



Kontor for demokrati og menneskerettigheter

NORGE

STORTINGSVALG
11. september 2017

Rapport fra OSCE/ODIHR sine valgeksperter



Warsawa
4. desember 2017

INNHALDSFORTEGNELSE

I.	SAMMENDRAG	1
II.	INNLEDNING OG ANERKJENNELSER	1
III.	BAKGRUNN	2
IV.	VALGORDNING OG LOVGIVNING.....	2
V.	VALGADMINISTRASJON	3
A.	ADMINISTRATIV STRUKTUR	3
B.	UTFØRING (STEMMEGIVNING, OPPTELLING OG TABULERING).....	4
C.	ELEKTRONISK ADMINISTRASJON	6
VI.	POLITISK PARTI- OG KAMPANJEFINANSIERING	7
A.	INNTEKTSKILDER OG UTGIFTER	7
B.	OFFENTLIGGJØRINGS- OG INNBERETNINGSKRAV	8
C.	ANSVARLIGHET	9
VII.	ANBEFALINGER	9
	VEDLEGG: VALGRESULTATER	11
	OM OSSE/ODIHR	12

NORGE
STORTINGSVALG
11. september 2017

Rapport fra OSCE/ODIHR sin valgevalueringsdelegasjon¹

I. SAMMENDRAG

På invitasjon fra den norske faste delegasjonen til Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), og basert på funnene og konklusjonene til en OSSE kartleggingsdelegasjon (NAM), sendte OSSE sitt kontor for demokrati og menneskerettigheter (OSSE/ODIHR) en delegasjon valgeksperter (EET) til stortingsvalget 11. september 2017. OSSE/ODIHR-ekspertene fokuserte sin evaluering på arbeidet til valgadministrasjonen og politisk parti- og kampanjefinansiering.

Norge er et parlamentarisk representativt konstitusjonelt monarki, med lovgivende makt fastsatt i et ett-kammers parlament direkte valgt gjennom forholdstallslistene. Som bemerket i tidligere OSSE/ODIHR-evalueringer, gir det aktuelle juridiske rammeverket generelt en solid basis for utføring av demokratiske valg. I tillegg venter en rekke OSSE/ODIHR-anbefalinger på vurdering, som en del av en pågående gjennomgangsprosess av lovgivningen.

Valgadministrasjonen, som Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er ansvarlig for, og bestående av en firelagsstruktur av valgorganer, fungerer effektivt og har høy grad av offentlig tillit. Interessenter ønsket etableringen av et nytt Valgdirektorat med delegert autoritet over flere nøkkelaspekter ved valgledelse velkommen, og bemerket dets forbedrede kapasitet. Siste-minuttsreguleringer rettet mot å øke sikkerheten for opptelling og tabulering gjorde ytterligere operasjonelle tiltak nødvendig, men var i det store og hele effektivt ledet av lokale valginstanser. Velgere ble gitt rikelige muligheter til å forhåndsstemme. Valglikhet og –mulighet er ikke fullstendig sikret for spesifikke grupper av velgere, inkludert de som forhåndsstemmer fra en annen valgkrets, og synshemmede velgere.

Politisk parti- og kampanjefinansiering reguleres av et stødig lovverk, inkludert krav om innsyn i kampanjedonasjoner og årlig rapportering for å sikre åpenhet. Offentlig finansiering er hovedgrunnlaget for parti-inntekter; men det har i de siste årene vært en skarp økning av private donasjoner. Enkelte av OSSE/ODIHR EET sine samtalepartnere er bekymret for store givernes potensielle overdrevne politiske innflytelse. Ansvarlighet er sikret gjennom effektivt oppsyn fra Partilovnemnda. Under valgperioden gav nemnda ut 14 formelle advarsler og trakk tilbake delvis offentlig støtte fra ett parti, for å ikke ha gitt innsyn i innberettbare donasjoner innen de fastsatte tidsfristene.

