

Bernt Aardal: Innlegg på fagseminar om ny valglov. Kommunal- og distriktsdepartementet, fredag 24. mars 2023.

Utvikling av valgloven over tid.

«Valgordningsdebattenes hyppighet og intensitet er på mange måter et tegn på et levende demokrati. Spørsmålet er derfor ikke *om* den nåværende valgordning vil bli endret, men *når* det vil skje». Denne påstanden satte jeg på trykk i siste bind av Stortingets Historie 1964-2014 (s.297). Poenget var å understreke at selv om en valgordning utgjør (og skal utgjøre) et stabilt element i representative demokratier, må den forholde seg til endringer i det samfunn den er ment å tjene. Med andre ord må den følge med i tiden.

Eller må den det? Hvorfor endre noe som fungerer og som velgerne har vent seg til? If it ain't broke, why fix it? For det *første* er en valgordning alltid et resultat av kompromisser. I dette ligger det innebygde spenninger, både når det gjelder avveiningen mellom ulike demokratiske hensyn, og mellom parts (parti)-interesser. For det *andre* skjer det sosiale og politiske endringer som over tid kan svekke legitimiteten til valgordningen. Et typisk eksempel er forskyvninger i befolkningsgrunnlaget mellom by og land, og mellom landsdeler. Slike endringer får ofte konsekvenser både for den geografiske og den partipolitiske representasjonen.

I den nye valgloven foreslår regjeringen at man legger til *tillit* i lovens formålsbestemmelse: «Loven skal sikre frie, hemmelige og *tillitsskapende* valg». I proposisjonen nevnes tillit til «valg gjennomføringen», i lovteksten står det «valg». Det er nærliggende å tolke forslaget som et ønske om at man ikke unødig skal «tukle med» valgordningen, altså en konstitusjonell treghet. Dette er for øvrig i tråd med vår trang til å grunnlovsfeste flere deler av valglovgivningen enn det som er vanlig i mange andre land. Men det å «sikre tillitsskapende valg» kan også brukes som argument til fordel for *reformer*. For å møte synkende tillit, kan det være nødvendig å endre valglovgivningen. Tillit kan med andre ord begrunne både *status quo* og *endring*, og er slik sett ikke retningsgivende.

Som alle her selvsagt vet, har den norske valgordningen gjennomgått store endringer over tid. Fra *indirekte flertallsvalg* (1814-1905), til *direkte flertallsvalg* (1906-1918), og til

forholdstallsvalg med diverse justeringer fra 1919. Men dette er ikke hovedtema denne gang.

Om prosessen

La meg først si litt om hvordan man organiserer prosessen med å revidere valglovgivningen. Det er lang tradisjon for å sette ned utvalg som får i oppdrag å evaluere valgordningen og komme med forslag om endringer. I perioden 1900 til 1968 ble det nedsatt seks parlamentariske valglovkommisjoner (1900, 1917, 1927, 1935, 1948 og 1968). Siden 1982 har det vært nedsatt tre regjeringsoppnevnte utvalg (1982, 1997 og senest i 2017). Grovt regnet går det rundt 20 år mellom hver gang. De seneste utvalgene har vært sammensatt av alle partier som er representert på Stortinget, faglig ekspertise, og representanter for dem som har ansvar for den praktiske gjennomføring av valgene. Det siste valglovutvalget bestod f.eks. av 17 medlemmer: 9 fra partiene, 6 med faglig bakgrunn og 2 «praktikere» (6 medlemmer hadde juridisk bakgrunn, 3 statsvitenskapelig). Uansett bakgrunn er man satt til å mene noe om de ulike alternativer og forslag som legges frem. For partirepresentantene kan det være en avveining mellom hva de selv mener og hva partiet deres (til enhver tid) mener. For fagrepresentantene kan det være krevende å skulle mene noe om forhold som ikke kan leses direkte ut av egen eller andres forskning.

Det å sitte i et valglovutvalg er både interessant og frustrerende. Interessant fordi man får innblikk i de utrolig mange elementene som et valg består av. Det er dessuten spennende å forsøke å binde sammen overordnede demokratiske hensyn på den ene side og konkrete bestemmelser på den andre. Sjelden er det en enkel avveining, ikke minst fordi ulike demokratiske hensyn kan stå mot hverandre. La oss ta et eksempel: selv om proporsjonalitet har vært – og er – et viktig hensyn i revisjoner av valgloven, er det en legitim bekymring om dette kan få negative konsekvenser for effektiv styring og ansvarsutkreving. Et ineffektivt styre der politisk ansvar er vanskelig å plassere, kan svekke tiltroen til det politiske systemet.

