å skrive ut et oppdatert papirmanntall. Reglene for mottak av de ambulerende stemmene etter forhåndsstemmeperioden bør etter departementets vurdering være like, og forslaget om at de tas imot i konvolutt alle dagene opprettholdes.

Skien kommune og Hol kommune har uttalt at departementet bør gjøre en ny vurdering av om en egen avkryssingsstemmeseddel skal benyttes ved valget i 2021. Arbeidsgruppen har bedt departementet vurdere om en egen avkryssingsstemmeseddel kan brukes for å gjøre gjennomføringen av ambulerende stemmegiving enklere. Departementet pekte i høringsnotatet på at hensynet til at også velgere som stemmer hjemme har lik mulighet til å gi personstemme, tilsier at dette forslaget ikke følges opp videre. Det vil også innebære å innføre en ny type stemmeseddel og en ny rutine for gjennomføring av ambulerende stemming, og det mente departementet ville være uheldig. Tidsbesparelsen ved bruk av en slik seddel er antagelig også begrenset. Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå at det benyttes en slik stemmeseddel ved stortingsvalget i år.

Valgloven har regler om assistanse ved forhåndsstemmingen og stemmingen på valgtinget. Disse reglene vil også gjelde for velgere som er pålagt isolasjon og som har behov for hjelp med stemmingen. Assistanse må gis i tråd med smittevernregelverket og rådene i smittevernveilederen. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for å utforme særskilte regler om assistanse for velgere med funksjonsnedsettelse som er pålagt isolasjon på grunn av covid-19.

6.4 Stemming for velgere som er i karantene på grunn av covid-19

6.4.1 Gjeldende rett

Valgloven inneholder ingen særskilte bestemmelser om stemming for velgere som er i karantene på grunn av covid-19. Se punkt 6.3.1 for regler om hvor det er mulig å avgi stemme.

6.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Arbeidsgruppen om smittevern og valg peker i sin rapport på at velgere som er i karantene kan gå ut av huset så lenge nødvendig avstand holdes. Arbeidsgruppen anbefaler at velgere som er i karantene, bør vente med å stemme til de er friske.

Å være i karantene er ikke rettslig til hinder for å gå ut for å stemme. Samtidig må personer i karantene overholde avstand til andre, noe som kan være vanskelig i et valglokale der mange andre skal stemme samtidig. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at velgere i karantene ikke bruker ordinære valglokaler. At personer i karantene stemmer på egne steder, vil for det første gjøre øvrige velgere tryggere på at de ikke utsettes for smitte når de stemmer. For det andre vil det gjøre det enklere for kommunene å målrette smitteverntiltakene og beskytte valgmedarbeiderne.

Arbeidsgruppen mener velgere i karantene må stemme på tilpassede stemmesteder hvor det er mulig å ha ekstra smitteverntiltak og det ikke er andre velgere til stede. Følgende løsninger blir skissert i rapporten for velgere som er i karantene:

- De kan stemme utenfor et ordinært valglokale på en skjermet og egnet plass.
- De kan stemme mens de sitter i bilen, for eksempel ute på en parkeringsplass.
- De kan stemme ved egne lokaler eller mobile stemmesteder som en valgbuss eller en valgbåt.
- De kan stemme hjemme.

Departementet understreket at også velgere som er i karantene, har rett til å stemme. Dette gjelder både velgere som er i smittekarantene, og de som er i innreisekarantene etter covid-19-forskriften. De må kunne stemme uten å risikere straff for å ha brutt karantenen ved for eksempel å ikke kunne holde tilstrekkelig avstand til andre. På den annen side må ikke andre velgere og valgmedarbeidere utsettes for smittefare når velgere i karantene skal stemme. Departementet foreslo derfor at det fastsettes særskilte regler for hvordan velgere i karantene skal stemme, både hvis de forhåndsstemmer, og hvis de stemmer på valgtinget.

Departementet foreslo at velgere i karantene ikke skal stemme i ordinære valglokaler, men at de må stemme der valgstyret bestemmer. Slik stemming må skje på et *egnet* sted, dvs. på et sted der det er mulig å stemme på en smittevernfaglig forsvarlig måte, jf. de skisserte løsningene fra arbeidsgruppen. Departementet understreket at selv om kommunene plikter å tilby velgere i

karantene en måte å stemme på, trenger tilbudet ikke være tilsvarende som det som tilbys velgere som stemmer i ordinære valglokaler. Det kan for eksempel være aktuelt med reduserte åpnings-tider ved stemmesteder for velgere i karantene.

Det vil kunne være velgere i karantene som ikke har mulighet til å stemme på steder fastsatt av valgstyret. Dette vil eksempelvis kunne gjelde velgere i karantene som er avhengig av offentlig kommunikasjon. For at disse velgerne også skal få stemme, foreslår departementet at disse velgerne skal kunne stemme der de oppholder seg (ambulerende stemming).

Velgere i karantene som oppfyller vilkårene for å stemme der de oppholder seg, må søke kommunen om dette. Denne fristen bør settes så sent at de velgerne som må stemme på denne måten, får mulighet til å stemme. Samtidig kan fristen ikke settes så sent at kommunene ikke rekker å ta imot stemmene. Departementet foreslo derfor at siste mulighet for å søke om å forhåndsstemme skal være fredagen før valgdagen kl. 10.

Departementet foreslo i tillegg at det også etter forhåndsstemmeperioden kan tas imot stemmer der velgerne i karantene oppholder seg, det vil si lørdagen og søndagen før valgdagen og på valgdagen. Dette vil kun være aktuelt for velgere som er manntallsført i kommunen. Departementet foreslår at fristen for å søke om å stemme disse dagene skal være valgdagen kl. 10.

Departementet foreslo også at stemmer som mottas der velgeren oppholder seg etter at forhåndsstemmeperioden er avsluttet, dvs. på lørdagen og søndagen før valgdagen, og på valgdagen, må avgis i stemmeseddelkonvolutt. Det er ikke mulig å sette kryss i manntallet etter at forhåndsstemmeperioden er over og før valgtinget starter. Departementet mener det er hensiktsmessig å ha like regler for mottak av ambulerende stemmer etter at forhåndsstemmeperioden er over. Slike stemmer skal anses som valgtingsstemmer.

De samme endringene bør gjelde for valget til Sametinget, og departementet vil foreslå de nødvendige endringene i forskrift om valg til Sametinget for å sikre dette.

6.4.3 Høringsinstansenes syn

Bærum kommune, Fredrikstad kommune, Hol kommune, Hå kommune, Lillestrøm kommune, Sarpsborg kommune, Senja kommune, Skien kommune, Stavanger kommune, Trondheim kommune, KS og FHI støtter forslaget.

Bergen kommune påpeker at det bør presiseres i forslaget til lovbestemmelse at velgere som er i

karantene bør vente med å stemme til karantene-tiden er over, dersom dette er mulig.

Lillestrøm kommune ber departementet klar-gjøre hvilken mulighet for å stemme hjemme vel-gere registrert bosatt i andre kommuner, som enten er i karantene eller isolasjon, har.

Oslo kommune viser til at i lovforslaget er det kun vist til at ambulerende stemmegivning etter forhåndsstemmeperioden kun gjelder velgere som er pålagt isolasjon, mens i høringsnotatet understreket departementet at velgere i karantene som ikke har mulighet til å komme seg til et valglokale uten å benytte offentlig transport også skal ha rett til å søke om ambulerende stemmegivning. Hvis bestemmelsen også skal gjelde velgere i karantene, bør dette presiseres i lovteksten. *Vefsn kommune* stiller spørsmål ved hvorfor stemmer må avgis i stemmeseddelkonvolutt lørdagen før valgdagen. Kommunen mener det er unødvendig med en slik manuell rutine når dette kan løses i EVA. I høringssvaret skriver kommunen at forhåndsstemmeperioden enten må forlenges eller valgtinget fremskyndes i EVA.

6.4.4 Departementets vurdering

De fleste av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om særskilte regler for hvordan velgere som er pålagt karantene på grunn av covid-19 kan stemme. Departementet opprettholder derfor forslaget om egne regler for hvor velgere i karantene kan forhåndsstemme og stemme på valgtinget.

Lillestrøm kommune ber departementet klar-gjøre hvilken mulighet velgere som er registrert bosatt i andre kommuner, og som er i karantene, har for å stemme hjemme. Departementet foreslår at velgere som er pålagt karantene på grunn av covid-19, vil kunne forhåndsstemme i alle kommuner i tråd med reglene som foreslås for velgere i karantene, jf. den foreslåtte bestemmelsen i § 8-3 c. Dersom de ikke kan stemme disse stedene, for eksempel fordi de ikke har mulighet til komme seg til forhåndsstemmestedene uten bruk av kollektivtransport, kan de søke om å stemme der de oppholder seg. Adgangen til å stemme lørdagen og søndagen før valgdagen og på valgdagen vil kun gjelde velgere i karantene som stemmer i den kommunen de er manntallsført i, jf. den foreslåtte bestemmelsen i § 9-3 c.

Bergen kommune uttaler at det bør presiseres i forslaget til lovbestemmelse at velgere som er i karantene bør vente med å stemme til karantene-tiden er over, dersom dette er mulig. Departementet er enig i at det er viktig at velgerne infor-

meres om å vente med å stemme til karantenetiden er over i de tilfeller det er mulig. Departementet finner imidlertid ikke grunn til å lovfeste dette.

Valgloven har som nevnt i punkt 6.3.4 regler om assistanse ved forhåndsstemmingen og stemmingen på valgtinget. Disse reglene vil også gjelde for velgere som er pålagt karantene og som har behov for hjelp med stemmingen, både når stemmen avgis i et særskilt valglokale eller når den avgis hjemme. Assistanse må gis i tråd med smittevern-regelverket og rådene i smittevernveilederen. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for å utforme særskilte regler om assistanse for velgere med funksjonsnedsettelse som er pålagt karantene på grunn av covid-19.

6.5 Antallet stemmemottakere ved ambulerende stemming

6.5.1 Gjeldende rett

Valgloven § 8-1 femte ledd stiller krav til at det ved forhåndsstemmingen innenriks fra 10. august skal være minst to stemmemottakere til stede ved mottak av forhåndsstemmer. Ved forhåndsstemming på Svalbard og Jan Mayen og ved mottak av forhåndsstemmer fra 1. juli til 10. august (såkalte tidligstemmer), er det tilstrekkelig med én stemmemottaker. Bestemmelsen i valgloven § 8-1 gjelder tilsvarende ved sametingsvalg, jf. forskrift om valg til Sametinget § 43 første ledd.

Valgforskriften § 24 a fjerde ledd har særskilte regler for mottak av stemmer i perioden 1. juli til 9. august. Velger skal ikke legge stemmeseddelen i urnen. I stedet skal velgeren legge den i en stemmeseddelkonvolutt etter at den er stemplet. Stemmemottaker skal deretter legge stemmeseddelen sammen med valgkortet i en omslagskonvolutt. Stemmemottaker skal underskrive på valgkortet og påføre tid og sted for stemmegivningen. Til slutt legger velgeren omslagskonvolutten i en urne.

Det følger av valgloven § 4-2 at dersom stemmegivningen foregår på flere steder i kommunen, skal et stemmestyre med minst tre medlemmer administrere stemmegivningen på hvert sted. Stemmestyret oppnevnt etter denne bestemmelsen, fungerer også ved stemmingen til same-tingsvalget, jf. forskrift om valg til Sametinget § 17 andre ledd. Når stemme avgis utenfor valglokalet, er det i dag krav om to stemmemottakere, jf. valgloven § 9-6. Også ved sametingsvalg er det krav om to stemmemottakere ved stemming umiddelbart utenfor valglokalet, jf. forskrift om valg til Sametinget § 52.

6.5.2 Forslaget i høringsnotatet

Arbeidsgruppen foreslår i sin rapport at departementet vurderer om kommunene bør få adgang til å bestemme at ambulerende stemmer tas imot av bare én stemmemottaker, begrenset til den siste helgen før valgdagen og valgdagen. Dette vil etter arbeidsgruppens vurdering gjøre kommunen i stand til å ta imot flere stemmer. Når det er kun én stemmemottaker, anbefaler arbeidsgruppen at velger ikke skal legge stemmeseddelen i urnen, men at stemmen mottas etter samme regler som for stemmer som mottas i tidligstemmeperioden, jf. valgforskriften § 24 a. Arbeidsgruppen peker på at en adgang til å ta imot stemmer ikke nødvendigvis vil spare tid for kommunen, men tidsbruken flyttes fra mottak av stemmer til opptellingen. I tillegg peker arbeidsgruppen på at det kan være mer krevende å rekruttere stemmemottakere til å ta imot stemmer fra isolerte velgere.

Departementet bemerket i høringsnotatet at et økt omfang av ambulerende stemming vil være krevende for kommunene å håndtere. Dette gjelder særlig dersom det oppstår lokale smitteutbrudd der flere velgere settes i isolasjon rett før valgdagen. Den enkelte kommune må planlegge beredskap knyttet til dette arbeidet. Departementet legger til grunn at ved et omfattende lokalt smitteutbrudd, vil kommunen være kjent med dette noe tid i forkant av svar på testene og ha mulighet til å planlegge etter dette. Det vil likevel kunne oppstå en situasjon med mange isolerte velgere på samme tid. For at kommunene skal få tatt imot stemmer fra alle velgere som ønsker å stemme, foreslo departementet i høringsnotatet en adgang for valgstyret til å beslutte at disse stemmene kan tas imot med én stemmemottaker til stede den siste helgen før valgdagen og valgdagen. Vilkåret for å benytte denne adgangen er at det anses som nødvendig for at velgerne skal få stemme. Årsaken til at det anses nødvendig at stemmene tas imot med én stemmemottaker må være knyttet til et lokalt smitteutbrudd, og ikke til ressursmessige utfordringer på grunn av andre forhold.

Departementet skrev i høringsnotatet at denne endringen også bør gjelde for valget til Sametinget.

6.5.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, støtter forslaget. Tre høringsinstanser har innvendinger til departementets forslag.

Vefsn kommune uttaler at det er uaktuelt for kommunen å sende ut én stemmemottaker for å

ta imot stemmer hjemme hos velgerne. Kommunen mener det er viktigere å sørge for at kommunen får dispensasjon fra arbeidsmiljøloven for mer arbeid i denne perioden. *Hå kommune* er av den mening at gjeldende rett med to stemmemottakere fremdeles må være vanlig praksis, og at en ikke bør gå fra dette prinsippet. Kommunen viser til at det er en trygghet for valgmedarbeiderne å være to personer, og kanskje spesielt i en slik unormal situasjon. En *privatperson (som ikke har oppgitt navn)* mener forslaget reduserer sikkerheten og kan føre til flere muligheter for valgfusk, og følgelig redusert legitimitet for valgresultatet.

Bærum kommune og *Oslo kommune* uttaler at det heller ikke er aktuelt for dem å sende én stemmemottaker for å ta imot stemmer, men støtter allikevel departementets forslag. *Asker kommune* planlegger også i utgangspunktet for bruk av to stemmemottakere, men bemerker at det kan oppstå så store utbrudd at man får kapasitetsutfordringer, og mener det da kan være hensiktsmessig og nødvendig å benytte én stemmemottaker. Kommunen legger til at utfordringen med forslaget er at rutinen der én stemmemottaker tar imot stemmer i omslagskonvolutt, utløser merarbeid i forbindelse med klargjøringen av stemmer før opptellingen. *Bergen kommune* støtter forslaget, men mener at et avvik fra kravet til to stemmemottakere bør avgrenses til å gjelde den siste helgen før valgdagen og valgdagen.

6.5.4 Departementets vurdering

Departementet understreker at forslaget innebærer at kommunene så langt det er mulig skal følge gjeldende rett med to stemmemottakere. Vilkåret for å benytte adgangen til én stemmemottaker er at det anses som nødvendig for at velgerne skal få stemme. Det er valgstyret i kommunen som må vurdere om dette vilkåret er til stede. Bestemmelsen kan for eksempel være aktuell i en kommune med store avstander, der et lokalt smitteutbrudd like før valgdagen gjør at flere velgere som bor langt fra hverandre, havner i isolasjon og søker om å få avgi stemme.

Departementet viser også til at det i dag gjennomføres forhåndsstemming fra 1. juli (såkalt tidligstemming), der valgloven ikke stiller krav til to stemmemottakere. Disse stemmene tas imot i stemmeseddelkonvolutt, og prøves senere sentralt i kommunen av to valgmedarbeidere. Den foreslåtte rutinen for ambulerende stemming, der én stemmemottaker tar imot stemmen i omslagskonvolutt, er altså godt kjent blant kommunene.

Forslaget er ment til å gi kommuner som havner i et alvorlig smitteutbrudd like før valgdagen, en større sjanse til å klare å ta imot stemmer fra alle velgere som søker om dette. Bestemmelsen skal kun brukes dersom det er nødvendig. Mottak av ambulerende stemmer skal som hovedregel tas imot av to stemmemottakere, og bestemmelsen vil kun være aktuell i kommuner som faktisk har et behov for å bruke den.

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet, og foreslår at valgstyret gis adgang til å bestemme at kommunen kan bruke én stemmemottaker til å ta imot stemmer fra velgere i isolasjon den siste helgen før valgdagen og på valgdagen.

De samme endringene bør gjelde for valget til Sametinget, og departementet vil foreslå de nødvendige endringene i forskrift om valg til Sametinget for å sikre dette.

6.6 Adgang for valgstyret til å opprette ekstra valglokaler for en stemmekrets ved et lokalt utbrudd

6.6.1 Gjeldende rett

Det skal kun være ett valglokale i hver stemmekrets ved stemming på valgtinget. Det er kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, som avgjør hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i, jf. valgloven § 9-3 første ledd. Sentral matrikkelmyndighet (Statens kartverk) skal orienteres om endringer i stemmekretsinnstillingen innen 31. mars i valgåret. Valgstyret bestemmer hvor og når stemmingen skal foregå, jf. andre ledd.

Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal et stemmestyre med minst tre medlemmer administrere stemmegivningen på hvert sted, jf. valgloven § 4-2.

I kommuner med 30 eller flere personer i Sametingets valgmanntall kan velgerne stemme til sametingsvalget i de samme lokalene og til samme tid som til stortingsvalget, jf. forskrift om valg til Sametinget § 47 første ledd. I kommuner med færre enn 30 personer i valgmanntallet er det bare adgang til å forhåndsstemme, jf. andre ledd.

6.6.2 Forslaget i høringsnotatet

Arbeidsgruppen om smittevern og valg peker i sin rapport på at det ved et lokalt smitteutbrudd kan være behov for å opprette flere valglokaler i en stemmekrets for å spre velgerne mer. Arbeidsgruppen viser til at det for eksempel kan være

mulig å sette opp telt på store friområder. Ved å gjøre det mulig å opprette ekstra valglokaler vil kommunene få større fleksibilitet til å håndtere eventuelle lokale smitteutbrudd.