II. INNLEDNING OG ANERKJENNELSER

På invitasjon fra den norske faste delegasjonen til Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), og basert på funnene og konklusjonene til en OSSE kartleggingsdelegasjon (NAM) utført fra 21. til 23. juni, sendte OSSEs kontor for demokrati og menneskerettigheter

¹ Den engelske versjonen av rapporten er det eneste offisielle dokumentet. En uoffisiell oversettelse er tilgjengelig på norsk.

(OSSE/ODIHR) en delegasjon valgekspertter (EET) til stortingsvalget 11. september 2017. OSSE/ODIHR ETT bestod av tre eksperter fra tre OSSE-medlemsland.

OSSE/ODIHR-ekspertene fokuserte sin evaluering på arbeidet til valgadministrasjonen og politisk parti- og kampanjefinansiering. Rapporten er derfor begrenset i omfang og tilbyr ikke en generell evaluering av valgprosessen. Spesifikke områder under gjennomgang ble evaluert for overensstemmelse med OSSE-forpliktelser og andre internasjonale forpliktelser og standarder for demokratiske valg, i tillegg til nasjonal lovgivning. På linje med OSSE/ODIHR-metodologi, utførte ikke OSSE/ODIHR EET omfattende og systematiske observasjoner av valgdagsprosedyrer. Denne avsluttende rapporten bør leses i sammenheng med OSSE/ODIHR sin NAM-rapport fra 2017 og tidligere rapporter, som gir ytterligere detaljer om valgprosesser i Norge.²

OSSE/ODIHR EET ønsker å takke Utenriksdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), riksvalegsstyret, valgstyrene på fylkes- og kommunenivå, kandidater, politiske partier, samt andre samtalepartnere, for deres assistanse og samarbeid.

III. BAKGRUNN

Kongedømmet Norge er et konstitusjonelt monarki med parlamentarisk styreform. Kongens statsråd, ledet av statsministeren, utviser utøvende makt. Lovgivende autoritet ligger hos Stortinget, ett ett-kammersystem-parlament med 169 representater, valgt for en fireårsperiode. Den 22. april satte regjeringen datoen for stortingsvalget til 11. september.³

Etter stortingsvalget i 2013, dannet en sentrum-høyre minoritetskoalisjon, bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, regjering, med støtte fra Venstre og Kristelig Folkeparti, basert på adskilte samarbeidsavtaler. Opposisjonspartiene på Stortinget inkluderte Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

OSSE/ODIHR har siden 2002 evaluert tre valg i Norge. Senest i 2013, sendte OSSE/ODIHR en valg vurderingsdelegasjon (EAM) til stortingsvalget. OSSE/ODIHR EAM sin avsluttende rapport bemerket den høye tilliten til valgprosessen blant kandidater og allmennheten, så vel som profesjonaliteten og effektiviteten til valgadministrasjonen

IV. VALGORDNING OG LOVGIVNING

Stortingsrepresentantene velges gjennom et forholdstallsystem, med 150 representanter valgt fra 19 flermannskretser. De resterende 19 utjevningsmandatene tildeles partier som fikk mer enn fire prosent av stemmene på nasjonalt nivå for å gjenspeile de representative forholdstallene. Valg kan påklages av registrerte politiske partier og velgerinitiativgrupper som enten møter minimumskrav til valg støtte eller ved innlevering av støttesignaturer. Det er ikke mulig å stille til valg som uavhengig kandidat, noe som er motstridende med OSSE sitt København-dokument fra 1990.⁴

² Se alle tidligere [OSSE/ODIHR-rapporter om Norge](#).

³ Samtidig med stortingsvalget ble valg avholdt for Sametinget (*Sámediggi*), et lovgivende organ som representerer minoriteten av samer, og for to kommunestyre..

⁴ Registrerte partier og velgerinitiativgrupper som fikk mindre enn 500 stemmer i valgkretsen eller mindre enn 5000 stemmer på nasjonal basis i tidligere stortingsvalg er påkrevd å samle inn minst 500 signaturer til støtte for kandidatlisten sin. Paragraf 7.5 i [1990 OSSE sitt København-dokument](#) garanterer "borgeres rett til å stille til valg, som individ eller som representant for et politisk parti."