Frustrasjonen underveis i et slikt utvalgsarbeid kan være at det er vanskelig å se noe overordnet mønster i myriadene av detaljer. NOU 2020:6 preges f.eks. av mange dissenser som det kan være vanskelig å holde styr på – selv for oss som satt i utvalget. Et mer praktisk-politisk poeng er at dissenser kan svekke gjennomslaget på veien til lovfesting.

Hva består de viktigste endringen i valgloven i?

Noen temaer har vært oppe flere ganger uten å få tilstrekkelig grunnlovsflertall (det gjelder bl.a. rådgivende folkeavstemning og innføring av oppløsningsrett), mens andre gjengangere til slutt er blitt vedtatt. Jeg har vært så heldig å få fått sitte i to valglovutvalg, først i perioden 1997-2001 (ledet av Sigbjørn Johnsen) og så i perioden 2017-2020, ledet av Ørnulf Røhnebæk.

Svært mange av det første utvalgets forslag ble tatt inn i den nye valgloven. Det gjaldt bl.a. økningen i antall utjevningsmandater og en mer dynamisk og jevnere fylkesfordeling av stortingsmandatene. Når det gjelder det siste valglovutvalget, er det først og fremst forslagene om beredskapslovgivning og et nytt (og bedre) system for klager som er blitt vedtatt. Ut over dette er det primært valgtekniske endringer som enten allerede er blitt vedtatt av Stortinget eller som nå foreslås av regjeringen.

Forslaget om personvalg fortjener en ekstra kommentar. Det forrige valglovutvalget gikk enstemmig inn for å gi velgerne mulighet til å påvirke valget av personer og ikke bare parti. I det siste utvalget foreslo alle medlemmene – unntatt Knut Storberget fra Arbeiderpartiet – det samme. Men regjeringen har ikke foreslått noen form for personvalg. Tvert imot fjerner de den (teoretiske) muligheten som ligger i dagens ordning med å endre rekkefølgen eller stryke kandidatene.

Spørsmålet om velgernes innflytelse over kandidatvalget har vært diskutert i mer enn 100 år. Personvalg er ikke noe ukjent eller fremmed i norsk valglovgivning. Tvert imot. I perioden 1905-1919 stemte vi kun på personer som stilte i énmanskretser. Da vi innførte forholdstallsvalg i flermanskretser i 1919, forsvant personvalget. I mange land som foretok tilsvarende endringer, tok man med seg deler av det gamle personvalget over til den nye valgordningen. I Danmark har man f.eks. ulike oppstillingsmåter som gjør at halvparten av velgerne i dag stemmer på kandidater, mens man i Tyskland har to stemmer – en for kandidater og en for partilister. I Finland stemmer man som kjent bare på kandidatene (selv om de også representerer partier). Vi har for så vidt beholdt noe av personelementet i vår nåværende valgordning i og med at stortingsmandatet tilhører personen og ikke partiet man er valgt inn for. Bryter du med partiet i løpet av valgperioden beholder du mandatet.

Det som gjør fraværet av personvalg ved stortingsvalg spesielt, er det faktum at velgerne har mulighet til å påvirke personvalget både ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg (det sistnevnte bestemte Stortinget for vel 20 år siden). Om lag 25 prosent av de som er blitt valgt inn i kommunestyrene ville ikke ha kommet inn om det ikke var for velgernes endringer.

Det skal bli interessant å høre debatten i Stortinget om hvorfor det er riktig at velgerne får blande seg inn i hvem som skal styre kommuner og fylker, men ikke når det gjelder styringen av landet (og valget av dem selv).

Men la oss heve blikket og se mer overordnet på de valgreformene som har preget både Norge og de fleste andre demokratier i moderne tid.

Hovedtendenser

Et gjennomgående trekk ved valgreformene i demokratiske regimer, er endringer i retning av bedre samsvar mellom partienes andel av stemmene og deres andel av mandatene, med andre ord *økt proporsjonalitet*. Den svenske statsviteren Jørgen Hermansson sier det så sterkt i en oversikt over utviklingen av det svenske valgsystemet at «it is all about proportionality». Påstanden er ikke helt dekkende, men den peker på den sentrale rolle som økt proporsjonalitet har spilt i reformarbeidet. Det er derfor verdt å merke seg at de vedtak som allerede er fattet av Stortinget, og de forslag som regjeringen nå har lagt frem, representerer et brudd med denne utviklingen. Det gjelder både forholdet til *partiene* og til den *geografiske* fordelingen av mandatene.