Departementet viste i høringsnotatet til at på valgdagen stemmer de fleste velgerne i den stemmekretsen de er manntallsført. Det skal etter valgloven kun være ett valglokale i hver stemmekrets. Ved hvert valg oppstår det kø ved flere valglokaler. Dette er noe som generelt er uheldig, da det kan føre til at noen velgere ikke får stemt fordi de ikke orker eller ønsker å stå i kø. Kø vil også gjøre det vanskelig for velgerne å holde avstand til andre velgere. I en situasjon med lokale utbrudd av covid-19 vil det derfor være ekstra viktig å unngå kø i og utenfor valglokalene. Å dele kommunen inn i mindre stemmekretser er et tiltak som kan bidra til mindre køer. Vedtak om å dele kommunen inn i stemmekretser må, av hensyn til manntallsføringen, imidlertid treffes senest 31. mars i valgåret. Det vil derfor ikke være mulig å endre stemmekretsinnstillingen etter 31. mars som følge av lokale utbrudd av covid-19.

Departementet uttalte i høringsnotatet at det er enig med arbeidsgruppen i at det kan være behov for flere valglokaler i den samme stemmekretsen ved lokale smitteutbrudd. Det ble derfor foreslått at kommunene skal kunne opprette ett eller flere ekstra valglokaler i en stemmekrets ved lokale utbrudd av covid-19. Dette vil kunne bidra til å spre velgerne bedre og dermed redusere køene i og utenfor valglokalet. Departementet foreslo at et vedtak om å opprette et ekstra valglokale i stemmekretsen må treffes av valgstyret selv.

Kravet i valgloven § 9-3 andre ledd andre punktum om at stemmingen skal foregå i et egnet og tilgjengelig lokale, gjelder også for ekstra valglokaler som opprettes i stemmekretsen. Dersom det foreligger *særlige grunner*, kan andre lokaler benyttes, jf. fjerde punktum. I en situasjon med lokale utbrudd av covid-19 legger departementet til grunn at det kan benyttes lokaler som ikke er egnede og tilgjengelige dersom det er nødvendig for å kunne gjennomføre nødvendige smittevern-tiltak. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Departementet viste til at dette ikke er en generell adgang til å fravike kravene om egnethet og tilgjengelighet. Kommunene må benytte lokaler som oppfyller disse kravene dersom det er mulig å finne slike lokaler.

Å opprette ekstra valglokaler ved lokale utbrudd av covid-19 vil også være hensiktsmessig i kommuner der velgerne er avhengig av kollektivtransport for å komme til valglokalet. Et smitteutbrudd vil kunne medføre råd om å unngå kollek-

tivtransport, og ekstra valglokaler vil kunne redusere behovet for å bruke kollektivtransport for å komme til valglokalet.

Departementet uttalte i høringsnotatet at det er nødvendig å fastsette særskilte rutiner for hvordan stemmingen skal skje i et ekstra valglokale i stemmekretsen. Dersom kommunen har tatt i bruk elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen, skal velgere som stemmer i et ekstra valglokale, legge stemmeseddelen direkte i urnen, med mindre stemmemottakeren i det ekstra valglokalet ikke kan sette kryss ved velgerens navn i det elektroniske manntallet. Dersom stemmemottakeren ikke kan sette kryss ved velgerens navn i det elektroniske manntallet, eller dersom kommunen benytter et papirmanntall, skal velgeren ikke legge stemmeseddelen ned i urnen der stemmingen foregår i et ekstra valglokale i stemmekretsen. Stemmen må da avgis i stemmeseddelkonvolutt, som legges i en omslagskonvolutt, som deretter legges i urnen.

Departementet viste til at det er behov for å tydeliggjøre hvordan opptelling av stemmesedler avgitt i et ekstra valglokale kan skje. Det er valgstyret som bestemmer hvordan opptellingen skal skje, jf. valgloven § 10-4 første ledd. Den foreløpige opptellingen av stemmesedlene kan enten skje ute på det enkelte stemmested, samlet for flere stemmesteder ute på ett stemmested eller hos valgstyret. Skjer opptellingen hos valgstyret kan den enten skje per stemmekrets eller samlet for kommunen. Opptelling av stemmesedlene per stemmekrets kan kun foretas dersom manntallet i stemmekretsen inneholder minst 100 navn. Dette regelverket er tilpasset en situasjon hvor det kun er ett stemmested eller valglokale per stemmekrets, og det er dermed ikke ment å regulere en situasjon hvor det opprettes ett eller flere ekstra valglokaler i stemmekretsen.

Departementet foreslo at det ikke skal kunne foretas særskilt opptelling av stemmesedler som er avgitt i et ekstra valglokale. Hovedbegrunnelsen for dette forslaget er at det vil kunne bli svært få personer som stemmer ved slike valglokaler. Prinsippet om hemmelig valg vil derfor kunne bli utfordret dersom stemmesedlene kan telles opp særskilt for ekstra valglokaler. Stemmesedler som er lagt direkte i urnen i et ekstra valglokale, skal telles opp på den måten valgstyret har bestemt at stemmesedlene i stemmekretsen skal telles opp. Forslaget innebærer at stemmesedlene enten må telles opp hos stemmestyret i det ordinære valglokalet i stemmekretsen sammen med de øvrige stemmesedlene avgitt i kretsen, eller telles opp kretsvis eller samlet hos valgstyret. Stemme-

sedler som er avgitt i konvolutt i et ekstra valglokale, skal følge de vanlige reglene for opptelling av slike stemmer, jf. valgloven § 10-6 andre ledd andre og tredje punktum.

Stemming til sametingsvalget skjer i de samme lokalene som til stortingsvalget. Det vil derfor også være mulig å stemme i disse lokalene ved sametingsvalget.

6.6.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om dette spørsmålet, støtter at kommunene skal kunne opprette flere valglokaler i samme stemmekrets på valgdagen. Dette omfatter blant annet *Asker kommune, Bodø kommune, Bærum kommune, Fredrikstad kommune, Hol kommune, Lillestrøm kommune, Oslo kommune, Sarpsborg kommune, Senja kommune, Stavanger kommune, Trondheim kommune, Vefsn kommune* og *KS*. Enkelte av høringsinstansene har merknader til departementets forslag om at det ikke kan foretas særskilt opptelling av stemmesedler som er avgitt i et ekstra valglokale, og til forbeholdet om at det må være et lokalt utbrudd av covid-19.

Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, eldrerådet og ungdommens fylkesråd i Nordland understreker at det er viktig å presisere at det ikke gis en generell adgang til å fravike kravet om at et valglokale skal være egnet og universelt utformet. Disse medvirkningsorganene uttaler at eventuell manglende universell utforming er en grunnleggende diskriminering av personer med funksjonsnedsettelse, og mener at det må stilles krav om kompensierende tiltak dersom slike lokaler benyttes av kommunene.

Vefsn kommune mener kommunene selv må kunne velge å foreta en særskilt opptelling av stemmesedler per stemmested, og mener det bør legges inn en mulighet for dette i EVA. Begrunnelsen er at dette vil gjøre opptellingen mer oversiktlig for kommunen.

Nes kommune mener at forbeholdet om at det må foreligge et lokalt smitteutbrudd må strykes. Kommunen skriver i sitt høringssvar at kommunene bør ha anledning til å ha flere valglokaler i én krets også dersom det på valgdagen den 13. september ikke er et lokalt utbrudd av covid-19. Kommunen anser det som hensiktsmessig å la kommunene vurdere behovet for å spre velgere i en krets på flere lokaler, og ikke binde kommunene til et krav om at det må være en akutt smittesituasjon. Kommunen er enige med *Vefsn kommune* i at kommunene selv må få vurdere om stemmer skal kunne telles i slike ekstra valglokaler. Kommunen

understreker at de av hensyn til sikkerhet bør vite hvor mange stemmer som er i urnene, før de transporteres videre.

Faglig forum for formannskapssekretærer (FFF) støtter muligheten til å opprette ekstra valglokaler i en stemmekrets, men mener også at departements forbehold om at det må være et lokalt smitteutbrudd, må strykes. FFF anser det som hensiktsmessig at kommunene selv må vurdere behovet for å spre velgerne i en stemmekrets på flere valglokaler, og ønsker ikke å binde kommunene til noe krav om at det må være en akutt smittesituasjon. Forumet viser til at valglokalet skal settes opp og bemannes, og at kommunen må informere velgerne. FFF er også uenig med departementets forslag om at disse stemmene ikke kan telles opp særskilt, og uttaler:

Styret i FFF mener også at kommunene selv må få vurdere om stemmer skal kunne telles i slike ekstra valglokaler. Før transport av stemmer bør man vite hvor mange stemmer som er avlagt i lokalet, av hensyn til sikkerhet. Vi er derfor uenig i forslaget om å nekte kommunene å telle stemmer i ekstra valglokaler. Er det avlagt så få stemmer i et ekstra valglokale at telling bryter med prinsippet om hemmelig valg, er kommunene selv i stand til å bestemme at disse stemmene ikke skal telles.

Bodø kommune uttaler at dersom det blir aktuelt å opprette ekstra valglokaler i en stemmekrets, må fristen for endringer i grunnlagsdata i det elektroniske valgadministrasjonssystemet EVA tilpasses dette.

6.6.4 Departementets vurdering

Departementet viser til høringssvaret fra *medvirkningsorganene i Nordland*. Det ble i høringsnotatet presisert at forslaget *ikke* er en generell adgang til å fravike kravene om egnethet og tilgjengelighet. Departementet understreker at kravet om at stemmingen skal foregå i et egnet og tilgjengelig lokale, jf. valgloven § 9-3 andre ledd, også gjelder ved opprettelse av ekstra valglokaler. Kravet i valgforskriften § 30, jf. § 26, om at det ved tilrettelegging for stemmegivning i valglokalene skal legges vekt på god tilgjengelighet for alle velgere, gjelder også.

To høringsinstanser (*Faglig forum for formannskapssekretærer* og *Nes kommune*) har uttalt seg om forbeholdet om at det må foreligge et lokalt utbrudd av covid-19. De mener det vil være mer hensiktsmessig å la kommunene selv vurdere

behovet for å spre velgerne på flere valglokaler, uavhengig av et lokalt smitteutbrudd. Departementet mener kommunene i utgangspunktet må planlegge ut ifra gjeldende regler om at det skal være ett valglokale i hver stemmekrets. Kommunene er ansvarlige for å planlegge for god kapasitet under stemmingen, og det vil være enkelt å kommunisere til velgerne at det som vanlig i utgangspunktet er ett valglokale i velgerens stemmekrets. Dersom en kommune ser det som hensiktsmessig å øke antall valglokaler i kommunen, uavhengig av smittetrykket, bør de vedta endringer i stemmekretsene i kommunen innen fristen 31. mars i valgåret, jf. valgloven § 9-3 første ledd. Forslaget i proposisjonen er et unntak som skal benyttes dersom kommunen på grunn av økt smitte får et uforutsett behov for å spre velgerne i én eller flere stemmekretser på flere valglokaler. Departementet foreslår derfor å opprettholde kravet om at det bare kan opprettes ekstra valglokaler dersom det er et lokalt utbrudd av covid-19 i kommunen. Det er opp til valgstyret selv å avgjøre om det foreligger et lokalt utbrudd av covid-19 i kommunen.

Tre høringsinstanser (*Faglig forum for formannskapssekretærer*, *Nes kommune* og *Vefsn kommune*) støtter ikke den delen av forslaget om at det ikke kan gjennomføres særskilt opptelling av stemmer i ekstra valglokaler. Departementet understreker at valgstyret etter valgforskriften § 34 første ledd har et ansvar for å etablere betryggende rutiner for oppbevaring og transport av valgmateriell i alle faser av valg gjennomføringen. Departementet viser til at hensynet til sikkerhet kan ivaretas ved av det foretas en opptelling av totalt antall stemmesedler mottatt i det ekstra valglokalet (urnetelling), før stemmene transporteres enten til det ordinære valglokalet i stemmekretsen, eller til valgstyret. Dette er i samsvar med rutinen for kommuner som i dag teller stemmesedlene for alle stemmekretsene sine sentralt i kommunen. Departementet viser også til at et ekstra valglokale vil tilhøre den ordinære stemmekretsen i valgadministrasjonssystemet EVA. Dette innebærer at det ikke er mulig å kontrollere de mottatte stemmesedlene i et ekstra valglokale opp mot kryss i manntallet. Stemmesedlene må derfor telles som en del av opptellingen av stemmesedler fra det ordinære valglokalet i stemmekretsen. Stemmestyret fører protokoll for gjennomføringen av valget i stemmekretsen som helhet.

Departementet foreslår å opprettholde forslaget i høringsnotatet, og foreslår derfor en ny bestemmelse i valgloven som gir valgstyret anledning til å opprette ett eller flere ekstra valglokaler for én eller flere stemmekretser i kommunen.

Departementet understreker at dersom valgstyret vedtar å opprette et ekstra valglokale, må kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, oppnevne et stemmestyre som skal administrere stemmingen i dette lokalet. Etter valgloven § 10-7 første ledd skal stemmestyret føre protokoll i forbindelse med gjennomføringen av valgtinget. Protokolleringen skjer i form av å fylle ut en møtebok i valgadministrasjonssystemet EVA. Departementet legger til grunn at stemmestyret for det ordinære valglokalet i en stemmekrets er ansvarlig for protokolleringen.

6.7 Tidspunktet opptellingen av forhåndsstemmene kan starte

6.7.1 Gjeldende rett

6.7.1.1 Stortingsvalg

Det følger av valgloven § 10-4 første ledd at det er valgstyret som har ansvaret for opptellingen av stemmesedlene, og som bestemmer hvem som teller opp stemmene, og på hvilken måte opptellingen foregår. Valgloven § 10-4 inneholder likevel noen regler for opptellingen og stiller blant annet krav om at stemmesedlene skal telles i to omganger, én foreløpig og én endelig opptelling, jf. valgloven §§ 10-5 og 10-6. I den foreløpige opptellingen skal stemmesedlene telles manuelt, jf. valgforskriften § 37 a.

Opptellingen av forhåndsstemmer skal starte senest fire timer før stemmingen er avsluttet ved samtlige valglokaler i kommunen. Dette skal kun gjøres dersom opptellingen kan skje uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg. Om dette ikke er mulig, skal opptellingen starte så snart samtlige forhåndsstemmegivninger er godkjent. Bestemmelsen er tolket slik at det ikke er adgang til å starte opptellingen før valgdagen, men er ikke til hinder for at kommunene gjør forberedelser til opptellingen. For eksempel kan stemmesedlene sorteres og stemmeseddelkonvoluttene åpnes.

Den foreløpige opptellingen av stemmesedler avgitt på valgtinget skal starte så fort som mulig etter at stemmingen på valgtinget er avsluttet.

6.7.1.2 Sametingsvalg

Forskrift om valg til Sametinget § 62 har regler om ansvar for opptellingen ved sametingsvalg. I kommuner med 30 eller flere personer innført i Sametingets valgmannstall, er samevalgstyret i kommunen ansvarlig for den foreløpige opptel-

lingen av både forhåndsstemmer og valgtingsstemmer. I kommuner med færre enn 30 mannstallsførte, er opptellingsvalgstyret i valgkretsen ansvarlig for den foreløpige opptellingen. Opptellingsvalgstyret er også ansvarlig for den endelige opptellingen. Forskriften § 64 stiller krav om at stemmesedlene skal telles i to omganger, én foreløpig og én endelig opptelling.

Den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmer skal starte senest fire timer før stemmegivningen er avsluttet ved samtlige stemmesteder i valgkretsen, jf. forskrift om valg til Sametinget § 65 første ledd. Dette skal kun skje dersom opptellingen kan gjøres uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg. Hvis det ikke er mulig, skal opptellingen starte så snart samtlige forhåndsstemmegivninger er mottatt på opptellingsstedet. Bestemmelsen må tolkes på samme måte som den tilsvarende regelen i valgloven, slik at det ikke er adgang til å starte opptellingen før valgdagen.

6.7.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at valglovutvalget foreslår at opptellingen av forhåndsstemmer bør kunne starte på søndagen før valgdagen. Slik det er praktisert i dag, vil særlig større kommuner klargjøre for opptellingen på søndagen. Det innebærer blant annet å åpne stemmeseddelkonvolutter og sortere stemmesedler.

Tiltak for å begrense smittespredningen kan føre til at opptellingen tar lengre tid enn normalt, blant annet som følge av at valgmedarbeiderne må holde større avstand til hverandre eller at opptellingen for eksempel kan måtte organiseres i mindre grupper. Covid-19-pandemien kan også føre til en økning i antall forhåndsstemmer, spesielt stemmer avgitt i konvolutt.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at opptellingen av forhåndsstemmer kan starte på søndagen før valgdagen. Det er viktig at krav til hemmelighold overholdes, og opptellingen må organiseres på en slik måte at færrest mulig kjenner til opptellingsresultatene. Vilkåret om at opptellingen kun kan starte dersom det kan skje uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg, skal fortsatt gjelde.

Departementet foreslo at det gjøres en tilsvarende midlertidig endring i forskrift om valg til Sametinget.

6.7.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene (med unntak av én privatperson) som uttaler seg om forslaget, støtter

departementets forslag om at opptellingen av forhåndsstemmer kan starte på søndagen før valgdagen.

Flere kommuner viser til at de forventer at opptellingen av forhåndsstemmer vil være mer tidkrevende enn ved tidligere valg, både grunnet forventet økt omfang av forhåndsstemmer og tiltak for å ivareta smittevernhensyn.

Bergen kommune uttaler:

Forslaget om at den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmer kan starte søndagen før valgdagen så lenge kravet om hemmelig valg kan ivaretas støttes. Med kravet om manuell foreløpig opptelling av forhåndsstemmer, forventet økt antall forhåndsstemmer og innføring av smitteverntiltak, forventes det at tiden det tar å telle forhåndsstemmene vil øke relativt betydelig. Når opptellingen av forhåndsstemmene kan starte på søndagen kan tid hentes inn slik at resultatene kan bli klar tilnærmet til samme tid som ved øvrige valg.

Lillestrøm kommune antar at departementets forslag vil lette arbeidet med å ferdigstille opptellingen innen fristen. *Trondheim kommune* trekker frem forslaget som spesielt viktig, og sier at dette vil gi kommunene mer handlingsrom i valgarbeidet. *En privatperson (som ikke har oppgitt navn)* mener at forslaget vil kunne føre til at tidlige resultater fra opptellingen kan påvirke og gi insentiv for valgfusk, samt at forslaget øker tidsrommet for muligheten til å gjennomføre valgfusk.

6.7.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med kommunene i at det kan forventes et økt antall forhåndsstemmer ved valget i 2021. Kommunene må i tillegg organisere opptellingen på en annen måte enn normalt, da de må iverksette smitteverntiltak som de ikke vanligvis følger under opptellingen. Valglovutvalget viser i sin utredning til at det vil kunne være en fordel for organiseringen av valggjennomføringen dersom opptellingen av forhåndsstemmer ikke må starte for tett på innspurten av valgetinget. Dette kan bli ekstra viktig ved en valggjennomføring under en pandemi.

Departementet omtaler i punkt 5.1 risikoen for at valgoppgjøret ved stortingsvalget i 2021 blir forsinket. Forslaget om at opptellingen av forhåndsstemmer kan starte en dag tidligere enn normalt, vil være et tiltak som til en viss grad kan avhjelpe denne risikoen. Forslaget har fått bred støtte i høringsrunden, og flere kommuner uttaler at de

mener det vil være nyttig å starte opptellingen av forhåndsstemmer en dag tidligere.