Et system med åpne valglister benyttes, og velgere kan endre rekkefølgen på kandidatene på partilistene (preferansestemming). Denne muligheten er begrenset i praksis, da en kandidat må markeres på stemmeseddelen på samme måte av minst halvparten av partiets velgere. Et større antall av OSSE/ODIHR sine samtalepartnere mente at denne høye terskelen bør vurderes.

I sin avsluttende rapport fra 2013, evaluerte OSSE/ODIHR EAM den aktuelle lovgivningen til å gi et solid grunnlag for å gjennomføre demokratiske valg. Anbefalinger fra den avsluttende rapporten til OSSE/ODIHR fra 2013 og tidligere rapporter har blitt behørig vurdert av myndighetene; men noen bør fortsatt adresseres. Disse inkluderer anbefalinger om å bedre garantere stemmelikheten i fordeling av mandater blant valgkretsene, å revurdere forpliktelsen til å godta kandidaturer, å fjerne forbudet for ansatte i departementene å bli valgt, å tilby muligheten til rettslig prøving av valgrelaterte klager i en kompetent domstol, og å revurdere Stortingets rolle i sertifiseringen av valgresultater.

Et antall av disse emnene skal undersøkes av en komite nylig etablert av Stortinget, med oppgave å gjennomgå utførelsen av valg og valglovene. OSSE/ODIHR EET sine samtalepartnere ønsket dette initiativet velkommen, og bemerket komiteens inkluderende sammensetning og den forventede utstrekningen av gjennomgangen.

V. VALGADMINISTRASJON

A. ADMINISTRATIV STRUKTUR

Overordnet ansvar for valgene ligger hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Basert på KDMs omorganisering fra januar 2016, ble flere KMD-nøkkelsvar delegert til et nytt direktorat for valg (Valgdirektoratet). Denne endringen ble gjennomført for å introdusere en grad av uavhengighet i administrasjonen av valg, og for å plassere nøkkelfunksjoner, inkludert tabuleringen av resultater og administrering av et integrert elektronisk administrasjonssystem (*Elektronisk Valgadministrativt System; EVA*), hos et mer selvstendig og spesialisert organ. Valgdirektoratets ansatte er profesjonelle embetsmenn og enkelte av dem har tidligere jobbet med valgrelaterte saker innen KDM.

Valg blir administrert av stemmestyre, kommunevalgstyre, fylkesvalgstyre og riksvalegsstyret. Hovedoppgavene ved valg utføres av kommunevalgstyrene, som bestemmer prosedyrer, trener valg- og opptellingsansvarlige, bestemmer tidspunkter og steder for stemming og etablerer resultater for kommunen. Fylkesvalgstyre godkjenner kandidatlistene, trykker stemmesedler, kontrollerer valgoppgjøret i kommunene og fordeler distriktsmandater. Riksvalegsstyret er et midlertidig organ, med medlemmer utsett av Kongen fra alle partier representert på Stortinget, og er ansvarlig for å høre klager og å fordele utjevningsmandater.

Fylkesvalgstyre og kommunevalgstyre velges fra sine respektive lokale myndigheter, med administrative oppgaver delegert til ansatte i lokalforvaltningen. Krav om kjønnsbalanse eksisterer for valgstyre og ble tilsvarende implementert.⁵ OSSE/ODIHR EET bemerket stor offentlig tillit til valgadministrasjonens prestasjon på alle nivåer.