La oss først se på det som berører forholdet mellom *partiene*:

Ved å beholde 19, til dels små, valgdistrikter (de gamle fylkene), og ikke redusere sperregrensen for utjevningsmandater, vil valgordningen ikke bli mer proporsjonal. Tvert imot kan den som følge av befolkningsendringer og flere partier som faller like under sperregrensen, bli mindre proporsjonal. Det at utjevningsmandater bare tilfaller registrerte partier som stiller i alle

valgdistrikter, kan også bidra til mindre proporsjonalitet. Den norske valgordningen er allerede den minst proporsjonale i Skandinavia.

Den *geografiske* fordelingen av mandatene vil også kunne bli mindre proporsjonal over tid: dette fordi man beholder systemet med arealfaktor og det samme faktortallet (1,8). Det å justere fordelingen hvert 4.år i stedet for hvert 8. som nå, vil riktignok hindre hopp i skjevfordelingen. Men kombinasjonen av små valgdistrikter og en minsterepresentasjon på fire mandater, vil på sikt kunne bidra til større geografisk skjevfordeling.

Vil det nå bli ro om valgordningen?

Hvor vil debatten om valgordningen komme etter de revisjoner som nå er vedtatt og foreslått? Interessant nok nevnte jeg de samme to punktene i Stortingets Historie:

1. At vi ikke har personvalg ved stortingsvalg.
2. At den geografiske skjevfordelingen av mandater er stor og trolig vil øke.

I og med at det er uenighet mellom partiene om begge disse elementene, er det rimelig å tro at debatten vil fortsette og at det vil komme forslag om endringer.

Hvordan få innsikt i hvordan valgordningen virker?

Jeg er av dem som mener den norske valgordningen i og for seg er enkel å forstå. Men det som kan være krevende er å forstå er hvordan de ulike delene virker sammen. En valgordning er som et urverk som består av små og store tannhjul som griper inn i hverandre. De fleste av oss er først og fremst interessert i hva klokken (urverket) sier om tiden, og ikke hvilke tannhjul som har flyttet på seg. Selv om det er viktig å ha styr på de enkelte delene av valgordningen, er det konsekvensene for mitt valgdistrikt og mitt parti som kanskje interesser oss mest. Nettstedet lavinia.no kan hjelpe oss til større innsikt og forståelse (utviklingen av appen er støttet av KDD). Ved å variere de ulike bestemmelsene i valgordningen, kan man se hvilken betydning det har for partienes (og valgdistriktenes) representasjon. Det er ikke bare valggjennomføringen og valgordningen som kan skape tillit, men også en forståelse

for prosessene og mekanismene som ligger bak demokratiske valg. Det å bidra til større innsikt om hvordan valgordningen virker, er opplæring i demokrati. Mine mange år med undervisning og formidling har lært meg at den beste måten å lære på er *learning by doing*, og det er nettopp det lavinia.no bidrar med.

<https://lavinia.no>

LAVINIA Hjelp Om Lavinia

Stortingsvalg

Oppdater automatisk

Valgt år ▼
2021

Valgt metode ▼
Sainte-Laguë

Første delingstall ▼
1.4

Sperregrense for utjevningsmandater %
4

Sperregrense for distriktsmandater %
0

Utjevningsmandater ▼
19

Distriktsmandater ▼
150

Inkluder partier uten mandater

Slå sammen 19 fylker til 11 fylker

Bruk fylkesdata fra 2021

Antall desimaler ▼
2

Disproporsjonalitetsindeks ▼
Gallagher

Enkeltfylke ▼
Hordaland

Siste mandat i Hordaland gikk til **Arbeiderpartiet**. **Venstre** hadde nærmeste kvotient og trengte 626 flere stemmer for å vinne mandatet.

Parti	Stemmer	Oppslutning %	Distrikt	Utjevning	Sum Mandater	Margin i stemmer	Siste kvotient
Høyre	74 282	24,30	4	0	4	14 362	8 253,56
Arbeiderparti	68 945	22,56	4	0	4	🏆	9 849,29
Fremskrittspå	38 352	12,55	2	0	2	10 895	7 670,40
Senterpartiet	29 981	9,81	2	0	2	19 266	5 996,20
Venstre	13 163	4,31	0	1	1	626	9 402,14
Kristelig Folke	14 724	4,82	1	0	1	14 824	4 908,00