Departementet foreslår derfor en ny midlertidig bestemmelse i valgloven om at foreløpig opptelling av stemmesedler avgitt på forhånd kan starte søndagen før valgdagen, dersom dette kan skje uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg. Det enkelte valgstyret er ansvarlig for å sørge for at hensynet til hemmelighold ivaretas under opptellingen på søndagen. Valgstyret må sikre at stemmesedler og resultater oppbevares på en trygg måte frem til kl. 21 på valgdagen, og at uvedkommende ikke får tilgang til resultater fra den foreløpige opptellingen.

De samme endringene bør gjelde for valget til Sametinget, og departementet vil foreslå de nødvendige endringene i forskrift om valg til Sametinget for å sikre dette.

6.8 Smittevern faglig forsvarlig valggjennomføring

6.8.1 Gjeldende rett

Smittevernloven § 4-1 gir på nærmere vilkår nasjonale og kommunale myndigheter hjemmel til å fastsette tiltak for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført. Nasjonale myndigheter har fastsatt forskrift om smitteverntiltak ved koronautbruddet (covid-19-forskriften). Forskriftens formål er å fastsette smittevern faglige tiltak for å hindre eller begrense spredning av SARS CoV-2 i befolkningen og blant helsepersonell, og for å sikre opprettholdelse av tilstrekkelig kapasitet i helse- og omsorgstjenesten slik at tjenesten kan håndtere smittesituasjonen og samtidig ivareta ordinære helse- og omsorgstjenester, jf. § 1 første ledd. Forskriften skal videre sikre at smitteverntiltakene som iverksettes av kommuner og statlige helsemyndigheter er samordnet, jf. smittevernloven § 1-1. Forskriften ble fastsatt 27. mars 2020 og er endret en rekke ganger etter det.

Forskriften har blant annet regler om arrangementer, herunder hvor mange personer som kan være til stede på et arrangement, krav til smittevern forsvarlig gjennomføring av arrangementer og krav til avstand på arrangementer mv. Det er i covid-19-forskriften § 13 fastsatt en nærmere definisjon av begrepet *arrangement*. Kommunenes gjennomføring av valg faller ikke inn under den gjeldende definisjonen av arrangement i forskriften.

Valgloven har i dag ingen regler som gjør det mulig å pålegge kommunene å sørge for smitteverntiltak ved gjennomføringen av stortings-

valget. Forskrift om valg til Sametinget har heller ingen slik bestemmelse.

6.8.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet understreket i høringsnotatet at gjennomføringen av valget må være smittevern-faglig forsvarlig, og at helsemyndighetenes grunnleggende smittevernråd også bør gjelde for valggjennomføringen.

Det er igangsatt et arbeid med en smittevern-veileder for valggjennomføringen. Dette vil være et viktig bidrag til å sikre at kommuner og fylkeskommuner kan forberede og sikre at gjennomføringen av valget er smittevern-faglig forsvarlig. Departementet vil sørge for at kommuner og fylkeskommuner får opplæring i og veiledning om smittevernveilederen i god tid før valget.

Det vil imidlertid ikke være alle smittevernråd som er egnet for valggjennomføring. Departementet pekte også på at valg ikke er å anse som et «arrangement» i covid-19-forskriftens betydning. Departementet så derfor behov for å kunne forskriftsfeste enkelte smitteverntiltak for gjennomføringen av stortingsvalget i 2021. Kravene vil rette seg mot kommunenes plikter til å tilrettelegge valggjennomføringen slik at velgerne kan stemme på en smittevern-faglig forsvarlig måte. Smitteverntiltakene det vil være aktuelt for departementet å pålegge kommunene å sørge for, er tiltak for å sikre at valget kan gjennomføres med tilstrekkelig avstand mellom personer som oppholder seg i valglokalet, tilsvarende den bestemmelsen som gjelder krav til avstand på arrangementer i covid-19-forskriften § 13 c. Det vil også være aktuelt å pålegge kommunene å sørge for at det benyttes tilstrekkelig beskyttelsesutstyr som munnbind ved mottak av stemmer fra velgere i isolasjon. Avhengig av smittesituasjonen når valget nærmer seg, vil dette være viktig for å kunne forsikre velgerne om at det er trygt å stemme.

Det er foreløpig uklart hvordan smittesituasjonen vil være på tidspunktet for gjennomføringen av valget. Departementet viste i høringsnotatet til at FHI har konkludert med at det de neste seks månedene vil være en vedvarende fare for at epidemien kommer ut av kontroll lokalt, regionalt eller nasjonalt. Departementet ser dermed behov for å fastsette en slik hjemmel, istedenfor å fastsette reglene nå.

For å kunne vurdere hvilke tiltak som er nødvendige og mulige i forbindelse med gjennomføring av valg, viste departementet i høringsnotatet til at det er nødvendig med en hjemmel i valgloven. Dette vil gjøre det enklere å ivareta

departementets overordnede ansvar for valggjennomføringen. Departementet foreslo at en slik hjemmel midlertidig tas inn i valgloven før valget i 2021. Utforming av en eventuell forskrift vil skje i samråd med helsemyndighetene.

Ettersom valget til Sametinget foregår i de samme lokalene og på de samme stedene som valget til Stortinget, vil smitteverntiltakene også omfatte sametingsvalget.

6.8.3 Høringsinstansenes syn

Bodø kommune, Bærum kommune, Hol kommune, Lillestrøm kommune, Senja kommune, Stavanger kommune, Trondheim kommune, Nordland fylkeskommune og FHI støtter departementets forslag om å innføre en hjemmel i valgloven til å gi forskrift om å sørge for smittevern-faglig forsvarlig gjennomføring av stortingsvalget i 2021.

Bergen kommune viser til at det er vesentlig at forskrift om smittevern-faglig forsvarlig valggjennomføring vedtas i tilstrekkelig god tid i forkant av valget av hensyn til tilpasninger og logistikk i valglokalene, bemanning og innkjøp av nødvendig smittevern-utstyr. Det samme gjelder veilederen om smittevern i valggjennomføringen.

KS, Asker kommune og Fredrikstad kommune stiller spørsmål ved om det er nødvendig å innføre en slik hjemmel i valgloven. *Hå kommune og Sarpsborg kommune* mener en slik hjemmel ikke er nødvendig. De viser til at smittevernloven i dag gir kommunene ansvar og myndighet til å iverksette nødvendige smitteverntiltak, også i tilknytning til valgavviklingen. I tillegg skal det utarbeides en smittevernveileder for valggjennomføringen som skal gi støtte til kommunene. *KS* mener departementet bør begrunne sterkere enn hva som framkommer i høringsnotatet at det faktisk er behov for en slik forskriftshjemmel. Hvis departementet vurderer at det er nødvendig, er det etter *KS'* oppfatning viktig at forskriften utarbeides i dialog med kommunesektoren før utkast til forskrift sendes på høring. At forskriften skal utarbeides i dialog med kommunesektoren bør fremgå i lovproposisjonen.

Vefsn kommune viser i sin høringsuttalelse til at det ikke er nødvendig å be kommunene sørge for hygienetiltak ved valget. Kommunen påpeker også at det er positivt at det gjøres klart at valggjennomføringen ikke anses som et arrangement etter covid-19-forskriften.

6.8.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at flere høringsinstanser støtter forslaget. Det er kun enkelte hørings-

instanser som uttaler at det ikke er nødvendig med en slik forskriftshjemmel, og enkelte som stiller spørsmål ved behovet for en slik hjemmel. KS uttaler at departementet bør begrunne sterkere at det er et slikt behov. Selv om kommunene har ansvar og myndighet til å fastsette nødvendig smitteverntiltak, mener departementet det er gode grunner som tilsier at det er et behov for en forskriftshjemmel for å pålegge kommunene å gjennomføre tiltak som skal sikre en smittevern-faglig forsvarlig gjennomføring av stortings- og sametingsvalget. En slik forskriftshjemmel vil gi grunnlag for å fastsette smitteverntiltak for gjennomføringen av valget i samtlige kommuner. Dette vil kunne gi økt forutsigbarhet og trygghet for velgerne. Det vil også gjøre det enklere for departementet å ivareta det overordnede ansvaret for valggjennomføringen, herunder at valget gjennomføres på en smittevern-faglig forsvarlig måte. Departementet foreslår på dette grunnlaget å opprettholde forslaget i høringsnotatet om en slik forskriftshjemmel. Dersom departementet kommer til at det er behov for å fastsette en slik forskrift, påpeker KS i sin høringsuttalelse at det er viktig at den fastsettes i samråd med kommunesektoren. *Bergen kommune* viser til at forskriften må fastsettes i god tid før valget. Departementet vil ta hensyn til dette.

6.9 Forholdet mellom smitteverntiltak og Grunnlovens regler om tidspunkt for stortingsvalg og retten til å stemme

6.9.1 Gjeldende rett

Smittevernloven har som formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land, jf. § 1-1. Loven har også som formål å sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet, i tillegg til å ivareta rettssikkerheten til den enkelte.

Det vil ofte være kryssende avveininger mellom hensynet til individ og samfunn ved tiltak mot smittsomme sykdommer. Covid-19-utbruddet er erklært som et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven § 1-3 nr. 4. Det innebærer at det er et utbrudd eller fare for utbrudd som krever særlig omfattende tiltak. Smittevernloven § 1-5 fastsetter grunnleggende krav til smitteverntiltak. Tiltakene må være basert

på en klar medisinsk-faglig begrunnelse, være nødvendige av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlige etter en helhetsvurdering. De skal altså være forholdsmessige. Smittevernloven åpner for at det kan vedtas inngripende tiltak for å forebygge en allmennfarlig sykdom og hindre smitte.

Smittevernloven gir hjemmel for at Kongen kan gi forskrifter om blant annet karantenebestemmelser (§ 4-3) og isolering og andre hindringer i bevegelsesfriheten (§ 4-3 a). Smittevernloven § 4-1 første ledd og andre ledd gir kommunestyret og Helsedirektoratet kompetanse til å fatte inngripende vedtak når det er nødvendig for å forebygge eller hindre smitte. Bestemmelsen gir organene myndighet til å fatte vidtgående begrensninger, ved blant annet stenging av virksomheter, stans i kommunikasjoner eller begrensninger i bevegelsesfriheten.

6.9.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet punkt 3.3.2 heter det at det i dag er lite sannsynlig at det må innføres så strenge smitteverntiltak at valget ikke kan gjennomføres. Det vises til at arbeidsgruppen mener at valget kan gjennomføres selv med inngripende smitteverntiltak i samfunnet. De midlertidige endringene i valgloven er nettopp tenkt å gjøre kommunene i stand til å gjennomføre valg på en forsvarlig måte, også under et lokalt smitteutbrudd.

Ved et høyere smittenivå kan det bli aktuelt å innføre mer inngripende smitteverntiltak enn det som hittil er innført. Slike tiltak kan tenkes å ramme den enkelte borgers grunnlovfestede rett til å stemme og den grunnlovfestede gjennomføringen av stortingsvalget, jf. Grunnloven §§ 50 og 54. Departementet mente derfor det var behov for å avklare hvilke organer som i en slik situasjon skal ha myndighet til å innføre denne type tiltak.

Et scenario der en eller flere kommuner vurderer å innføre smitteverntiltak som vil hindre gjennomføringen av valget, og også muligens kommer til ulike konklusjoner, vil etter departementets vurdering være svært uheldig og få alvorlige konsekvenser for legitimiteten til valget.

Departementet mente derfor det er behov for en midlertidig innskrenking i kommunenes myndighet under selve valget til å innføre tiltak som vil gjøre det umulig å gjennomføre valget. Departementet foreslo at dette gjøres gjennom å ta inn en hjemmel i valgloven som gir Kongen adgang til å fastsette slike innskrenkninger i forskrift. Departementet varslet i høringsnotatet at det etter høringsrunden ville komme med forslag til utforming av en slik bestemmelse.

6.9.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har direkte kommentert forslaget om å ta inn en hjemmel i valgloven til i forskrift å gi Kongen myndighet til å innskrenke kommunestyrets myndighet etter smittevernloven § 4-1 første ledd til å vedta smitteverntiltak som vil kunne medføre at stortingsvalget i 2021 ikke kan gjennomføres. Som nevnt ovenfor uttaler flere høringsinstanser, blant annet *Hol kommune*, *Stavanger kommune*, *Trondheim kommune* og *FHI*, imidlertid at de støtter alle lovforslagene i høringsnotatet. KS uttaler følgende:

KS mener høringsnotatet på en oversiktlig måte redegjør for avveiningene mellom nødvendige smittevernhensyn og hensynet til grunnlovens bestemmelser om retten til å stemme.

6.9.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at flere høringsinstanser støtter forslaget. Det har ikke kommet motforestillinger mot forslaget i høringen.

I høringsnotatet forslø departementet å ta inn en hjemmel i valgloven som gir Kongen adgang til i forskrift å innskrenke kommunestyrets myndighet etter smittevernloven § 4-1 første ledd til å vedta smitteverntiltak som gjør at stortingsvalget ikke kan gjennomføres. Departementet mener

fortsatt at kommunestyrets myndighet etter smittevernloven § 4-1 første ledd bør innskrenkes noe under gjennomføringen av stortingsvalget i 2021.

Departementet har imidlertid etter en ny vurdering kommet til at det ikke er hensiktsmessig å regulere dette ved å ta inn en hjemmel i valgloven som åpner for at Kongen kan fastsette slike innskrenkninger. Det er for det første unødvendig å gå veien om en forskriftsbestemmelse. For det andre vil Stortinget få anledning til å ta stilling til det materielle innholdet i bestemmelsen ved at forslaget fremmes i lovs form.

Departementet foreslår derfor å ta inn en bestemmelse i valgloven om at kommunestyret ikke kan vedta smitteverntiltak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd som medfører at stortingsvalget i 2021 ikke kan gjennomføres. Innskrenkingen gjelder formelt kun ved stortingsvalget, ikke ved sametingsvalget. Så lenge det er mulig for velgerne å stemme ved stortingsvalget, vil det imidlertid også være mulig for velgerne å stemme ved sametingsvalget, ettersom valgene foregår på samme sted. Det er derfor ikke behov for å fastsette egne regler på dette området for gjennomføringen av sametingsvalget. Endringen har ikke betydning for adgangen til å iverksette nasjonale tiltak etter smittevernloven § 4-1 andre ledd. Under selve valget vil det imidlertid være nødvendig å vurdere denne bestemmelsen opp mot Grunnlovens regler om valg.

7 Øvrige innspill fra høringsrunden

KS uttaler at de er tilfredse med at departementet legger frem forslag til hvordan valget kan gjennomføres i en situasjon med høyt smittetrykk eller eventuelle lokale smitteutbrudd. KS understreker at det hviler et stort ansvar på kommunene knyttet til gjennomføring av valg, og det er av stor betydning at det er klare rammer for hvordan det skal gjøres i en eventuell smittesituasjon. Departementet er enig i at det kan bli krevende for kommunene å gjennomføre valget under et eventuelt lokalt smitteutbrudd, og understreker behovet for planlegging og forberedelse.

Flere høringsinstanser uttaler seg om den foreslåtte smittevernveilederen for valg gjennomføring. *Trondheim kommune* mener en slik veileder er en forutsetning for at valget skal kunne gjennomføres på en forsvarlig måte i hele landet. Kommunen mener det blant annet må komme anbefalinger om hvordan kommunene best kan gjennomføre stemming på institusjoner og hjemme hos velgerne. *Nordland fylkeskommune* mener informasjonen bør sendes ut så tidlig som mulig, og gi tydelig informasjon som ikke gir rom for misforståelser. *Stavanger kommune* er enig i at det er behov for tydelige retningslinjer for hvordan stemningen skal kunne gjennomføres i en situasjon med høyt smittetrykk eller lokale smitteutbrudd. Kommunen uttaler at det er ønskelig at veilederen også gir anbefalinger til hvordan opp tellingen av stemmesedler best kan gjennomføres, da dette er en situasjon der valgmedarbeiderne sitter sammen over lengre tid og har flere felles kontaktflater. *Skien kommune* mener veilederen bør inneholde konkrete råd om renhold av valgavluksene. Kommunen viser til at selv om ikke stemmesedlene regnes som smitteførende, er det flere andre kontaktflater i valgavluksene. *Bergen kommune* er positiv til at det planlegges å utgi veilederen på flere språk. Departementet viser til punkt 4.3 der betydningen av en smittevernveileder for valg gjennomføring omtales.

En rekke høringsinstanser understreker behovet for godt informasjons- og opplæringsmaterieil fra sentralt hold. *Hå kommune* uttaler at de foreslåtte endringene vil kreve omfattende oppfølging i form av informasjon, opplæring og veiled-

ning, og at dette vil ha stor betydning for at de skal kunne gjennomføre årets valg med høy kvalitet og trygghet. *Trondheim kommune* mener at forslaget om at sentrale myndigheter lager informasjonspakker som kommunene kan tilpasse og bruke overfor sine velgere er et godt forslag, som kan bidra til god kvalitet på informasjonsarbeidet i hele landet. *Skien kommune* forventer at det tilrettelegges for digital opplæring av valgmedarbeiderne, med et anvendelig, godt og informativt verktøy for dette. *Bergen kommune* uttaler også at det er ønskelig at Valgdirektoratet lager et felles digitalt opplegg for smittevern opplæring av de mange valgmedarbeiderne i kommunene. *Asker kommune* mener statlige myndigheter bør legge særskilt vekt på informasjon til velgerne om hvilke regler og muligheter som knytter seg til det å avgi stemme, særlig dersom man er i karantene eller isolasjon, herunder å oppfordre velgere som reiser utenlands til å avgi forhåndsstemme før de reiser. *Eldreombudet* understreker at det er svært viktig å informere ekstra godt til alle velgere om hvor, når og hvordan de kan stemme. Ombudet understreker spesielt behovet for at informasjonen når frem til alle velgerne som ikke bruker digitale tjenester. Departementet er enig i betydningen av informasjon og opplæring, og vil gi Valgdirektoratet en sentral rolle i å tilrettelegge for dette på en god måte.

Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, eldrerådet og ungdommens fylkesråd i Nordland mener det bør legges til rette for at blinde og svaksynte og andre personer med behov på grunn av funksjonsnedsettelse, kan søke om å delta digitalt i valget. Departementet er enige med arbeidsgruppen om at det verken er mulig eller hensiktsmessig å åpne for elektronisk stemming på grunn av pandemien.