Valgdirektoratet gir støtte til valgstyrene, hvilket inkluderer trening av kommune- og fylkesvalgstyre, informasjon og ressurser gjennom en nettportal, foreslår tilnæringsmåter for

⁵ Kommuneloven krever 40 prosent representasjon av hvert kjønn i slike komiteer .

valgorganisasjon og assistanse med EVA. Valgdirektoratets mandat inkluderer også å gi velgere informasjon om valg og å gjøre valg tilgjengelige for alle velgere.⁶

Samarbeidet mellom lokale valgfunksjonærer og Valgdirektoratet fortsetter å utvikle seg. Selv om Valgdirektoratet ble etablert i januar 2016, var mange av dets nøkkelansatte ikke på plass før august 2016. OSEE/ODIHR-samtalepartnere støttet konsekvent etableringen av Valgdirektoratet, og komplimenterte utviklede ressurser som nettportalen. Noen lokale valgfunksjonærer understreket en preferanse for mer spesifikke instruksjoner, heller enn generell rådgivning, og henledet oppmerksomheten på behovene hos nylig utnevnte funksjonærer og de i små samfunn som mottar liten støtte.⁷ Funksjonærer bemerket at trening og støtte tilbudt av Valgdirektoratet hadde blitt forbedret under valgåret. Generelt fungerer valgadministrasjonen effektivt og aktører ønsket etableringen av Valgdirektoratet velkommen, og bemerket dets forbedrede kapasitet.

B. UTFØRING (STEMMEGIVNING, OPPTELLING OG TABULERING)

Velgere gis omfattende muligheter til å avlegge stemme. Tidligstemming begynte fra 1. juli, etterfulgt av forhåndsstemming fra 10. august til 8. september.⁸ Velgere kunne også stemme per post. Under forhåndsstemming kan en velger bruke et hvilket som helst valgsted i landet. For å avgi preferansestemmer, må en velger stemme i hans/hennes egen valgkrets; ellers kan kun en partistemme avlegges ved å bruke den tilgjengelige valgkrets-stemmeseddelen eller en universell stemmeseddel.⁹ Stemmer avlagt utenfor kommunen blir oversendt til kommunevalgstyret i velgerens hjemkommune. Det er for tiden ikke noen bekreftelse på mottak av post-, tidlig-, eller forhåndsstemmer.

Omtrent 36 prosent av de avgitte stemmene var forhåndsstemmer. Nesten 100 000 velgere avga sin stemme utenfor sin hjemkommune. Siden den gitte kommunen ikke har alle de regionale listene i sin besittelse, bortsett fra å ikke ha mulighet til å avgi preferansestemmer, har velgere som stemmer utenfor sin valgkrets ikke alltid tilgang til et komplett valg av partier og velgerinitiativgrupper, eller kan stemme på et parti som ikke stiller i deres valgkrets. Denne praksisen har effekt på valglikheten, og er ufordelaktig for de partiene og initiativgruppene som kun stiller til valg i enkelte valgkretser, og kan føre til ugyldiggjøring av stemmesedler.

Valgdirektoratet og kommunene kunne vurdere å introdusere tiltak for å legge bedre til rette for parti- og preferansevalg under forhåndsstemming.

På valgdagen kunne velgere avgi stemme i et hvilket som helst stemmelokale innen sin kommune, en prosess forenklet i mange kommuner gjennom bruken av et elektronisk velgerregister for å identifisere og merke av velgere.¹⁰ For å stemme, velger en velger stemmeseddelen til hans/hennes

⁶ Valgdirektoratet opprettholder en nettside med velgerinformasjon og tilbyr tilskudd for å støtte velgerinformasjonsinitiativer. Kommunevalgstyret utførte lignende tiltak for velgerutdanning.

⁷ I denne konteksten er en positiv rolle spilt av *Valgforum*, en sammenslutning av valgfunksjonærer. Denne frivillige organisasjonen fungerer som et likemannsnettverk for å dele informasjon og utveksle beste praksis ved valgadministrasjon.

⁸ En velger som ikke kan stemme under perioden for forhåndsstemming, kan søke om tidligstemming. Til forskjell fra forhåndsstemming blir ikke stemmesedler fra tidligstemming avgitt direkte i valgurnen, men blir tatt vare på av velgerens hjemkommune til det endelige velgerregisteret er klart.

⁹ Velgere kan be om en stemmeseddel fra sin hjemkommune, men dette virker å være en sjeldent benyttet mulighet. Universale stemmesedler inneholder alle partiene som stiller til valg over hele landet, men ikke velgerinitiativgrupper. De sistnevnte er bare inkludert på stemmesedler i deres respektive valgkretser.

¹⁰ I tillegg til 11. september, hadde kommuner mulighet til å tilby stemmegivning den 10. september.

parti eller initiativgruppe og kan endre kandidatenes rekkefølge (hvis ønskelig). Å tillate ubegrenset tilgang til stemmesedler kan kompromittere avstemming.¹¹ Funksjonærer på alle nivåer var oppmerksomme på slik risiko, og trente ansatte deretter. Utformingen av gamle stemmeavlukker og travle perioder under avstemming kan føre til at slike problemer fortsatt ikke kan bli fullstendig avverget.

Valgloven erklærer at et valgstyre kan be en ukjent velger om å gi bevis for identitet.¹² Bankkort er bredt akseptert som et identitetsdokument (ID), og er hyppig brukt som velgeridentifikasjon. OSSE/ODIHR EET ble informert om at nylig utstedte bankkort ikke har bilder, noe som etterlater førerkort og pass som hoveddokumenter for å etablere identitet.

Listen over akseptable ID-typer bør bli utvidet eller klargjort for å imøtekomme velgere uten pass eller førerkort.

I følge diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, er kommuner forpliktet til å gjøre stemmegivning tilgjengelig for alle velgere.¹³ Utformingen på enkelte stemmeavlukker gjorde det mulig for synshemmede velgere å selvstendig velge stemmeseddel for parti eller velgerinitiativgruppe. Velgere kunne også bruke den universelle stemmeseddelen, tilgjengelig i Braille. Det er ingen mulighet for synshemmede velgere å selvstendig gjøre preferansevalg av kandidater. Den nåværende praksisen kan være i konflikt med eksisterende forskrifter og internasjonale forpliktelser.¹⁴

Ytterligere tiltak bør utføres for å gjøre det mulig for synshemmede velgere å selvstendig velge kandidater.

Forhåndsstemmer ble talt opp av kommunevalgstyrene under valgdagen, ofte ved bruk av stemmeseddel-skannere.¹⁵ Den 1. september utstedte KMD en forskrift som først krevde en manuell optelling av alle stemmesedler. I følge KMD var dette tiltaket for å styrke tillit til valgprosessen og for å fjerne bekymringer om at resultater fra optelling med skannere kunne bli kompromittert. Mange kommunevalgstyrene måtte gjøre operasjonelle og prosedyremessige endringer i siste øyeblikk; allikevel, OSSE/ODIHR EET ble informert om at kommunevalgstyrene håndterte dette nye kravet på en vellykket måte, ved å benytte ytterligere ressurser og ved å gjøre justeringer på tidsplaner for optelling. Det ble ikke rapportert til OSSE/ODIHR EET at noen vesentlige problemer oppstod som et resultat av bestemmelsen om å innføre en manuell optelling.

For å fullføre en førsteoptelling av stemmer, var kommunevalgstyrene forpliktet til å vente til kl. 17.00 dagen etter valget for sent ankomne forhåndsstemmer. I følge valgloven er det velgerens ansvar å forsikre at hans/hennes stemme ankommer før denne tidsfristen. Da velgere har mulighet

¹¹ En velger kan for eksempel flytte stemmesedler fra bunke til bunke, hvilket kan lede til at man avgir stemme for galt parti, fjerne stemmesedlene til et parti, eller krysse av og/eller rangere kandidater på et antall blanke stemmesedler.

¹² Stemmestyrene besøkt av OSSE/ODIHR EET avkrevde alltid at velgere måtte vise ID.

¹³ Hvis et valglokale er utilgjengelig, kan en velger be om å få stemme utenfor lokalene.