En rekke kommuner har uttalt seg om de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre et valg under en pandemi. *Stavanger kommune* uttaler at den økte ressursbruken i hovedsak vil konsentrere seg om antall personer involvert, smittevern-utstyr og mulige ekstra valglokaler både til forhåndsstemming og valgtinget. Kommunen forventer at kommunene kompenseres for den økte

ressursbruken. *Hol kommune* viser til at et lokalt utbrudd med velgere hjemme i isolasjon vil føre til ekstra høy ressursbruk, og forventer at dette kompenseres. *Hareid kommune* skriver at mange av forslagene i høringsnotatet vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene. Kommunen utdyper at de må legge om hele organiseringen av forhåndsstemningen, noe som vil føre til betydelig økte kostnader. Kommunen viser også til at flere valglokaler vil kreve mer valgutstyr i tillegg til smittevernutstyret som kreves. Kommunen understreker at dette vil være betydelige økte kostnader, spesielt for små kommuner med lavt valgbudsjett. Kommunen ber derfor om

at dette dekkes krone for krone av staten, slik at muligheten til å stemme trygt og sikkert blir likt over hele landet, uavhengig av kommuneøkonomi og geografiske eller demografiske forskjeller. KS understreker at lov- og forskriftsendringer som pålegger kommunesektoren nye oppgaver, både skal kostnadsberegnes og kompenseres. KS er positive til at arbeidsgruppen som kartlegger økonomiske konsekvenser av covid-19-situasjonen for kommunesektoren også vil vurdere kompensasjon knyttet til smittevern i valggjennomføringen. Departementet viser til punkt 8 om de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Gjennomføringen av valget under covid-19-pandemien vil være krevende, og vil kunne medføre økte kostnader for kommunene. Kommuner og fylkeskommuner må være forberedt på at det kan komme lokale smitteutbrudd under valget. Dette vil ha administrative konsekvenser i form av økt ressursbruk knyttet til planlegging og beredskap. I tillegg vil det kunne komme ekstra utgifter som vil variere ut fra smittetrykket. Smittetrykket vil ha stor betydning for hvor mye ekstra ressurser som vil kreves, og det vil kunne være store variasjoner mellom kommunene. Smittetrykket vil også ha stor betydning for hvor store kostnader kommunene vil ha til smittevernuttstyr.

Av de konkrete lovendringene som foreslås i denne proposisjonen, vil utvidelse av perioden det

er mulig for velgere å stemme hjemme, kunne innebære merarbeid for kommunene. Dersom kommunene på grunn av smittetrykket eller et høyt antall velgere i karantene må opprette ekstra valglokaler, vil dette også føre til økte kostnader til bemanning. De øvrige forslagene medfører i seg selv ingen vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, utover det som følger av pandemien i seg selv.

Arbeidsgruppen som skal kartlegge de økonomiske konsekvensene av covid-19-situasjonen for kommunesektoren, vil utarbeide anslag for de økonomiske konsekvensene for kommunene av valggjennomføring under pandemien, og spørsmål om kompensasjon vil bli vurdert i forlengelsen av dette.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til valgloven

Til § 8-1 a

Bestemmelsen bestemmer at valgstyret kan vedta å fravike kravet om to stemmemottakere i valgloven § 8-1 når det mottas stemmer på helse- og omsorgsinstitusjoner og når det mottas ambulerende stemmer, etter § 8-3 b eller § 8-3 c andre ledd. Valgstyret kan kun fatte vedtak om å fravike kravet når det på grunn av et lokalt utbrudd av covid-19 er nødvendig for å sikre at velgerne får stemme. For eksempel dersom et lokalt utbrudd av covid-19 innebærer at kommunen må ta imot et stort antall stemmer fra velgere i isolasjon og karantene og flere av valgmedarbeiderne er forhindret fra å møte på jobb pga. covid-19. Valgstyrets myndighet kan ikke delegeres.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.5.

Til § 8-3 a

Bestemmelsen innebærer en kodifisering av departementets tolkning av at et valglokale kan bestå av flere rom. Rommene må i så fall henge sammen. Kravet i valgloven § 8-3 første ledd om at stemmegivningen skal foregå i *egnet* lokale, innebærer blant annet at stemmemottakerne må ha kontroll med gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen i valglokalet. Dette kan sette begrensninger på størrelsen og utformingen av valglokalet, og dermed på hvilke lokaler som kan benyttes.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.1.

Til § 8-3 b

Bestemmelsen regulerer ambulerende mottak av forhåndsstemmer ved stortingsvalget i 2021.

Første punktum fastsetter som i dag at velgere som på grunn av sykdom eller uforhet ikke kan avgi forhåndsstemme i et valglokale, kan søke valgstyret om å stemme der de oppholder seg. Bestemmelsen gir i tillegg velgere som er pålagt isolasjon etter smittevernloven på grunn av covid-19, tilsvarende mulighet til å stemme der de oppholder seg. Velgere som er i pålagt karantene etter smittevernloven på grunn av covid-19, kan

også stemme der de oppholder seg, men dette er regulert i valgloven § 8-3 c andre ledd. Det stilles ingen krav til søknaden utover at velgerne må opplyse om at de på grunn av sykdom, uforhet eller isolasjonsplikt, ikke har mulighet til å forhåndsstemme på et ordinært stemmested. Bestemmelsen pålegger velgerne å opplyse om isolasjonsplikten i søknaden, slik at kommunen kan planlegge med smittevernutstyr ved mottak av stemmen. Velgerne har en rett til å stemme. Søknadene kan ikke avslås. I *andre punktum* fastsettes søknadsfristen til kl. 10 på fredagen før valgdagen. Søknadsfristen vil være lik for alle velgere som søker om ambulerende forhåndsstemmegivning ved stortingsvalget i 2021.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.3.

Til § 8-3 c

Første ledd fastsetter at velgere som er i innreisekarantene eller smittekarantene etter smittevernloven grunnet covid-19, bare kan forhåndsstemme der valgstyret bestemmer. Valgstyret kan delegere denne myndigheten til administrasjonen i kommunen.

Det følger også av første ledd at stemmegivningen skal foregå på *egnet* sted. I vurderingen av hva som er *egnet sted*, skal det etter denne bestemmelsen legges særskilt vekt på å sikre at stemmegivningen kan skje på en smittevern-faglig forsvarlig måte. Valgloven § 8-3 første ledd om at stemmegivningen skal foregå i et egnet og tilgjengelig lokale, gjelder også ved stemmegivning etter bestemmelsen her. Valgstyret kan bestemme at stemmegivningen skal foregå for eksempel utenfor et ordinært valglokale adskilt fra øvrige velgere på en skjermet og egnet plass, eller i et valglokale satt opp særskilt for velgere i karantene (for eksempel slik at det er mulig å ta imot stemmer fra velgere som sitter i bil, noe som vil kunne gjøre det enklere å holde avstand til andre velgere). Bestemmelsen innebærer at velgere i karantene ikke kan forhåndsstemme på de ordinære forhåndsstemmestedene.

Etter *andre ledd* kan velgere som ikke kan forhåndsstemme på de stedene valgstyret etter

første ledd har bestemt at det skal tas imot forhåndsstemmer, søke kommunen om å få forhåndsstemme der de oppholder seg. Dette vil særlig være aktuelt for velgere som må reise kollektivt for å kunne stemme et sted der valgstyret har bestemt at velgere i karantene må stemme.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.4.

Til § 8-7

Bestemmelsen gir departementet forskriftshjemmel til å pålegge kommunene å sørge for en smittevernfarelig forsvarlig gjennomføring av stortingsvalget i 2021 og pålegge kommunene å sørge for å iverksette bestemte tiltak i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger. Smitteverntiltak departementet kan pålegge kommunene å sørge for er blant annet å sikre nødvendig krav til avstand mellom personer ved stemmegivningen og hygienetiltak. Hygienetiltak vil omfatte blant annet å legge til rette for god håndhygiene der stemmegivningen foregår og rengjøring av lokalene som benyttes. Det vil også omfatte å sørge for at det benyttes beskyttelsesutstyr som munnbind ved mottak av stemmer fra isolerte velgere. Pliktsubjektet etter bestemmelsen er kommunene.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.8.

Til § 9-3 a

Bestemmelsen åpner for at valglokalet for stemmekretsen kan plasseres utenfor det geografiske området for stemmekretsen. Valgloven § 9-3 andre ledd om at stemmegivningen skal foregå i egnet og tilgjengelig lokale, gjelder også når valgstyret ønsker å legge stemmegivningen til et valglokale utenfor stemmekretsen. Det må således blant annet være enkelt for velgerne i stemmekretsen å komme seg til valglokalet. Kravet i valgforskriften § 30, jf. § 26, om at det ved tilrettelegging for stemmegivning i valglokalene skal legges vekt på god tilgjengelighet for alle velgere, gjelder også.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.1.

Til § 9-3 b

Første ledd fastsetter at valgstyret selv kan opprette ett eller flere ekstra valglokaler for én eller flere stemmekretser i kommunen. Myndigheten til å opprette ekstra valglokaler kan ikke delegeres til andre. Det skal være et stemmestyre også i de ekstra valglokalene. Valgloven § 9-3 andre ledd gjelder også for ekstra valglokaler som valgstyret

opprettet. Kravet i valgforskriften § 30, jf. § 26, om at det ved tilrettelegging for stemmegivning i valglokalene skal legges vekt på god tilgjengelighet for alle velgere, gjelder også. Det kan bare opprettes ekstra valglokaler dersom det er et lokalt utbrudd av covid-19 i kommunen. Det er opp til valgstyret selv å avgjøre om det foreligger et lokalt utbrudd av covid-19 i kommunen. Ekstra valglokaler kan også opprettes særskilt for velgere som er i karantene, jf. § 9-3 c.

Det er i *andre ledd* fastsatt rutiner for hvordan stemmingen skal foregå i ekstra valglokaler som er opprettet etter første ledd. Dersom kommunen har innført elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen, jf. valgloven § 9-5 a, kan stemmemottakeren sette kryss ved velgeren navn i manntallet, og velgeren kan legge stemmeseddelen i urnen. Ved kommunikasjonsbrudd mot manntallet skal stemmesedlene behandles som beredskapsstemmer, jf. valgloven § 9-5 a fjerde ledd. Dersom kommunen benytter papirmanntall, skal stemmen avgis i en stemmeseddelkonvolutt som legges i en omslagskonvolutt. Dette fordi det da ikke vil være tilgjengelig et kretsmanntall for det ekstra valglokalet.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.6.

Til § 9-3 c

Første ledd fastsetter at ved stortingsvalget i 2021 skal velgere som er pålagt karantene etter smittevernloven grunnet covid-19, på valgtinget stemme på egnet sted bestemt av valgstyret. Se merknadene til § 8-3 c første ledd.

Andre ledd regulerer hvordan stemmingen skal foregå dersom stemmemottakeren ikke kan sette kryss ved velgerens navn i manntallet. Se merknadene til § 9-3 b andre ledd.

Tredje ledd fastsetter at velgere som er i karantene, og som ikke kan stemme der valgstyret har bestemt, etter søknad kan stemme der de oppholder seg. Se merknadene til § 9-6 a.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.4.

Til § 9-3 d

Bestemmelsen innebærer en kodifisering av departementets tolkning av at et valglokale kan bestå av flere rom. Rommene må i så fall henge sammen. Kravet i valgloven § 9-3 andre ledd om at stemmegivningen skal foregå i *egnet* lokale, innebærer blant annet at stemmestyret må ha kontroll med gjennomføringen av valget i valglokalet, jf. valgloven § 4-2 om at stemmestyret skal administrere stemmegivningen i valglokalet på valg-

dagen. Dette kan sette begrensninger på størrelsen og utformingen av valglokalet, og dermed på hvilke lokaler som kan benyttes.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.1.

Til § 9-6 a

Første ledd første punktum gir velgere som på grunn av isolasjonsplikt etter smittevernloven grunnet covid-19 ikke kan avgi stemme i et valglokale på valgtinget, en rett til å stemme der de oppholder seg. *Andre punktum* fastsetter fristen for å søke. Søknaden må være kommet inn til kommunen innen kl. 10 på valgdagen. Det stilles ingen krav til søknaden utover at den må angi at velgeren på grunn av isolasjonsplikt ikke kan stemme i et valglokale på valgtinget.

Andre ledd første punktum fastsetter når stemmene etter første ledd kan mottas. Stemmene kan tas imot lørdagen og søndagen før valgdagen, og på valgdagen. *Andre punktum* bestemmer at det skal benyttes stemmeseddelkonvolutt og omslagskonvolutt når disse stemmene mottas. Stemmene skal anses som valgtingsstemmer i opptellingen.

Tredje ledd første punktum fastslår et krav om at det skal være minst to stemmemottakere til stede når stemmer mottas etter første ledd. *Andre punktum* fastslår et unntak fra dette kravet. Valgstyret gis myndighet til å fravike kravet om minst to stemmemottakere når det på grunn av et lokalt utbrudd av covid-19 anses som nødvendig for at velgere skal få stemme. Valgstyrets myndighet kan ikke delegeres. Se merknaden til § 8-1 a.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.3.

Til § 9-11

Bestemmelsen gir departementet forskriftshjemmel til å pålegge kommunene å sørge for en smittevernaglig forsvarlig gjennomføring av stortingsvalget i 2021 og pålegge kommunene å sørge for å iverksette bestemte tiltak i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger. Se merknadene til § 8-7.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.8.

Til § 10-4 a

Første ledd fastsetter at det ikke kan foretas en særskilt opptelling av stemmesedler som er avgitt i ekstra valglokaler. Bestemmelsen regulerer kun opptelling av stemmesedler som er lagt direkte i en urne. Stemmesedlene må enten telles opp hos stemmestyret i det ordinære valglokalet i stemmekretsen sammen med de øvrige stemmesedlene

avgitt i kretsen, eller telles opp kretsvis eller samlet hos valgstyret.

Etter *andre ledd* skal stemmesedler som er avgitt i stemmeseddelkonvolutt, ikke telles opp på samme måte som stemmesedler som er lagt direkte i urnen. Bestemmelsen gjelder for stemmesedler som er lagt i konvolutt i et ekstra valglokale på valgtinget, og stemmer som er motatt lørdag og søndag fra valgdagen, og på valgdagen, fra velgere som er i karantene eller isolasjon der velgerne oppholder seg.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.3, 6.4 og 6.6.

Til § 10-5 a

Bestemmelsen fastsetter at den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmer ved stortingsvalget i 2021 kan starte på søndagen før den offisielle valgdagen. Opptellingen kan kun starte på søndagen dersom det kan gjøres uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg. Betingelsen om at opptellingen kun kan starte dersom det kan gjøres uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg, er en videreføring av gjeldende rett. Det er kun tidspunktet for når opptellingen kan starte som utgjør en endring av gjeldende rett.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.7.

Til § 15-12

Bestemmelsen innebærer at kommunestyret ikke kan vedta å innføre smitteverntiltak i kommunen som gjør at stortingsvalget i 2021 ikke kan gjennomføres, jf. Grunnloven §§ 50 og 54. Kommunale vedtak etter smittevernloven § 4-1 første ledd må derfor under valget utformes slik at velgerne ikke fratas muligheten til å stemme ved valget.

Forhåndsstemmeperioden er lang. Bestemmelsen er derfor ikke til hinder for å innføre smitteverntiltak som begrenser velgernes mulighet til å forhåndsstemme i en begrenset del av forhåndsstemmeperioden, så lenge velgerne har rimelig mulighet til å stemme på et senere tidspunkt. Bestemmelsen griper derfor først og fremst inn i kommunestyrets myndighet etter smittevernloven § 4-1 første ledd til å vedta smitteverntiltak for den siste delen av forhåndsstemmeperioden og for valgtinget.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.9.

Til kommuneloven § 7-2 a

Bestemmelsen fastsetter at kommuneloven § 7-2 tredje ledd bokstav b ikke gjelder ved valg til

stemmestyrer etter valgloven § 4-2 ved stortingsvalget i 2021. Etter § 7-2 tredje ledd bokstav b skal valgbare personer være innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen. Den nye bestemmelsen innebærer dermed at også personer som er folkeregistrert som bosatt utenfor kommunen, kan velges som medlem av et stemmestyre i kommunen ved stortingsvalget i 2021.

Se ellers de alminnelige motivene i punkt 6.2.

Til ikrafttredelses- og opphevelsesbestemmelsene

Det foreslås at loven trer i kraft straks. De nye bestemmelsene skal kun gjelde i forbindelse med

stortingsvalget i 2021, og det foreslås at de oppheves 1. januar 2022.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidig lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til midlertidig lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til midlertidig lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19)

I

I lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre gjøres følgende endringer:

Ny § 8-1 a skal lyde:

§ 8-1 a Adgang til å fravike kravet om to stemmemottakere ved stortingsvalget i 2021

Dersom det på grunn av et lokalt utbrudd av covid-19 er nødvendig for å sikre at velgerne får anledning til å stemme, kan valgstyret selv fravike kravet i § 8-1 femte ledd ved mottak av stemmer etter § 8-3 annet ledd bokstav a, § 8-3 b og § 8-3 c annet ledd.

Ny § 8-3 a skal lyde:

§ 8-3 a Valglokaler som består av flere rom ved stortingsvalget i 2021

Ved stortingsvalget i 2021 kan et valglokale bestå av flere rom som henger sammen.

Ny § 8-3 b skal lyde:

§ 8-3 b Ambulerende stemmegivning ved sykdom, uførhet, eller isolasjonsplikt på grunn av covid-19 ved stortingsvalget i 2021

(1) Velgere som oppholder seg innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som ikke kan avgi stemme etter § 8-3 annet ledd på grunn av sykdom, uførhet eller isolasjonsplikt grunnet covid-19, kan etter søknad til valgstyret avgi forhåndsstemme ved stortingsvalget i 2021 der de oppholder seg. Søknaden skal være kommet inn til kommunen innen kl. 10 på fredagen før valgdagen. Valgstyret skal kunngjøre søknadsfristen.

(2) Ved stortingsvalget i 2021 gjelder ikke § 8-3 sjette ledd.

Ny § 8-3 c skal lyde:

§ 8-3 c Forhåndsstemmegivning for velgere som er i karantene på grunn av covid-19 ved stortingsvalget i 2021

(1) Velgere som oppholder seg innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som er i pålagt

karantene grunnet covid-19, skal ved stortingsvalget i 2021 forhåndsstemme på egnet sted bestemt av valgstyret.

(2) Velgere som er i karantene, og som ikke kan avgi stemme etter første ledd, kan etter søknad til valgstyret avgi forhåndsstemme der de oppholder seg. Søknaden skal være kommet inn til kommunen innen kl. 10 på fredagen før valgdagen. Valgstyret skal kunngjøre søknadsfristen.

Ny § 8-7 skal lyde:

§ 8-7 Forskrift om smittevernfarelig forsvarlig gjennomføring av forhåndsstemmegivningen ved stortingsvalget i 2021

Departementet kan gi forskrift om tiltak for å sikre en smittevernfarelig forsvarlig gjennomføring av forhåndsstemmegivningen ved stortingsvalget i 2021, blant annet gjennom kontaktreduserende tiltak og hygienetiltak.

Ny § 9-3 a skal lyde:

§ 9-3 a Adgang til å benytte valglokaler utenfor stemmekretsen ved stortingsvalget i 2021

Et valglokale ved stortingsvalget i 2021 kan ligge utenfor stemmekretsen.

Ny § 9-3 b skal lyde:

§ 9-3 b Adgang til å opprette ekstra valglokaler ved stortingsvalget i 2021

(1) Ved lokale utbrudd av covid-19 kan valgstyret ved stortingsvalget i 2021 selv opprette ekstra valglokaler for en stemmekrets.

(2) Hvis en stemmemottaker i et valglokale etter første ledd ikke kan sette kryss ved velgers navn i manntallet, skal stemmemottakeren stemple stemmeseddelen før velgeren selv legger den i en stemmeseddelkonvolutt og limer konvolutten igjen. Stemmemottakeren legger stemmeseddelkonvolutten i en omslagskonvolutt, limer omslagskonvolutten igjen og påfører den velgers navn, bostedsadresse og fødselsdato. Velgeren legger omslagskonvolutten i en urne.

Ny § 9-3 c skal lyde:

§ 9-3 c *Stemmegivning for velgere som er i karantene på grunn av covid-19 ved stortingsvalget i 2021*

(1) Velgere som er i pålagt karantene grunnet covid-19, skal på valgtinget ved stortingsvalget 2021 stemme på egnet sted bestemt av valgstyret.

(2) Hvis stemmemottakeren ikke kan sette kryss ved velgerens navn i manntallet, skal stemmemottakeren stemple stemmeseddelen før velgeren selv legger den i en stemmeseddelkonvolutt og limer konvolutten igjen. Stemmemottakeren legger stemmeseddelkonvolutten i en omslagskonvolutt, limer omslagskonvolutten igjen og påfører den velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato. Velgeren legger omslagskonvolutten i en urne.

(3) Velgere som er i karantene, og som ikke kan avgi stemme etter første ledd, kan etter søknad til valgstyret avgi stemme der de oppholder seg. § 9-6 a gjelder da tilsvarende.

Ny § 9-3 d skal lyde:

§ 9-3 d *Valglokaler som består av flere rom ved stortingsvalget i 2021*

Ved stortingsvalget i 2021 kan et valglokale bestå av flere rom som henger sammen.

Ny § 9-6 a skal lyde:

§ 9-6 a *Stemmegivning for velgere som er i isolasjon på grunn av covid-19 ved stortingsvalget i 2021*

(1) Velgere som oppholder seg innenriks, er manntallsført i kommunen og på grunn av isolasjonsplikt grunnet covid-19 ikke kan avgi stemme etter § 9-3 annet ledd, kan etter søknad til valgstyret avgi stemme ved stortingsvalget i 2021 der de oppholder seg. Søknaden skal være kommet inn til kommunen innen kl. 10 på valgdagen. Valgstyret skal kunngjøre søknadsfristen.

(2) Stemmene kan mottas lørdagen og søndagen før valgdagen og på valgdagen. Velgeren skal ikke legge stemmeseddelen i urnen. Etter at stemmeseddelen er stemplet, legger velgeren selv den i en stemmeseddelkonvolutt og limer denne konvolutten igjen. Stemmemottakeren legger stemmeseddelkonvolutten i en omslagskonvolutt,

limer omslagskonvolutten igjen og påfører den velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato. Velgeren legger omslagskonvolutten i en urne.

(3) Det skal være minst to stemmemottakere til stede ved mottak av stemmer etter første ledd. Dersom det på grunn av et lokalt utbrudd av covid-19 er nødvendig for å sikre at velgerne får anledning til å stemme, kan valgstyret selv fravike kravet om minst to stemmemottakere.

Ny § 9-11 skal lyde:

§ 9-11 *Forskrift om smittevernfarelig forsvarlig gjennomføring av valgtinget ved stortingsvalget i 2021*

Departementet kan gi forskrift om tiltak for å sikre en smittevernfarelig forsvarlig gjennomføring av stortingsvalget i 2021, blant annet gjennom kontaktreduserende tiltak og hygienetiltak.

Ny § 10-4 a skal lyde:

§ 10-4 a *Opptelling av stemmesedler avgitt i ekstra valglokaler og stemmesedler som er lagt i stemmeseddelkonvolutt*

(1) Det kan ikke foretas særskilt opptelling av stemmesedler avgitt i ekstra valglokaler.

(2) § 10-6 annet ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende for stemmesedler som er lagt i stemmeseddelkonvolutt etter § 9-3 c eller § 9-6 a.

Ny § 10-5 a skal lyde:

§ 10-5 a *Foreløpig opptelling ved stortingsvalget i 2021*

Dersom det kan skje uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg, kan den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmer ved stortingsvalget i 2021 starte søndagen før valgdagen.

Ny § 15-12 skal lyde:

§ 15-12 *Innskrenkninger i kommunestyrets myndighet etter smittevernloven § 4-1 første ledd ved stortingsvalget i 2021*

Kommunestyret kan ikke vedta smitteverntiltak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd som medfører at stortingsvalget i 2021 ikke kan gjennomføres.

II

I lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner skal ny § 7-2 a lyde:

§ 7-2 a *Valgbarhet ved valg til stemmestyrer ved stortingsvalget i 2021*

§ 7-2 tredje ledd bokstav b gjelder ikke ved valg til stemmestyrer etter valgloven § 4-2 ved stortingsvalget i 2021.

III

1. Loven trer i kraft straks.
 2. Valgloven §§ 8-1 a, 8-3 a, 8-3 b, 8-3 c, 8-7, 9-3 a, 9-3 b, 9-3 c, 9-3 d, 9-6 a, 9-11, 10-4 a, 10-5 a og 15-12 og kommuneloven § 7-2 a oppheves 1. januar 2022.
-

Vedlegg 1

Utgreiing om høvet til å utsetje eller forlenge valtinget eller å halde omval ved stortingsvalet i 2021 grunna koronasituasjonen

Professor Eirik Holmøyvik, Universitetet i Bergen

1 Innleiing

Eg viser til brev av 23. september 2020 om oppdrag for ei juridisk utgreiing for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet ønsker å få greia ut om det er heimel i konstitusjonell naudrett for å utsetje eller forlenge valtinget eller å halde omval ved stortingsvalet i 2021 som følgje av koronasituasjonen. I tillegg til det nemnte heimelsspørsmålet ber departementet meg omtale også følgjande forhold:

- «eventuelle vilkår for å kunne utsette eller forlenge valtinget eller å bestemme at det skal holdes omvalg
- hvem som eventuelt har myndighet til å utsette eller forlenge valtinget eller å bestemme at det skal holdes omvalg
- hvor lenge valget eventuelt kan utsettes
- i hvilken grad den omfattende adgangen til å forhåndsstemme (fra 1. juli i valgåret frem til og med fredagen før valgdagen) påvirker en eventuell adgang til å utsette valtinget
- hvilke andre og mindre inngripende tiltak som eventuelt kan innføres for å bidra til at valget kan gjennomføres til tross for koronasituasjonen
- om konstitusjonell nødrett kan gi hjemmel for å fastsette bestemmelser i valgloven som på nærmere vilkår åpner for å utsette eller forlenge valget eller å holde omvalg, dvs. om konstitusjonell nødrett åpner for å fastsette regler i valgloven som er i strid med bestemmelsene i Grunnloven.»

Eg vil ikkje drøfte dei nemnte forholda kvar for seg i særskilte delar, men behandle dei der dei passar i drøftinga av hovudspørsmålet om konstitusjonell naudrett. Spørsmål knytt til omval vert drøfta i punkt 2.2, medan spørsmål om andre og mindre inngripande tiltak og kven og på kva vilkår valet kan utsetjast eller forlengast vert drøfta i

punkt 3.4. Spørsmålet om å fastsetje reglar i vallova som er i strid med Grunnlova vert drøfta i punkt 3.5. Til slutt vil eg i punkt 4 ta opp eit spørsmål knytt til funksjonstida til Stortinget som kan bli aktuelt i eit tilfelle med utsetjing eller forlenging av valtinget eller omval.

Eg tolkar oppdraget slik at departementet fyrst og fremst ønsker å få greia ut forhold knytt til valtinget, og ikkje eventuelle konsekvensar av koronasituasjonen i samband valkampen til dei politiske partia eller for valgjennomføringa etter valtinget, slik som teljing og valresultatet.

2 Utgangspunkt

2.1 Fristregelen i Grunnlova § 54

Før eg går inn på om og i kva grad konstitusjonell naudrett kan heimle utsetjing eller forlenging av valtinget, eller omval, skal eg gjere greie for kva krav Grunnlova stiller til valtinga. Altså må det fyrst avklarast kva konstitusjonelle reglar det er aktuelt å fråvike med heimel i konstitusjonell naudrett. Motsett blir dette eit spørsmål om kva reglar som ikkje har konstitusjonell rang og kan fråvikast ved lovvedtak utan å gå vegen om konstitusjonell naudrett. Utgangspunktet for vurderinga er Grunnlova § 54, som har slik ordlyd:

«Valtinga blir haldne fjerdekvart år. Dei skal vere avslutta seinast i september.»

Ut over at valtinga skal haldast fjerdekvart år og vere avslutta seinast i september det året, er det opp til Stortinget å regulere valtinga i lov, jf. § 55 fyrste punktum. Altså stiller ikkje Grunnlova krav til korleis valtinga skal organiserast, til eit bestemt tidspunkt før utløpet av september månad eller kor mange dagar valtinga skal vare. Det er forlenging eller utsetjing av valtinget ut over september

månad som er forbode. Grunnlova stiller heller ikkje materielle eller prosessuelle krav til omval ut over at «Stortinget avgjer om fullmaktene er lovlege», jf. § 64 andre punktum. Så lenge valgjenomføringa held seg innanfor grensene til det overordna kravet til «frie og hemmelege val» i Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum og det tilsvarande kravet i EMK Protokoll 1 artikkel 3, har Stortinget i utgangspunktet eit stort spelarom for på førehand å tilpasse vallova til ein krisesituasjon.

Etter dette er det klart at konstitusjonell naudrett berre vil vere aktuelt i samband med stortingsvalet i 2021 dersom det er snakk om å halde valtinga seinare enn september månad same år.

Eg legg til grunn at det i samband med Covid-19 ikkje er aktuelt å gjere inngrep i andre sider ved stortingsval som er regulert i Grunnlova, slik som røysteretten i §§ 50-51 eller innføre ordningar som bryt med retten til frie og hemmelege val i § 49 fyrste ledd andre punktum og EMK Protokoll 1 artikkel 3.

2.2 Kan Covid-19 og smitteverntiltak gi grunnlag for omval?

Tidsavgrensinga i Grl. § 54 gjeld berre valtinget. Denne regelen er ikkje til hinder for at det etter utløpet av september månad vert halde omval på grunnlag av feil i valgjenomføringa som fører til at valet er ugyldig etter reglane i vallova §§ 13-1 (1) og §§ 13-3.¹ Som nemnt ovanfor regulerer ikkje Grunnlova kva omstende ved valgjenomføringa som kan føre til omval, ut over at kompetansen til å underkjenne valet og påby omval ligg til Stortinget, sjå Grl. § 64 andre punktum jf. vallova § 13-3 (4). Det betyr at Stortinget som lovgivar kan regulere vilkåra for omval, og med det kva omstende som kan gjere valet ugyldig, så lenge desse ikkje bryt med det overordna kravet til «frie» val i Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum.

Etter vallova § 13-3 (3) skal Stortinget påby omval når valet er ugyldig fordi «det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget, og som det ikke er mulig å rette». Omval må altså oppfylle tre kumulative vilkår: Det må ha blitt gjort ein feil. Denne må vere sannsynleg at denne feilen har påverka utfallet av valet. Feilen må ikkje vere mogleg å rette.

Spørsmålet er om omstende knytt til Covid-19 kan gi grunnlag for omval etter den gjeldande vallova.

Det kan tenkjast at smitteverntiltak pålagt av valstyresmaktene i samband med valgjenomføringa må reknast som ein feil etter vallova. Ein kan til dømes tenkje seg at departementet i forskrift eller kommunestyret eller valstyret gjennom vedtak eller faktiske handlingar gjennomfører særskilte smitteverntiltak for vallokala som medfører at ein monaleg del av veljarane ikkje får høve til å røyste, til dømes grunna krav om munnbind, forbod mot personar underlagt karanteneplikt, helseattest osv. Slike restriksjonar kan vere ein feil etter vallova dersom dei ikkje har heimel i lova eller i ei forskrift til lova, dei går ut over det lova tillét eller medfører for store innskrenkingar på røysteretten etter Grunnlova og EMK. Slike feil kan klagast på og vere grunnlag for omval dersom det er sannsynleg at feila kan ha påverka utfallet av valet og ikkje er mogleg å rette.

Det er meir usikkert om hindringar for bruk av røysteretten som er heimla i smittevernlovgivinga og gjeld allment, og som ikkje er direkte knytt til valavviklinga eller røysteretten, kan vere klagegjenstand etter vallova. Ein kan til dømes tenkje seg at ein stor del av innbyggjarane i ein eller fleire kommunar i ein valkrins blir pålagt karantene som følgje av eit smitteutbrot og med verknad til og med eller ut over valtinget.² Dersom ikkje vallokalet er tilpassa slik at ein kan unngå nærkontakt med andre, kan det etter dei gjeldande smittevernreglane vere vanskeleg for personar under karanteneplikt å bruke røysteretten utan å bryte karantenevilkåra og med det gjere seg skuldige i ei strafflagd handling.³ Eg vil ikkje sjå vekk i frå at også slike restriksjonar kan vere «forhold» etter vallova § 13-1(1) som kan klagast på og som er «feil» som etter § 13-3 (3) og (4) kan medføre omval. I førearbeida til vallova går det fram at klagegjenstanden ikkje er nærare presisert i lova nettopp for å ikkje avgrense klageretten.⁴ Ei slik tolking er likevel usikker og vil neppe fange opp alle relevante faktiske og rettslege restriksjonar på bruk av røysteretten grunna Covid-19.

Som nemnt står Grunnlova ikkje i vegen for at Stortinget ved lov gir ein særskilt heimel for omval for ein situasjon der utbrot av Covid-19 påverkar utfallet av stortingsvalet på ein slik måte at det kan sidestillast med ugyldig val etter dei gjeldande reglane.

Dersom Stortinget meiner ein særskilt heimel for omval i samband med Covid-19 er ønskeleg,

¹ Ved stortingsvalet i 1981 vart det halde omval i Buskerud og Troms 6. og 7. desember det året, med førehandsrøystring frå 9. november, sjå Innst. S. nr. 111 (1981–82).

² Sjå Covid-19-forskrifta § 4.

³ Sjå Covid-19-forskrifta § 19 jf. §§ 4 og 5a.

⁴ Sjå Ot.prp. nr. 45 (2001–2002), s. 239 jf. s. 237.

bør ein etter mitt syn ta utgangspunkt i Vallovutvalets forslag til beredskapsheimel for stortingsval.⁵ Grunnen er at dette forslaget er gjennomarbeidd, vart fremja av eit samla utval og er meint for dei typane situasjonar som kan bli aktuelle som følgje av Covid-19. Paragraf 16-1 fjerde ledd om omval har slik ordlyd:

«Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan det sittende Stortinget med stemmene fra 2/3 av Stortingets medlemmer bestemme at det skal holdes omvalg. Vedtak om omvalg kan fattes bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme.»

Ein viktig skilnad til omvalsreglane etter den gjeldande vallova, er at forslaget ikkje krev «feil» i valgjennomføringa. Inngangsvilkåret om ei ekstraordinær hending omfattar klårt nok ein pandemi som Covid-19.⁶ Det operative kriteriet er at hendinga har hindra ein vesentleg del av veljarane frå å røyste. Dette vilkåret samsvarar med terskelen for ugyldig val i vallova § 13-3 (3), der det må vere sannsynleg at feilen har påverka utfallet av valet.

For å hindre misbruk er det føreslått eit krav om to tredjedels fleirtal blant alle medlemmane på Stortinget for å vedta omval. Påbod om omval er ei dramatisk og inngripande hending i demokratiet. Dette gjeld særleg når vilkåret for omval ikkje er brot på rettsreglar i form av feil frå valstyresmaktene, men ei ubestemt gruppe hendingar utanfor kontrollen til valstyresmaktene der konsekvensane for utfallet av valet kan vere vanskeleg å måle. Kompetansen til å gjere vedtak om omval på slike vilkår bør difor ligge til Stortinget med kvalifisert fleirtal for å sikre størst mogleg legitimitet. Kravet om to tredjedels fleirtal i ein mellombels lovheimel for omval i samband med Covid-19 vil formelt ikkje vere til hinder for at eit simpelt fleirtal endrar denne gjennom eit nytt lovvedtak. Krav om kvalifisert fleirtal er likevel brukt i andre lover for å gi vedtak særleg demokratisk legitimitet.⁷ Av same grunn kan eit tilsvarande krav vere tilrådeleg for å vedta omval på grunnlag av ein situasjonsbestemt og mellombels lovheimel.

Til slutt inneheld forslaget eit proporsjonalitetskrav i andre punktum, som betyr at omval berre kan påbydast i dei kommunane der Covid-19 har hindra ein vesentleg del av veljarane frå å røyste. For nærare omtale av vilkåra og rekke-

vidda av denne føresegna, viser eg til omtalen og merknadane i NOU 2020: 6.⁸

På grunnlag av konklusjonen her, vil eg ikkje vurdere omval i den vidare drøftinga av konstitusjonell naudrett.

3 Konstitusjonell naudrett

3.1 Om konstitusjonell naudrett

Noreg skil seg frå mange land ved at Grunnlova ikkje regulerer såkalla derogasjon, altså situasjonsbestemte unnatak frå reglar i Grunnlova.⁹ I 2014 avviste Stortinget eit framlegg frå Menneskerettsutvalet om ei særskilt føresegn i Grunnlova med vilkår for å fråvike «Rettighetene i denne Grundlov ... naar en bekjendtgjort Krigs- eller Krisetilstand gjør det aabenbart nødvendigt for at sikre Demokratiet, Retsstaten eller Rigets Eksistens».¹⁰ Ut frå ordlyden er det klårt at denne derogasjonsheimelen berre var meint å gjelde menneskerettsføresegnene i Grunnlova. For unnatak frå andre grunnlovsføresegner, som regelen om tidspunkt for stortingsval i Grl. § 54, viste Menneskerettsutvalet til den ulovfesta læra om konstitusjonell naudrett.¹¹ På grunnlag frå forslag frå Vallovutvalet er det sett fram forslag om å grunnlovfeste ein beredskapsheimel for stortingsval med høve til utsetjing og forlenging av valtinget, eller omval, dersom «det har skjedd noko ekstraordinært som gjer at ein vesentleg del av veljarane kan bli hindra frå å røyste».¹² Denne beredskapsheimelen ville fullt ut ha regulert det tilfellet eg er beden om å greie ut.

Trass i at Grunnlova sjølv ikkje inneheld ein generell derogasjonsheimel, har både Stortinget og domstolane (Høgsterett og Riksretten) i visse

⁸ Sjå NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 357–358 (merknadane) og s. 322–327 (drøftinga).

⁹ Sjå likevel Grunnlova § 68, som seier at Stortinget skal samlast i ein annan by enn hovudstaden ved «usedvanlege omstende, så som fiendsleg åtak eller smittsam sjukdom». Grunnlova § 25 tredje ledd krev heimel i lov for bruk av militær makt mot innbyggjarane, noko som er meir aktuelt i ein krisesituasjon enn elles, sjå beredskapslova § 6.