¹⁴ Artikkel 26 i valgforskriften krever at blinde og delvis seende velgere skal ha mulighet til å stemme uten å be om assistanse. Paragraf 11 i [United Nations Human Rights Committee \(UNHRC\) General Comment \(GC\) No. 25 to the International Covenant on Civil and Political Rights \(ICCPR\)](#) krever at "stater må gjøre effektive tiltak for å sikre at alle personer med stemmerett er i stand til å utøve denne retten." Artikkel 29 i [Konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne – Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#) anbefaler statsparter å "arbeide aktivt for å fremme et miljø der mennesker med nedsatt funksjonsevne fullt ut og på en effektiv måte kan delta i ivaretagelsen av offentlige anliggender, uten diskriminering og på lik linje med andre [...]".

¹⁵ Skannere for stemmesedler ble brukt i 193 av 426 kommuner.

til å avgi stemmer til og med fredag før valgdagen, kan noen stemmer potensielt ankomme etter denne tidsfristen, og må derfor bli forkastet.¹⁶

Forhåndstemmeprosedyrer bør justeres for å sikre at alle gyldige stemmer avgitt blir talt.

En andre opptelling, ofte gjort med skannere, blir verifisert opp mot den første opptellingen og godkjent av kommunevalgstyret, og resultatene blir sendt inn via EVA. Fylkesvalgstyret utførte en tredje og avsluttende skannet opptelling av alle de respektive kommunene før de fastsatte resultatene.¹⁷ Resultater ble offentliggjort på nett av KMD på en rullerende basis etter at valglokale stengte, per valglokale, med unntak av tilfeller hvor kommunevalgstyret valgte å gruppere valglokaler sammen for opptelling for operasjonell hensiktsmessighet eller for å beskytte stemme-hemmelighet.¹⁸

Med unntak av der stemme-hemmelighet er utfordret, bør resultater bli offentliggjort per valglokale for å øke åpenhet og tillate økt gransking av resultater.

C. ELEKTRONISK ADMINISTRASJON

Selv om organiseringen av valg er desentralisert, er mange kjernefunksjoner universelt administrert gjennom EVA, en konfigurasjon av flere, separate, men allikevel integrerte systemer og moduler, som har blitt forbedret ved hvert påfølgende valg siden KMD begynte å bruke elementer av et felles valgadministrasjonssystem under lokalvalget i 2011. EVA benyttes til å forenkle styringen av valgadministrasjonssystemer, inkludert registrering av kandidatlistene, designet, trykkingen og skanningen av stemmesedler, stemmetabulering og offentliggjøring av resultater. Det er også viktig for funksjonen av det elektroniske velgerregisteret, som en måte å identifisere velgere som avgir stemmer. Kommuner er ikke forpliktet ved lov til å bruke EVA. Allikevel, dets mange funksjonaliteter, enkelhet i bruk og gratis tilgjengelighet for kommuner, har ført til at det har blitt universelt innført. Valgfunksjonærer på alle nivåer var svært fornøyde med systemet, og understreket at det hjalp til med å organisere arbeidet deres, overholde tidsfrister og følge prosedyrer konsekvent.

Testing av EVA, inkludert skannerfunksjoner, ble gjort to ganger før valgdagen. Valgstyret og valgdirktoratet var i følge rapporter fornøyd med systemets operasjon og sikkerhet. Allikevel, kort tid før valgdagen, som en respons til den pågående offentlige debatten om potensielle eksterne angrep på EVA, utstedte direktoratet nye anbefalinger for IT-sikkerhet med mål om å forbedre sikkerheten ved opptellings- og tabuleringsprosessene. Disse ble bare delvis implementert av kommunevalgstyret og fylkesvalgstyret på grunn av tidsbegrensninger.¹⁹

I de tilfeller modifikasjoner er introdusert til valgoperasjoner, inkludert til elektroniske systemer, bør fullstendig overholdelse sikres for alle nivåer av valgadministrasjonen.