¹⁰ Sjå Dokument 16 (2011–2012), *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 98. Det er sett fram to ulike framlegg til derogasjonsheimel for behandling i neste valperiode, sjå Dokument 12:34 (2019–2020) og Dokument 12:37 (2019–2020).

¹¹ Dokument 16 (2011–2012), *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 96.

¹² Sjå Dokument 12:11 (2019–2020) og NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 318–327.

⁵ Sjå NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 381.

⁶ Sjå NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 356.

⁷ Sjå sivilombodsmannslova § 1 tredje ledd.

naudsituasjonar godteke fråvik frå Grunnlova med heimel i konstitusjonell naudrett. Grunnlaget for konstitusjonell naudrett kan seiast å vere todelt og byggjer både på ei tolking av Grunnlova og prinsippa for den og på stats- og rettspraksis.

Teoretisk er konstitusjonell naudrett grunnlagt som ein type konstitusjonell rettsstridsreservasjon. Tanken er at staten kan kome i situasjonar som ligg utanfor det den skrivne statsretten tek sikte på, og som gjer det naudsynt å bryte Grunnlovas bokstav eller vanlege tolking for å avverje ei fare for viktige samfunnsinteresser.¹³ Ut frå dette synet er brot på reglane i Grunnlova ikkje rettsstridige dersom situasjonen kvalifiserer til konstitusjonell naudrett, fordi den elles grunnlovstridige handlinga då er naudsynt for å verne om eller oppretthalde dei verdiane som Grunnlova skal sikre. Konstitusjonell naudrett er altså forstått i Noreg som eit rettsgrunnlag i samsvar med Grunnlova og ikkje eit brot på den. I samband med beredskapslova i 1950, formulerte Johs. Andenæs tilhøvet mellom Grunnlova og konstitusjonell naudrett slik: «Nødrettsbetraktningar kan føre til å sette seg ut over *ordene* i et grunnlovbud, eller til å sette seg ut over den *ellers vanlige tolking* av grunnlovbudet, men ikke til å sette seg ut over *grunnloven*, rett tolket.»¹⁴ Konsekvensen er at elles grunnlovstridige handlingar som følgje av naudsituasjonen ikkje kan føre til riksrettsansvar og straff, skadebot eller tap av rettar etter Grunnlova jf. Grl. § 86 og ansvarslova § 11.¹⁵

Det er vanskeleg å trekkje eit skarpt skilje mellom konstitusjonell naudrett og ei tolking av Grunnlova i lys av ein faktisk naudsituasjon. Langt på veg er dette to sider av same sak. I ein krisesituasjon vil styresmaktene innanfor vanlege tolkingsprinsipp kunne ha eit noko større handlingsrom innanfor dei gjeldande reglane enn i ein normalsituasjon.¹⁶ Eg går ikkje vidare inn på spørsmålet her.

Synspunktet at Grunnlova kan fråvikast på grunnlag av naudrett har støtte i både statspraksis og i rettspraksis. Døma på statspraksis er ikkje

mange, og dreier seg i hovudsak om tre hendingar.¹⁷ To av dei gjeld unionen med Sverige, der grunnlovendringane ved inngåinga i 1814 og oppløysinga i 1905 ikkje følgde formkrava i Grl. § 121. Det mest kjende dømet på konstitusjonell naudrett er Elverumsfullmakta 9. april 1940, der Stortinget, så lenge okkupasjonen varte, overdrog fullmaktene sine etter Grunnlova til regjeringa.¹⁸ I tillegg til desse få historiske døma på bruk av konstitusjonell naudrett, har Stortinget også i andre samanhengar uttrykt tilslutnad til prinsippet. Det viktigaste dømet er debatten om beredskapslova i 1950, der Stortinget rett ut la til grunn konstitusjonell naudrett som grunnlag for lova.¹⁹ Eit nyleg døme er debatten i 2014 om grunnlovfesting av ein derogasjonsheimel for menneskerettane.²⁰

Klære døme frå rettspraksis er heller ikkje mange. Høgsterett drøfta og aksepterte konstitusjonell naudrett i nokre dommar knytt til krigsoppgjeret, i fyrste rekkje Rt. 1945 s. 13 (Haaland) og Rt. 1946 s. 198 (Klinge). Ei omfattande drøfting av konstitusjonell naudrett vart gjort av Riksretten i saka mot regjeringa Berge i 1926–27, men den mest inngåande drøftinga vart gjort av forsvararen og Riksretten avgjorde saka på eit anna grunnlag.

Sjølv om stats- og rettspraksis ikkje er omfattande, noko som vel i eit større perspektiv er heldig når emnet er konstitusjonell naudrett, syner likevel praksisen at det i norsk rett er heimel for å fråvike Grunnlova på grunnlag av naudrett. Derimot er det på grunnlag av denne praksisen ikkje mogleg å gi eit klart svar på når og på kva vilkår konstitusjonell naudrett kan heimle avvik frå Grunnlova.

3.2 Vilkåra for konstitusjonell naudrett

Av di Grunnlova ikkje har ei føresegn om derogasjon, og klare døme på bruk av konstitusjonell

¹³ Sjø slik Frede Castberg, *Statsforfatningen i Norge*, bind 2, tredje utgåve, Oslo 1964, s. 346–350.

¹⁴ Sjø slik Johs. Andenæs, «Grunnloven og det foreliggende forslag til lov om særlege rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (Ot.prp. nr. 78 for 1950)», i: Dokument nr. 11 1950, s. 11.

¹⁵ Sjø Dokument nr. 19 (2003–2004), *Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen*, s. 9–10.

¹⁶ Sjø plenumsdommen i Rt. 1962 s. 362 (Gullklausul-dommen) for eit døme på naudrettsleg argumentasjon for å tolke Stortingets lovgivingskompetanse utvidande i relasjon til forbodet mot tilbakeverkande lover i Grunnlova § 97.

¹⁷ Sjø meir utfyllande i Frede Castberg, «Konstitusjonell nødrett. Utredning, avgitt etter oppdrag fra Stortingets presidentskap», i: Dokument nr. 2 (1953), s. 4–13.

¹⁸ Sjø Dokument nr. 2 (1945), Stortingsmøter på Hamar og Elverum tirsdag den 9. april 1940, s. 749. Stortingspresident Carl Joachim Hambro formulerte fullmakta som ei «generalfullmakt ... [for] å vareta rikets interesser og treffe de avgjørelser og beføyelser på Stortingets og Regjeringens vegne, som må anses for påkrevd av hensyn til landets sikkerhet og framtid.» Elverumsfullmakta vart akseptert av Høgsterett, sjå Rt. 1945 s. 13 (Haaland) («selve situasjonen i 1940 skapte tvingende nødvendighet for ekstraordinære konstitusjonelle beføyelser»).

¹⁹ Sjø Innst. O. XV. (1950), *Innstilling fra justisnemnda til midlertidig lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold*, s. 15.

²⁰ Sjø Innst. 187 S (2013–2014), der både fleirtalet og mindretallet viste til læra om konstitusjonell naudrett.

naudrett er få, er vilkåra for konstitusjonell naudrett gjennomgåande uklære og usikre. På grunnlag av statspraksis har likevel juridisk teori forsøkt å stille opp visse vilkår for konstitusjonell naudrett.²¹ Utforminga og vektlegginga av vilkåra varierer, men i hovudsak dreier det seg om fire element, som ikkje er skarpt åtskilte.

1. *Naudtilstand*. For det fyrste må det vere ein naudtilstand som gjer det svært vanskeleg å følgje gjeldande reglar i Grunnlova. Sjølv om både juridisk litteratur og i rettspraksis har gitt uttrykk for at naudtilstanden må vere kvalifisert («en virkelig nødsituasjon»,²² «ekstraordinær situasjon»,²³ «en helt ekstraordinær og av grunnlovgeverne uforutsett situasjon»,²⁴ er det prinsipielt vanskeleg å stille krav til at naudtilstanden er av ein bestemt type eller alvor (krig, naturkatastrofe osv.), då det er vanskeleg å sjå føre seg alle moglege naudsituasjonar i framtida. Det sentrale er ikkje typen naudtilstand, men eigenskapane ved denne, altså faren for skade ved å følgje reglane i Grunnlova.²⁵ Naudtilstanden er fyrst og fremst eit inngangsvilkår for å identifisere situasjonar reglane i Grunnlova ikkje er meint å regulere.

2. *Interessekravet*. For det andre, og viktigare, må naudsituasjonen vere slik at viktige samfunnsinteresser vert skada dersom ein følgjer framgangsmåten Grunnlova krev. Heller ikkje interessekravet er presist, og det blir formulert på litt ulike måtar i juridisk teori. Interessekravet gir likevel uttrykk for ein viss minsterskel: Det er ikkje tilstrekkeleg at naudsituasjonen påfører staten eller innbyggjarane ulemper av økonomisk, sosial eller politisk art,

eller at det kan vere ein fordel for staten å bryte reglar i Grunnlova.

3. *Avvik frå Grunnlova må vere naudsynte*. For det tredje må vere naudsynt å fråvike eller setje til side reglar i Grunnlova for å avverje skaden.²⁶ Det betyr at det i den konkrete situasjonen ikkje er tilstrekkeleg med virkemiddel innanfor dei gjeldande reglane i Grunnlova. Motsett betyr det at dersom styresmaktene kan avverje skaden på anna vis, anten det er gjennom rettslege tiltak som lovgiving, økonomiske tiltak eller faktiske handlingar, så skal desse virkemidlane prøvast før ein kan fråvike reglar i Grunnlova. Som eg skal kome tilbake til, er dette vilkåret problematisk med tanke på å fråvike fristregelen i Grl. § 54 i samband med stortingsvalet i 2021 grunna Covid-19.

4. *Proporsjonalitetskravet*. For det fjerde kan ikkje avviket frå Grunnlova gå lenger enn naudsituasjonen krev.²⁷ Det betyr òg at tiltak normalt berre kan vere mellombelse til det er mogleg å følgje Grunnlova. Dette er den andre sida av interessevurderinga: Dei samfunnsinteressene som blir skadelidande ved å følgje reglane i Grunnlova i naudsituasjonen, må vege klårt tyngre enn dei interessene som vert sett til side når ein fråvik gjeldande reglar i Grunnlova.²⁸ Etter mitt syn er det klårt at terskelen for bruk av konstitusjonell naudrett kan variere med kva type interesser dei ulike grunnlovføresegnene skal verne. I samsvar med derogasjonsforbod i internasjonale menneskerettskonvensjonar,²⁹ er interessene bak

²¹ Sjå til dømes Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgåve, Bergen 2017, s. 301; Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgåve, Oslo 2017 s. 661; Frede Castberg, *Statsforfatningen i Norge*, bind 2, tredje utgåve, Oslo 1964, s. 350–351. Vilråa er også drøfta inngåande i utgreiingar i samband med og etter beredskapslova i 1950, sjå Frede Castberg, «Konstitusjonell nødrett. Utredning, avgitt etter oppdrag fra Stortingets presidentskap», i: Dokument nr. 2 (1953), på s. 18 flg., og Johs. Andenæs, «Grunnloven og det foreliggende forslag til lov om særlege rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (Ot.prp. nr. 78 for 1950)», i: Dokument nr. 11 1950, s. 11–15. For ei inngåande drøfting av vilråa og behandlinga av desse i teori og praksis, sjå Ola Rambjør Heide, *Konstitusjonell nødrett*, Oslo 1997.

²² Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgåve, Oslo 2017, s. 661.

²³ Frede Castberg, *Statsforfatningen i Norge*, bind 2, tredje utgåve, Oslo 1964, s. 350.

²⁴ Rt. 1945 s. 13 (Haaland), på s. 14.

²⁵ Sjå grunnleggjande i Ola Rambjør Heide, *Konstitusjonell nødrett*, Oslo 1997, s. 84–87.

²⁶ Dette kravet framheva i ein samstemt juridisk teori og av både Høgsterett og Riksretten. Sjå Rt. 1946 s. 198 (Klinge) på s. 207, der mindretalet viser til at det ikkje var rettslege hindringar for at regjeringa kunne halde straffelovgivinga oppdatert gjennom provisoriske lover, og slik ha unngått å måtte gi straffeføresegnar tilbakeverkande kraft for å råke den tiltalte. I riksrettssaka mot regjeringa Berge i 1926–1927 var det semje i Riksretten om kravet, men retten delte seg i vurderinga av om handlemåten til regjeringa i det konkrete tilfellet var naudsynt, sjå nærare i Ola Rambjør Heide, *Konstitusjonell nødrett*, Oslo 1997, s. 124.

²⁷ Dette vart særleg framheva i Høgsteretts utgreiing om Stortingets funksjonstid i 1945, sjå Dokument nr. 11 (1945), *Høyesteretts betenkning angående det sittende Stortings funksjonstid*, s. 2. Høgsterett gav også uttrykk for eit proporsjonalitetskrav i Rt. 1945 s. 13 (Haaland) på s. 15 i samband med Elverumsfullmaktas overdraging av lovgivingskompetanse til regjeringa så langt som denne fann «nødvendige eller hensiktsmessige» (sitatet frå Høgsteretts avgjerd om rettens samansetnad 6. august same år).

²⁸ Sjå slik Frede Castberg, «Konstitusjonell nødrett. Utredning, avgitt etter oppdrag fra Stortingets presidentskap», i: Dokument nr. 2 (1953), s. 23 («sterk overvekt») og Ola Rambjør Heide, *Konstitusjonell nødrett*, Oslo 1997 s. 131.

²⁹ Sjå EMK art. 15 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar art. 4.

nokre menneskerettsføreseigner så sterke at dei neppe kan fråvikast med heime i konstitusjonell naudrett.³⁰ Døme er retten til liv og forbodet mot tortur osv. i Grl. § 93³¹ og forbodet mot tilbakeverkande straffelover i Grl. § 97.³² Terskelen for bruk av konstitusjonell naudrett må setjast etter ei tolking av den aktuelle grunnlovføreseigna og interessene den skal verne.

I éi setning kan vilkåra samanfatta slik: Det må vere snakk om ein usedvanleg situasjon som gjer det svært vanskeleg å følgje gjeldande reglar i Grunnlova utan å setje viktige samfunnsinteresser i fare og som gjer det naudsynt å fråvike eller setje til side reglar i Grunnlova for å avverje skaden.

Eg minner igjen på at vilkåra ikkje er klære og dei har ikkje blitt sett på spissen i praksis i eit liknande tilfelle. Dette bør vere eit viktig moment i vurderinga om bruk av konstitusjonell naudrett. All bruk av konstitusjonell naudrett vil vere situasjonsbestemt og må grunnleggjast konkret under konstitusjonelt ansvar. Terskelen vil variere både i relasjon til naudsituasjonen og i relasjon til kva grunnlovføresegn det er snakk om å fråvike.³³ Det betyr at det i éin naudsituasjon kan vere tillateleg å fråvike ei grunnlovføresegn, medan det ikkje er tillateleg å fråvike den same grunnlovføresegna i ein annan situasjon. I éin og same naudsituasjon kan det òg vere tillateleg å fråvike ei eller fleire grunnlovføresegner, men ikkje andre, alt etter kva interesser desse vernar. I alle høve syner stats- og rettspraksis at terskelen for bruk av konstitusjonell naudrett er svært høg.

3.3 Kort om handheving

Konstitusjonell naudrett betyr ikkje at styresmaktene går utanfor retten og inn i eit rettstomt

rom utan grenser for statens maktutøving. Konstitusjonell naudrett må oppfylle visse vilkår, og oppfyllinga av desse i konkrete tilfelle er underlagt domstolskontroll. Både Riksretten og dei vanlege domstolane kan føre kontroll med bruken av konstitusjonell naudrett.

Riksretten avgjer spørsmålet om konstitusjonelt ansvar for medlemmer av regjeringa eller Stortinget. Sidan konstitusjonell naudrett går ut på å fråvike Grunnlova, vil bruk av dette rettsgrunnlaget i prinsippet alltid reise spørsmål om konstitusjonelt ansvar for dei som står bak handlinga.³⁴ Vedtak som er påstått heimla i konstitusjonell naudrett kan også bringast inn for dei vanlege domstolane med påstand om at vedtaket er ugyldig som følgje av at vilkåra for konstitusjonell naudrett ikkje er oppfylte, jf. Grl. § 89.³⁵

Kontroll ved dei vanlege domstolane er likevel ikkje aktuelt når det gjeld vedtak som påverkar utøvinga av røysteretten eller valgjennomføringa, mellom anna utsetjing av eller forlenging av valtinget. I slike tvistar er Stortinget siste klageinstans jf. Grl. §§ 55 tredje punktum og 64 andre punktum. Dersom regjeringa eller Stortinget vedtek å utsetje eller forlenge valtinget ut over fristen i Grl. § 54, må altså Stortinget i samband med godkjenninga av fullmaktene jf. § 64 ta stilling til om vilkåra for konstitusjonell naudrett er oppfylte. Denne avgjerda kan ikkje domstolane overprøve.

Sidan tiltale for Riksretten krev stortingsvedtak jf. Grl. § 86 fyrste ledd, og Stortinget også godkjenner stortingsvalet jf. § 64, kan Stortinget i praksis avgjere om brot på fristregelen i Grl. § 54 oppfyller vilkåra til konstitusjonell naudrett eller ikkje. Det gir handhevinga av vilkåra for konstitusjonell naudrett i relasjon til akkurat fristregelen i Grl. § 54 ein viss politisk dimensjon sjølv om vurderinga formelt er ei rettsleg og ikkje ei politisk vurdering. Det er i denne samanhengen verdt å merke seg at dersom det nyvalde Stortinget godkjenner eit stortingsval der reglar i Grunnlova om valet vart fråvikne med heime i konstitusjonell naudrett, kan likevel seinare storting ta ut tiltale for Riksretten mot tidlegare medlemmer av regjeringa eller Stortinget for brot på konstitusjonelle plikter i samband med dette valet.³⁶

³⁰ I framlegget til ein derogasjonsheimel i Grunnlova føreslo Menneskerettsutvalet å forby derogasjon frå retten til liv og forbodet mot tortur, umenneskeleg og nedverdiggjande behandling, det strafferettslege legalitetsprinsippet, forbodet mot tilbakeverkande straffelover og tanke-, samvits- og religionsfridomen, sjå Dokument 16 (2011–2012), *Rapport til Stortingets presidentskap frå Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 98.

³¹ Justisminister O. C. Gundersen framheva overfor justiskomiteen i samband med beredskapslova i 1950 at det var brei semje om at torturforbodet ikkje kunne fråvikast med heime i konstitusjonell naudrett, sjå Ot. forh. 1950 s. 565.

³² Dette synspunktet vart fremja av både fleirtalet og mindretallet i Rt. 1946 s. 198 (Klinge).

³³ Sjø tilsvarende Johs. Andenæs, «Grunnloven og det foreliggende forslag til lov om særlege rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (Ot.prp. nr. 78 for 1950)», i: Dokument nr. 11 1950, s. 14.

³⁴ Sjø ansvarslova § 11.

³⁵ Sjø til dømes Rt. 1945 s. 13 (Haaland) på s. 14–15.

³⁶ Foreldingsfristen for handlingar som kan påtalast ved Riksretten er minst 15 år, sjå Grunnlova § 86 andre ledd og ansvarslova § 5.

3.4 Kan fristregelen i Grunnlova § 54 fråvikast med heimel i konstitusjonell naudrett?

Sidan konstitusjonell naudrett er nært knytt til den konkrete naudsituasjonen, er det ikkje mogleg å svare generelt på spørsmålet om fristregelen i Grl. § 54 kan fråvikast med heimel i konstitusjonell naudrett. Det finst heller ikkje statspraksis om fråvik frå § 54 som kan tene som presedens. Rett nok vart denne føresegna fråviken mellom 1940 og 1945, då det grunna den tyske okkupasjonen ikkje var mogleg å halde stortingsval. I denne samanhengen var det likevel berre funksjonstida til Stortinget på fire år som kom på spissen jf. Grl. §§ 54 og 71, og ikkje fristregelen for avvikling av valtinget.³⁷ Fristregelen for avvikling av valtinget må likevel vere underordna og meint å bidra til å oppfylle regelen om funksjonstida til Stortinget. I dag blir fristregelen særleg skarp fordi Stortinget vert samla straks etter utløpet av fristen, jf. Grl. § 68. Fram til 1959 var det derimot ein lengre periode mellom valtinget og samlinga av det nyvalde Stortinget, noko som i praksis gav eit større mogleg slingsringsmonn for avviklinga av valtinget utan at det endra funksjonstida.³⁸ Eg kan difor ikkje sjå at interessene bak fristregelen i § 54 er så sterke at den under ingen omstende kan fråvikast i ein naudsituasjon og at den skal stå i ei anna stilling enn regelen om Stortingets funksjonstid. Eg vil difor gå vidare og sjå nærare på kvart av dei fire nemnte elementa i konstitusjonell naudrett i relasjon til § 54 og Covid-19.

1. Covid-19 og naudtilstand

Ser vi på vilkåra for konstitusjonell naudrett er det etter mitt syn klart at utbrot av ein alvorleg smittsam sjukdom som Covid-19 etter omstenda kan kvalifisere som ein naudtilstand som kan gjere det vanskeleg å følgje reglar i Grunnlova. Som nemnt bør ein ikkje stille strenge krav til typen naudtilstand. Eg nemner at Vallovutvalet i forslaget til beredskapsheimel for å utsetje eller forlenge valtinget ikkje stiller andre krav til situa-

sjonen enn at «det har skjedd noe ekstraordinært».³⁹

I denne samanhengen er det relevant at Verdas helseorganisasjon har erklært Covid-19 som ein pandemi og ein alvorleg trussel mot internasjonal folkehelse. Vidare aktiverte regjeringa 6. mars 2020 fullmaktene i helseberedskapslova § 1-5 nr. 2 for «kriser eller katastrofar i fredstid».⁴⁰ Det meste av tiltaka etter smittevernlova sidan 12. mars 2020 og vedtakinga av den mellombelse koronaloa 27. mars same år ber også preg av å vere krisetiltak.

2. Covid-19 og interessekravet

Når det gjeld interessekravet, er gjennomføring av stortingsval utvilsamt ei viktig samfunnsinteresse. Gjennomføring av stortingsval i samsvar med Grunnlova og vallova slik at utfallet av valet representerer det frie valet til statsborgarane, er ein føresetnad for den demokratisk styreforma Grunnlova er meint å sikre, jf. Grl. § 2 andre punktum. Vidare bidreg valordninga i Grunnlova og i vallova til å oppfylle den individuelle retten til frie og hemmelege val, jf. Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum og EMK Protokoll 1 artikkel 3.

Det er likevel ikkje tilstrekkeleg for å fråvike fristregelen i Grl. § 54 med heimel i konstitusjonell naudrett at det kan medføre visse ulemper for veljarane, valfunksjonærar eller styresmaktene å halde valtinget under eit utbrot av Covid-19. Til samanlikning vil det etter gjeldande rett ikkje bli rekna som ein feil i valgjenomføringa at veljarar av ulike grunnar ikkje har høve til å røyste på valtinget, til dømes som følgje av sjukdom, arbeidsplikt eller mangel på privat eller offentleg transport. Det er i utgangspunktet opp til veljarane å velje mellom førehandsrøysting og røysting på valtinget, med den risikoen som ligg i at det kan oppstå uventa hindringar på dagen for valtinget.

I relasjon til stortingsval er det gjennomføring av valet på ein måte som sikrar at utfallet er i samsvar med det frie valet til statsborgarane, som er den verneverdige interessa. Dette er ein høgare terskel for å fråvike fristregelen i Grl. § 54 enn at avviklinga av valtinget grunna Covid-19 medfører ulempe eller vanskar for styresmaktene eller ein-skilde eller grupper av veljarar samanlikna med ein normalsituasjon. I denne samanhengen er det viktig å hugse at det også under normale tilhøve kan skje feil i valgjenomføringa eller vere fak-

³⁷ Sjå slik Dokument nr. 11 (1945), *Høyesteretts betenkning angående det sittende Stortings funksjonstid*.

³⁸ Funksjonstida til Stortinget har vore fire år sidan 1938, men fristen for avvikling av valtinget har variert. Inntil 1959 kravde Grl. § 54 at valtinga måtte vere avvikla innan utløpet av november månad. Dette hang saman med at § 68 inntil då kravde at Stortinget kom saman den fyrste kvardagen etter 10. januar året etter stortingsvalet, medan det sidan 1959 er den fyrste kvardagen i oktober same år som valet.

³⁹ Sjå NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 356–357 og s. 381.

⁴⁰ Sjå kgl. res. 6. mars 2020 (FOR-2020-03-06-238).

tiske hindringar for veljarane som fører til at røyster går tapt. Vilkåret for omval i slike tilfelle er at det er sannsynleg at feil har påverka utfallet av valet, altså mandatfordelinga mellom listene i ein eller fleire valkrinsar, jf. vallova § 13-3 (3). Minsterskelen for konstitusjonell naudrett for å utsetje eller forlenge valtinget, kan ikkje vere lågare enn for omval etter vallova, då begge skal sikre same interesse. Vallovutvalets forslag til beredskapsheimel for å utsetje eller forlenge valtinget gir uttrykk for same syn på terskelen.⁴¹ Forslaget til materielt vilkår for å utsetje eller forlenge valet, er at naudsituasjonen «er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme».⁴² Dette vilkåret ligg nær terskelen for ugyldig val etter den gjeldande vallova, men legg større vekt på risiko og potensial for at veljarane vert hindra frå å røyste enn at dei faktisk vert det.⁴³ Grunnen til denne utforminga av vilkåret er at omfanget av den usedvanlege hendinga ofte vil vere meir usikker på tidspunktet når ein må ta avgjerda om å utsetje eller forlenge valtinget enn på tidspunktet ein bestemmer omval. Kriteriet føreslått av Vallovutvalet er etter mitt syn veileigna for interessevurderinga etter konstitusjonell naudrett i relasjon til fristregelen i Grl. § 54. Vurderinga bør vere om det er risiko for at eit utbrot av Covid-19 er eigna til å påverke utfallet av valet eller hindre ein vesentleg del av veljarane frå å røyste samanlikna med normale forhold, med mindre ein utset eller forlenger valtinget i strid med fristregelen i Grl. § 54.

3. Covid-19 og kravet om at avvik frå Grunnlova må vere naudsynte.

Sjølv om Covid-19 kan kvalifisere som ein naudsituasjon som gjer det svært vanskeleg å følgje fristregelen i Grl. § 54 utan å setje utfallet av stortingsvalet i fare, må det vere naudsynt å gå til det skrittet. I dette ligg det eit krav om at styresmaktene ikkje kan avverje skaden med andre tiltak og virkemiddel innanfor dei gjeldande reglane i Grunnlova. Etter mitt syn kan ein ikkje rimeleg tolke dette kravet slik at vurderinga er avgrensa til det tidspunktet når naudsituasjonen har utvikla seg til å bli så akutt at ingen andre handlingsalternativ står att enn å fråvike Grunnlova. I så fall vil styresmaktene kunne halde seg passive til krisa

blir akutt, og slik velje å fråvike reglar i Grunnlova framfor mindre inngripande tiltak. I staden må vi i forstå kravet som ei handlingsplikt for styresmaktene frå det tidspunktet naudsituasjonen oppsto.⁴⁴

Forstått som ei handlingsplikt er det vanskeleg å skjøne at Covid-19 skal kunne gjere det naudsynt å fråvike fristregelen i Grl. § 54. Alt i løpet av mars 2020 var det klart for styresmaktene at Covid-19-pandemien ville bli langvarig og krevje tilpassingar i eksisterande regelverk både for å hindre smitte og for å avhjelpe konsekvensane av smitteverntiltak. Sidan dei fyrste nasjonale smitteverntiltaka 12. mars, er det gjort omfattande tilpassingar av regelverket på ei rekkje ulike område, både i form av mellombelse lover gitt av Stortinget og forskrifter gitt av regjeringa. Tilpassinga av prosessregelverket for domstolane er døme på at regjeringa i forskrift⁴⁵ og deretter Stortinget i mellombels lov⁴⁶ har gjort naudsynte tilpassingar i arbeidsmåten og den institusjonelle ordninga av ei statsmakt innanfor reglane i Grunnlova. Trass i at smitteverntiltaka i samband med Covid-19 har kravd tilpassingar i arbeidsmåten til statsmaktene og medført inngrep i dei grunnlovbestemte rettar til innbyggjarane, så har det så langt ikkje vore aktuelt å fråvike reglar i Grunnlova. I denne samanhengen nemner eg at fleirtalet av medlemsstatane i Europarådet heller ikkje har funne det naudsynt å derogere frå EMK jf. art. 15. Av dei ti medlemsstatane som i løpet av pandemien har gitt melding om derogasjon, har ingen nemnt særskilt derogasjon frå retten til frie val i Protokoll 1 artikkel 3.⁴⁷

Ein føresetnad for at styresmaktene kan unngå å fråvike fristregelen i Grl. § 54 i ulike naudsituationar i samband med stortingsvalet i 2021, er at dette er mogleg å gjere innanfor Grunnlova. Som nemnt ovanfor inneheld Grunnlova få reglar om valtinga og valgjennomføringa elles. Stortinget har altså eit vidt handlingsrom innanfor Grunnlova til å tilpasse valgjennomføringa til eksiste-

⁴¹ Sjø NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 356–357 og s. 381.

⁴² Sjø forslaget til ny vallov § 16-1 (1) i NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 381.

⁴³ Sjø NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 357.

⁴⁴ For medlemmer av regjeringa omfattar det konstitusjonelle ansvaret både handlingar og unnlatningar som «bevirker noget som er stridende mot Grunnloven» jf. ansvarslova § 11.

⁴⁵ Sjø mellombels forskrift 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.

⁴⁶ Sjø mellombels lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv.

⁴⁷ Nokre av statane har derogert generelt frå EMK så langt det er naudsynt som følge av Covid-19, men av erklæringsane er det lite som tyder på at det omfattar Protokoll 1 artikkel 3, sjå oversikta til Europarådet, tilgjengeleg elektronisk på <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354> [lest 1. desember 2020].

rande og tenkte smitteverntiltak og faktiske omstende relatert til Covid-19. I det følgjande skal eg skissere tiltak som kan gjennomførast innanfor gjeldande vallov eller ved nye lovvedtak og som kan bidra til å redusere skadeverknadane av Covid-19 på stortingsvalet i 2021. Lista er ikkje uttømande, og omfattar ikkje meir omfattande omleggingar av valordninga, som til dømes fjernrøysting gjennom brev eller internett.⁴⁸

For det fyrste gjer den gjeldande ordninga i vallova § 8-1 med førehandsrøysting frå 10. august og tidlegrøysting frå 1. juli at det er nokså lett for både valstyresmaktene og veljarane å innrette seg overfor moglege hindringar på valtinget. Føresetnaden er at ein kan sjå føre seg slike hindringar i rimeleg tid før valtinget. Det er tilfelle for Covid-19. Ved stortingsvalet i 2017, som vart avvikla i ein normalsituasjon, valde 36,1% av veljarane å røyste før valtinget.⁴⁹ I ein situasjon der samfunnet lenge har vore prega av Covid-19 og smittetiltak, må ein kunne forvente at veljarane sjølve vurderer risikoen for røysting på valtinget slik at fleire vel å røyste på førehand. Vidare bør styresmaktene i ein slik situasjon informere om, oppmode til og leggje til rette for at røystinga skjer jamt over heile førehandsrøysteperioden slik at ikkje gjennomføringa av valet blir avhengig av den eller dei dagane som utgjer valtinget. Dette er eit tiltak som kan gjennomførast utan lovendring og utan større ulemper for veljarane eller dei politiske partia, så framt valkampen kan tilpassast eit nytt røystemønster. Ein kan også endre vallova til å opne for førehandsrøysting på laurdagen og søndagen før valdagen, noko som ikkje er mogleg i dag, jf. § 8-1 (2).

For å spreie risikoen over eit lengre tidsrom, kan ein også leggje til rette for og oppmode veljarane til å nytte perioden for tidlegrøysting frå 1. juli. Dette vil nok krevje ein del praktiske tilpassingar frå kommunane si side, og tilsvarande behov for finansiering av eigna lokale og personell grunna større etterspurnad. Etter valforskrifta § 24a er det ikkje eit krav om at tidlegrøyster vert motteke av to røystemottakarar som for føre-

handsrøysting. For å gjere gjennomføringa av tidlegrøysting like sikker og etterretteleg som førehandsrøysting i tilfelle auka bruk av tidlegrøysting, bør departementet vurdere å endre forskrifta til å påleggje kommunane å krevje to røystemottakarar som for førehandsrøysting.

For det andre kan ein med enkle tilpassingar av vallova gjere valtinget langt meir robust mot ein situasjon der eit utbrot av Covid-19 gjer det vanskeleg å gjennomføre røysting utan å påføre veljararar og valfunksjonærar risiko for smitte eller bryte med smitteverntiltak med føremål å halde smitten i samfunnet nede. Eit viktig utgangspunkt er at Grunnlova ikkje krev at valtinget skal avviklast på ein bestemt dag i september månad eller at valtinget er avgrensa til éin dag. Vallova § 9-2 (1) pålegg Kongen å setje valdagen til ein måndag i september månad. Vidare gir § 9-2 (2) kommunestyra kompetanse til å bestemme at det skal haldast val også på søndagen før valdagen. Alt i dag opnar altså vallova for å halde valtinget over fleire dagar.

Dersom det er grunn til å frykte at utbrot av Covid-19 kan gjere avviklinga av valtinget vanskeleg, kan vallova endrast mellombels slik at Kongen ved behov kan fastsetje fleire dagar som valdag. Ein kan tilsvarande gi kommunane kompetanse til å fastsetje fleire dagar som valdag dersom lokale tilhøve krev det. Eit valting over fleire dagar vil i praksis berre vere ei forlenging av den totale røysteperioden inkludert tidlegrøysting og førehandsrøysting. Eit valting over fleire dagar opnar òg for å innføre ordningar for å hindre opphoping av veljarar i vallokala. Ein kan til dømes tenkje seg ei ordning med «ambulerande røysting» eller «datorøysting» på valtinget, altså at veljarane får tildelt ulike valdagar eller bestemte tidspunkt på valdagane for å røyste. Ein føresetnad for ei slik ordning er at veljarane får rimeleg høve til å røyste, men i lys av den liberale ordninga med førehandsrøysting, er det vanskeleg å sjå at dette skal vere eit problem.

Det at Grl. § 54 berre pålegg at valtinget skal avviklast innan utløpet av september månad, betyr samstundes at det ikkje er noko i vegen for at det blir gitt ein mellombels lovheimel for utsetjing eller forlenging av valtinget *innanfor* september månad. Ein viktig føresetnad for dette er at valdagen blir sett så tidleg i september månad at det vert rom for forlenging eller utsetjing. Her er det neppe grunn til å gjere store endringar i praksis frå tidlegare stortingsval. Ved alle dei tre siste stortingsvala vart valtinget halde i fyrste halvdel av september (11. september i 2017, 9. september i 2013, 14. september i 2009).

⁴⁸ Brevrøysting er i dag mogleg for veljarar utanriks, sjå vallova § 8-2 (4), jf. valforskrifta § 28. Brevrøysting er vanleg i fleire land, men den gjeldande norske ordninga er ein snever unnataksregel som ikkje skjer i like sikre former med tanke på hemmeleg val som røysting i vallokalet. Eg vil tru at det vil vere krevjande og kostbart å lage ei forsvarleg ordning med brevørøysting for stortingsvalet i 2021. Mange av dei same innvendingane gjeld også røysting på internett, sjå vidare i NOU 2020: 6. *Frie og hemmelige valg*, s. 46 flg.

⁴⁹ Sjø Statistisk sentralbyrå, *Stortingsvalget*, tilgjengeleg elektronisk på <https://www.ssb.no/valg/statistikker/stortingsvalg> [lest 1. desember 2020].

I utforminga av ein mellombels heimel til å forlenge eller utsetje valtinget innanfor september månad som følgje av Covid-19, bør ein etter mitt syn ta utgangspunkt i Vallovutvalets forslag til beredskapsheimel. Dei relevante delane av forslaget til § 16-1 i ny vallov har slik ordlyd:

«(1) Hvis det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme, kan Stortinget med stemmene fra 2/3 av Stortingets medlemmer forlenge valgtinget med inntil 1 dag eller utsette valgtinget.

(2) Vedtak om forlengelse eller utsettelse kan fattes bare så langt det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Valgtinget skal være avsluttet innen 1 måned etter den dagen Kongen i statsråd har fastsatt som valgdag.

(3) Hvis Stortinget ikke kan samles, kan Kongen i statsråd forlenge valgtinget med inntil 1 dag eller utsette valgtinget i inntil 7 dager. Begrensningene som er nevnt i første og andre ledd, gjelder også for Kongens beslutning.»

Lovforslaget er meint for akkurat den typen naud-situasjon som Covid-19 kan tenkjast å føre til rett før eller på valtinget. Eg meiner difor at vilkåra, kompetansefordelinga og avgrensingane føreseigna gir er relevante og dekkande også for Covid-19. For vurderingane som ligg bak vilkåra og rekkevidda av denne føreseigna, viser eg til omtalen og merknadane i NOU 2020: 6.⁵⁰ Ei utsetjing av valtinget på inntil éin månad innanfor fristregelen i Grl. § 54, krev likevel ei tilpassing av anten utsetjingstida eller valdagen etter vallova § 9-2 (1).

For det tredje, og nemnt i punkt 2.2, kan ein ved lovendring tilpasse vilkåra for omval til å omfatte ein situasjon der Covid-19 hindrar ein vesentleg del av veljarane frå å røyste på valtinget. I vurderinga av ulike tiltak, må omval likevel vurderast i lys av moglege negative konsekvensar i form av forseinking av valresultatet og taktisk røysting på grunnlag av valresultatet i valkrinsar utan omval.