¹⁶ I 2013 ankom minst 1.653 stemmer for sent til å bli opptalt. I 2016 sluttet Posten med lørdagsombæring, hvilket resulterte i at noen stemmesedler kun ble sendt ut på mandag, dagen før tidsfristen.

¹⁷ I Oslo blir det bare gjort to opptellinger på grunn av den doble statusen som kommune og valgkrets.

¹⁸ Totalt talte 202 kommunevalgstyret valglokaler sammen, og etablerte resultater kun på kommunenivå.

¹⁹ Disse inkluderte re-installering av programvare mellom kommune- og valgkretsopptelling (hvor man delte skannere) og frakobling av skannernetverket fra EVA og manuell overføring av resultatdata på krypterte disketter.

Det ble ikke rapportert om noen problemer relatert til skannerne eller med stemmetabulering i ettertid. Motstridende med internasjonale standarder og god praksis, var kildekoder ikke tilgjengelig for offentlig granskning før dette valget.²⁰

Kildekoder i programvare brukt til å forenkle nøkkelprosedyrer i stemming bør gjøres tilgjengelige for ekstern verifisering og vurderinger bør offentliggjøres.

VI. POLITISK PARTI- OG KAMPANJEFINANSIERING

Politisk parti- og kampanjefinansiering reguleres i hovedsak av partiloven og en supplementerte KMD forskrift om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partilovforskriften), som spesifiserer partiers innberetnings-, regnskapsføring- og bokføringsansvar.²¹

Partiloven ble vesentlig endret i 2013, og tok til seg anbefalinger fra OSSE/ODIHR og Europarådets gruppe av stater mot korrupsjon (GRECO) innen området for politisk finansiering.²² Endringene forbedret offentliggjørings- og innberetningskrav, understreket viktigheten av uavhengig revisjon og rollen til partilovnemnda som et overvåkende organ. Sanksjoner og bøter for grov uaktsomhet og overtredelse ble også introdusert.

A. INNTEKTSKILDER OG UTGIFTER

Offentlig støtte er en vesentlig kilde for parti-inntekter. I 2016 bestod denne av 74,4 prosent av all partifinansiering.²³ På nasjonalt nivå utgjør 10 prosent av det samlede tilskuddet "grunnstøtte", utbetalt som et likt kronebeløp til alle partier som ved siste stortingsvalg mottok minst 2,5 prosent av stemmene, eller som er representert med minst ett mandat på Stortinget. De resterende 90 prosentene av tilskuddet ytes som stemmestøtte og er et likt kronebeløp per stemme oppådd av et parti ved siste stortingsvalg. I 2017 mottok partier på nasjonalt nivå 296 millioner NOK i offentlig støtte.²⁴

Partiloven tillater at partier kan motta private donasjoner, med unntak av kilder som er anonyme, statskontrollerte eller offentlige instanser eller utenlandske givere. Partier benyttet denne muligheten aktivt – spesielt på nasjonalt nivå. Under kampanjen i 2017 rapporterte partier totalt 66,3 millioner NOK i donasjoner på 10.000 NOK eller over.²⁵ Dette utgjorde en vesentlig økning sammenlignet med antallet slike donasjoner i forkant av stortingsvalget i 2013.²⁶

²⁰ Kildedokumenter ble gjort tilgjengelige under valg i 2011 og 2013, da internetstemmegivningspiloter ble utført. Valgdirektoratet vurderer å gjøre kildekoder tilgjengelige for offentlig granskning etter dette valget. Paragraf 19 av [UNHRC GC No. 34](#) til Artikkel 19 i ICCPR lyder: "For å sette i effekt retten til tilgang på informasjon bør statsparter proaktivt legge ut offentlig regjeringsinformasjon av offentlig interesse. Statsparter bør gjøre enhver innsats for å forsikre enkel, raskt, effektiv og praktisk tilgang til slik informasjon". Anbefalinger 33 og 39 i [Council of Europe Recommendation \(2017\)5](#) erklærer at elektroniske stemmesystemer bør åpnes av verifiseringshensikter og være mulige å revidere, med funn gjort offentlig tilgjengelige.