For det fjerde kan valstyresmaktene og kommunane gjere ei rekkje tiltak for å sikre at vallokala er fysisk eigna til å handtere ei valavvikling med særskilte krav til storleik på vallokale, tilgang og reinhald av omsyn til smittevern.

For det femte kan det setjast i verk tiltak for å sikre at veljarar i karantene og isolasjon får høve til å røyste. Vallova § 8-3 (2) gir valstyret kompetanse til å bestemme kvar førehandsrøyster skal takast i mot. Denne kompetansen må også omfatte oppretting av «mobile urner». Det vil i samband med stortingsvalet i 2021 vere naturleg å bruke denne kompetansen til å ta i mot førehandsrøyster heime hos personar i karantene eller isolasjon som følgje av Covid-19. Denne føreseigna seier også at førehandsrøysting skal skje på helse- og omsorgsinstitusjonar. Karantene og isolasjon med heimel i smittevernlova er helserelevante restriksjonar som etter mitt syn ikkje bør behandlast annleis enn helse- og omsorgsinstitusjonar, der røysting også kan skje heime hos personar i trygde- eller omsorgsbustadar «i umiddelbar tilknytning til institusjonen», jf. valforskrifta § 25. Vallova § 8-3 (6) gir også personar «som på grunn av sykdom eller uførhet» ikkje kan førehandsrøyste der valstyret har bestemt etter § 8-3 (2), høve til å søkje valstyret om å få røyste «der de oppholder seg». Dette omfattar klårt nok personar som er smitta av Covid-19 og mogleg også personar i isolasjon og karantene. Som nemnt bør det i ein situasjon med Covid-19 vurderast å presisere at ordninga også omfattar personar med isolasjons- og karanteneplikt grunna Covid-19. Det må vidare setjast av økonomiske og administrative ressursar til å gjere ordninga effektiv.

Eit alternativ for personar underlagt karanteneplikt og veljarar som ikkje tør oppsøke vallokalet i frykt for smitte, kan vere å opprette særskilte vallokale der veljarar kan førehandsrøyste og røyste på valtinget frå bil. Vallova § 9-6 gir heimel for å ta i mot røyster utanfor vallokalet på valtinget dersom veljaren ikkje er «i stand til» å gå inn i vallokalet. Dette vilkåret må også kunne omfatte personar underlagt karanteneplikt etter smittevernlovgivinga og som ikkje utan risiko for straff kan gå inn i vallokalet grunna risiko for nærkontakt.⁵¹ Ei slik ordning kan også innførast for førehandsrøystinga med heimel i vallova § 8-3 (2).

For det sjette må styresmaktene sikre at kritisk valinfrastruktur fungerer i ein situasjon med auka Covid-19-smitte i samfunnet. Dette omfattar tilstrekkeleg kompetent personell i kommunane og i dei sentrale valstyresmaktene, så vel som personell som drifrar valkritiske tenester som Det elektroniske valadministrasjonssystemet (EVA) og transport av røyster før, under og etter valtinget.

⁵⁰ Sjå NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 356–357 (merknadane) og s. 322–327 (drøftinga).

⁵¹ Sjå covid-19-forskrifta § 5a.

Mange av tiltaka eg nemner her vil kunne vere økonomisk kostbare og krevjande å administrere. Det er likevel snakk om overkommelege ulemper og det skal svært mykje til før administrative eller økonomiske omsyn kan legitimere konstitusjonell naudrett.

Til slutt vil eg nemne at det i samband med valtinget ved stortingsvalet i 2021 også kan vurderast å gjere situasjonsbestemte og kortvarige unnatak frå eller tilpassingar til generelle smitteverntiltak som måtte gjelde på dette tidspunktet. Det er i denne samanhengen viktig å vere merksam på at restriksjonar med heimel i smittevernlova i utgangspunktet ikkje utan vidare kan gripe inn i den grunnlovbestemte røysteretten eller heimle unnatak frå styresmaktenes grunnlovbestemte plikt til å halde stortingsval. Kor langt dette synspunktet rekk er usikkert all den tid styresmaktene også har ei grunnlovbestemt plikt til å verne om liv jf. GrL § 93. Dei grunnlovbestemte rettane og pliktene i samband med stortingsval må i alle høve vere eit særskilt tungtvegande omsyn i proporsjonalitetsvurderinga etter smittevernlova § 1-5 andre ledd. Resultatet må vere ein høgare terskel for å innføre smitteverntiltak som rettsleg eller faktisk hindrar veljarar å røyste enn på andre område.

Spørsmålet om fråvik frå Grunnlova vil vere naudsynt for å gjennomføre stortingsvalet i 2021 må som nemnt vurderast konkret både på grunnlag av smittesituasjonen rett før eller på valtinget og på grunnlag av kva tiltak som er mogleg etter det norske valregelverket. I denne samanhengen kan det likevel vere relevant å sjå på gjennomføringa av val i Europa i perioden med Covid-19. Med atterhald om at statane kan ha ulike valregelverk som gir større fleksibilitet i valavviklinga enn det norske, kan ei slik samanlikning gi ein peikepinn på kor store hindringar Covid-19 kan leggje på gjennomføring av val i samsvar med europeiske valstandardar. Data frå Europarådet syner at Covid-19 førte til at nesten alle dei planlagde vala i dei 47 medlemsstatane mellom 15. mars og 31. mai vart utsette som følgje av Covid-19.⁵² Dette omfatta to parlamentsval, eitt presidentval og fleire lokalval. Etter dette har ingen val blant medlemsstatane til Europarådet blitt utsette som følgje av Covid-19, og det har blitt halde sju parlamentsval, tre presidentval og ei rekkje lokalval i perioden 1. juni til 1. november. Skilnaden i val-

gjennomføring før og etter 1. juni skuldast nok dels at smittenivået i Europa gjekk ned på sommaren, men det kan òg vere at auka kunnskap om Covid-19 og smitteverntiltak kan ha spelt ei rolle. Det er også grunn til å merke seg at statar har klart å gjennomføre val under den andre bølga med smitteauke hausten 2020. Eit døme er Georgia, som heldt parlamentsval 31. oktober, på eit tidspunkt med sterkt aukande smitte i landet.⁵³ Trass i Covid-19 var det mogleg å gjennomføre valet som planlagt og med høgare valdeltaking enn ved førre val.⁵⁴

4. Proporsjonalitetskravet

Proporsjonalitetskravet er tett knytt til den konkrete naudsituasjonen og eigenskapane ved denne. Difor er det vanskeleg å seie noko generelt om proporsjonaliteten av eit avvik frå fristregelen i GrL § 54. Eg vil difor nøye meg med å nemne nokre allmenne utgangspunkt for vurderinga.

Fristregelen i GrL § 54 høyrer neppe til dei reglane i Grunnlova som må reknast som ufråvikelege også i ein naudsituasjon. For det fyrste er gir den tyske okkupasjonen mellom 1940 og 1945 ein viss presedens for at regelen, saman med alle dei andre reglane om stortingsval, kan setjast til side med heimel i konstitusjonell naudrett. Det er brei semje om at denne situasjonen, der regjeringa mellombels utøvde fullmaktene til Stortinget, kvalifiserte som konstitusjonell naudrett. For det andre, og viktigare, er det ikkje slik at det utan vidare blir gjort uoppretteleg eller omfattande skade på interessene regelen skal verne om den vert fråviken. GrL § 54 bidreg til å oppfylle den demokratiske styreforma Grunnlova byggjer på ved å i fyrste punktum påby periodiske val og i andre punktum setje ein frist for valavviklinga for å, saman med regelen om samlinga av Stortinget i § 68, sikre ein klår overgang mellom funksjonstida til det gamle og det nye Stortinget. Eg har vanskeleg for å sjå at den etter ordlyden absolutte fristregelen i GrL § 54 skal vere ufråvikeleg i ein naudsituasjon dersom avvik er naudsynt for å sikre at utfallet av stortingsvalet er i samsvar med det frie valet til statsborgarane, jf. § 49 fyrste ledd andre punktum. Så lenge avviket frå fristreglen i § 54 ikkje er så omfattande at det undergrev prin-

⁵² Sjå Europarådet, *Impact of COVID-19 on elections and referenda in Europe*, tilgjengeleg elektronisk på <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata-covid-impact> [lest 1. desember 2020].

⁵³ Sjå data frå Verdas helseorganisasjon, tilgjengeleg elektronisk på <https://covid19.who.int/region/euro/country/ge> [lest 1. desember 2020].

⁵⁴ Sjå OSCE/PACE, *International Election Observation Mission: Georgia – Parliamentary Elections, 31 October 2020*, tilgjengeleg elektronisk på <https://www.osce.org/files/f/documents/a/d/469005.pdf> [lest 1. desember 2020].

sippet om periodiske val, er det i røynda ikkje ein interessemotsetnad mellom fristregelen og ei utsetjing eller forlenging av valtinget i strid med den.

Når det gjeld lengda på ei forlenging eller utsetjing av valtinget er også dette situasjonsbestemt. Eg meiner likevel at Vallovutvalets forslag til ein generell beredskapsregel gir eit godt utgangspunkt for proporsjonalitetsvurderinga. Her er det føreslått at valtinget kan forlengast med inntil éin dag eller utsetjast i inntil éin måned dersom vedtaket vert gjort av Stortinget.⁵⁵ Dersom vedtaket vert gjort av Kongen i tilfelle Stortinget ikkje kan samlast, kan valtinget berre utsetjast i inntil sju dagar. Synspunktet er at sidan Stortinget rår over sine egne val jf. Grl. 64, er det meir inn- gripande om Kongen gjer vedtak om utsetjing eller forlenging enn om Stortinget gjer det. Beredskapsregelen føreslått av Vallovutvalet stiller òg opp eit proporsjonalitetskrav, som går ut forlenging eller utsetjing av valtinget kan berre vedtakast så langt det er naudsynt for å sikre veljarane høve til å røyste. Eit tilsvarende krav gjeld utvilsamt også for ei utsetjing eller forlenging med heimel i konstitusjonell naudrett. Konkret betyr det at ei avgjerd om å utsetje eller forlenge valtinget ut over fristen i Grl. § 54 må avgrensast til dei kommunane der utbrot av Covid-19 er eigna til å hindre ein vesentleg del av veljarane frå å røyste.

5. Konklusjon

Eg vil ikkje heilt sjå vekk frå at eit lokalt eller nasjonalt utbrot av Covid-19 på eller nær valtinget kan heimle fråvik frå fristregelen i Grl. § 54 med grunnlag i konstitusjonell naudrett. Samstundes er det klårt, i lys av det eg har sagt ovanfor om virkemiddel innanfor Grunnlova til å avverje konsekvensane av Covid-19 for stortingsvalet, at terskelen må vere svært høg. I lys av dei alvorlege, men ikkje uoverkommelege konsekvensane Covid-19 har hatt for stats- og samfunnslivet så langt, sett i samband med den norske valordninga, det gjeldande valregelverket, og fleksibiliteten i dette, er det vanskeleg å sjå at vilkåra for konstitusjonell naudrett kan oppfyllest i samband med stortingsvalet i 2021. Med mindre eit utbrot av Covid-19 råkar plutsleg, vidt og med mykje større intensitet og alvor enn på noko tidlegare tidspunkt i pandemien, må i praksis regjeringa og Stortinget, saman eller kvar for seg, ha svikta totalt i tilrette-

legginga av valet for at det skal vere naudsynt å fråvike fristregelen i Grl. § 54.

Eg nemner i denne samanhengen at konklusjonen bør vere den same uavhengig om ein vel å vurdere fråvik frå fristregelen i Grl. § 54 ut frå konstitusjonell naudrett eller etter ei «liberal» og situasjonsbestemt tolking av Grunnlova.⁵⁶

3.5 Er det mogleg å «antesipere» konstitusjonell naudrett i lov?

Ovanfor har eg konkludert med at konstitusjonell naudrett neppe vil gi heimel for å utsetje eller forlenge valtinget ut over fristen i Grl. § 54. Dersom ein situasjon som kvalifiserer for bruk av konstitusjonell naudrett likevel skulle bli aktuell i framtida, er spørsmålet om Stortinget i lov kan regulere normalt grunnlovstridige handlingar. Eg nemner at dette rettsleg er ein annan situasjon enn det Vallovutvalet føreslår med ein særskilt beredskapsheimel, då denne er også føreslått grunnlovfesta slik at det ikkje blir motstrid mellom lovregel og grunnlovregel.⁵⁷

Spørsmålet om såkalla «antesipert» naudrett er ikkje nytt. Det vart drøfta i samband med beredskapslova i 1950,⁵⁸ og vart særleg løfta fram av Frede Castberg.⁵⁹ Beredskapslova er nettopp ei lov som på nokre punkt gir Kongen eller andre organ kompetanse til å gjere vedtak som vil vere grunnlovstridige under normale omstende. Det rettslege utgangspunktet vart klårt då og det er klårt no: Ei lov kan ikkje heimle avvik frå reglar i Grunnlova. Justiskomiteen på Stortinget uttrykte det slik i samband med beredskapslova:

«Det storting eller den regjering som i en given situasjon ville benytte reglene om internering eller pressekontroll, måtte under fullt konstitusjonelt ansvar *selv prøve* om tiltakene lå innenfor nødrettens ramme, lovens ord ville ikke være tilstrekkelig hjemmel. Grunnloven kan ikke fravikes ved ordinær lov, men bare med

⁵⁶ Sjø slik også Johs. Andenæs, «Grunnloven og det foreliggende forslag til lov om særlege rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (Ot.prp. nr. 78 for 1950)», i: Dokument nr. 11 1950, s. 14.

⁵⁷ Sjø NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 322 flg.

⁵⁸ Sjø Innst. O. XV. (1950), *Innstilling fra justisnemnda til midlertidig lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold*, s. 16.

⁵⁹ Sjø Frede Castberg, «Grunnloven og forslaget om 'beredskapslov' (Ot.prp. nr. 78, 1950)», i: Dokument nr. 11 (1950), s. 5–6. Sjø også Frede Castberg, *Norges statsforfatning*, bind 2, tredje utgåve, Oslo 1964, s. 358–359; Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgåve, Oslo 2017, s. 664; Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgåve, Bergen 2017, s. 300–301.

⁵⁵ Sjø NOU 2020: 6, *Frie og hemmelige valg*, s. 381 (§ 16-1), s. 356–358 (merknadane) og s. 322–327 (drøftinga).

hjemmel i den nødrett som den akutte situasjon måtte berettigje til.»⁶⁰

Stortinget kan altså ikkje på førehand i lov avgjere om vilkåra for konstitusjonell naudrett er oppfylte i ein bestemt framtidig situasjon. Dette må vurderast konkret når situasjonen oppstår. I tillegg vil proporsjonalitetskravet gjelde så lenge naudsituasjonen varer og kan, uavhengig av kva lova seier, påleggje styresmaktene å gå tilbake innanfor rammene av Grunnlova dersom avvik ikkje lenger er proporsjonale.

På den andre sida forbyr Grunnlova heller ikkje at Stortinget «antesiperer» avvik frå Grunnlova i lov. Beredskapslova er som nemnt eit døme på dette. Denne typen lovheimlar har fordelar og ulemper.

Ei opplagt ulempe er at lovregulering av grunnlovbrot kan ha ei uheldig psykologisk verknad ved at den normaliserer unnataket og seinke terskelen for slike handlingar. Det er også vanskeleg på førehand å sjå føre seg kva typar naudsituationar som kan oppstå i framtida. Forsøk på å formulere kriterier for naudrett for å møte framtidige kriser kan paradoksalt nok bidra til å innskrenke handlingsrommet til styresmaktene slik at dei ikkje blir i stand til å møte ei slik krise.

Fordelane med ein lovheimel som «antesiperer» avvik frå Grunnlova er fyrst og fremst at avvik frå Grunnlova og vilkåra for dette kan gjerast føreseielege. Lovregulering kan bidra til å avgrense avviket frå Grunnlova og sikre klår kompetansefordeling i ein situasjon der avgjerdene må takast raskt. Det er også grunn til å tru at ei naudrettshandling kan lettare legitimerast dersom den har heimel i lov vedteken av Stortinget.

Dersom det er grunn til å tru at det kan bli aktuelt å måtte fråvike fristregelen i Grl. § 54 i samband med stortingsvalet i 2021, ser eg ingen rettslege innvendingar mot å regulere dette mellombels i vallova. Ei slik lovføresegn gir ingen heimel for å fråvike Grunnlova i seg sjølv, men den kan gi ei oppskrift godkjend av eit fleirtal i Stortinget på korleis ein skal gå fram i ein naudsituasjon dersom vilkåra for konstitusjonell naudrett er oppfylte.

⁶⁰ Sjø Innst. O. XV. (1950), *Innstilling fra justisnemnda til midlertidig lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold*, s. 15–16.

4 Spørsmål om funksjonstida til Stortinget dersom valresultatet vert forseinka grunna Covid-19

Avslutningsvis vil eg kort gå inn på spørsmålet om kva storting som gjeld dersom det grunna Covid-19 vert umogleg å få avklara valresultatet til samlinga av Stortinget den fyrste kvardagen i oktober. Det kan vere snakk om faktiske hindringar som forseinkar valgjennomføringa og avklaringa av valresultatet, eller forseinkinga kan skuldast utsetjing eller forlenging av valtinget med heimel i konstitusjonell naudrett. Det kan også vere kombinasjonar av slike omstende på landsbasis. Ved omval vil derimot dei nyvalde representantane få mellombels fullmakter, slik at Stortinget kan samlast i tide.⁶¹

Utgangspunktet er Grl. § 68, som seier at Stortinget etter regelen skal samlast i hovudstaden den fyrste kvardagen i oktober kvart år. Lest i samanheng med § 54 og § 71, må føresetnaden klårt nok vere at det etter eit stortingsval er det nyvalde Stortinget som skal samlast. Samstundes seier § 73 at Stortinget berre er vedtaksført dersom minst helvta av medlemmene er til stades. Dersom usedvanlege omstende som ein pandemi skulle gjere det umogleg å få avklara valresultatet innan Stortinget samlast, med den følgja at mindre enn helvta av medlemmane av Stortinget vert valde, vil ikkje Stortinget kunne konstituere seg slik § 68 krev. Vi er då i ein situasjon ikkje ulik den til Stortinget vald i 1936, der det grunna den tyske okkupasjonen ikkje kunne haldast stortingsval i 1940. Då Høgsterett i 1945 vurderte om Stortinget frå 1936 skulle få forlenga funksjonstid til eit nytt storting vart vald, la retten vekt på at § 71 krev at det til ei kvar tid skal vere eit storting.⁶² I den situasjonen måtte altså det gamle Stortinget bli sitjande ut over den grunnlovbestemte funksjonstida til det vart mogleg å velje eit nytt storting. Etter mitt syn må det same bli løysinga dersom det i samband med Covid-19 ikkje skulle vere mogleg å velje minst helvta av medlemmene til Stortinget. I eit slikt tilfelle må altså dei noverande medlemmene av Stortinget fungere mellombels til det nye Stortinget er vedtaksført.

⁶¹ Sjø Innst. S nr. 1 (1981–82), s. 3.

⁶² Sjø Dokument nr. 11 (1945), *Høyesteretts betenkning angående det sittende Stortings funksjonstid*, s. 1.