²¹ I tillegg inkluderer straffeloven, skatteloven, merverdiavgiftsloven, bokføringsloven, regnskapsloven, lov om lotterier, medialoven og revisorloven bestemmelser relevante for partiers finansielle administrasjon.

²² Se OSCE/ODIHR-rapportene om stortingsvalgene i 2009 og 2013 og [GRECO Report RC-III \(2013\) 5E](#).

²³ Dette og andre tall for parti- og kampanjefinansiering er levert av [Statistisk sentralbyrå - Statistics Norway](#).

²⁴ Omtrent 31,3 millioner EUR; 1 EUR er omtrent 9,45 NOK. Valgkrets- og kommunale enheter av politiske partier regnes som separate legale enheter, med rett til sin egen offentlige støtte.

²⁵ I følge partiloven var valgperioden der spesiell offentliggjøring av donasjoner var påkrevet fra 1. januar til 8. september.

²⁶ Sammenligningen er basert på data levert av Statistisk sentralbyrå for 2013- og 2017-valgene, fra 14. september 2017.

Partiene på venstresiden har en tendens til å få støtte fra fagforeninger, mens partiene på høyresiden tiltrekker flest givere fra næringslivet. Landsorganisasjonen i Norge (LO) – landets største fagforening, bidro med den største enkeltdonasjonen – 17 millioner NOK til Arbeiderpartiet. Det største bedriftsbidraget på 3 millioner NOK ble donert til Høyre. Enkelte av OSSE/ODIHR EET sine samtalepartnere er bekymret for den potensielle overdrevne innflytelsen til prominente givere, men var allikevel motvillige til å anbefale en bidragsgrense. Partiet Rødt var de eneste som informerte OSSE/ODIHR EET om sine intensjoner om å anbefale donasjonsgrenser.²⁷

I følge partiloven skal bruk av offentlig støtte ikke bli gitt restriksjoner eller betingelser fra regjeringen. Forbudet mot å kjøpe TV-reklame, stipulert i medialoven, er den eneste lovmessige begrensningen relatert til kampanjeutgifter og er vurdert positivt av majoriteten av de politiske partiene, da dette bidrar til like muligheter.

B. OFFENTLIGGJØRINGS- OG INNBERETNINGSKRAV

Inntekter og utgifter relatert til valgkampanjer er inkludert i partienes årlige innberetning, som må avgis innen 1. juni etter endt kalenderår. I et valgår, må donasjoner større enn 10.000 NOK innberettes separat innen fire uker etter at donasjonen er mottatt, men ikke senere enn fredagen før valget, i de tilfellene en donasjon er gjort mindre enn fire uker før valget. Denne bestemmelsen gjelder også flere donasjoner mottatt fra samme kilde, dersom de tilsammen er høyere enn det nevnte beløpet. Et antall partier informerte OSSE/ODIHR EET om at i tilfeller med aktiv pengeinnsamling og avhengighet av små givere, stiller bestemmelsen betydelige krav til innsats fra partiene for å overvåke donasjoner.

Partiloven kvalifiserer donasjoner ikke bare som pengebidrag, men også som varer, tjenester og andre fordeler mottatt gratis eller til redusert pris. I følge loven, skal donasjoner i naturalia verdisettes til markedspris. Selv om ytterligere veiledning om innberetning og verdisetting av donasjoner i naturalia blir gitt i KDMs retningslinjer, bemerket enkelte partirepresentanter at innberetning på ikke-monetære bidrag kan være problematisk.²⁸ Partier som mottar tjenester gratis eller til redusert pris var til tider usikre på hvorvidt verdien på en tjeneste mottatt innen en viss periode oversteg 10.000 NOK, og dermed krevde offentliggjøring innen fire uker. Siden enkelte tredjeparter aktivt fremmet enkelte partier, stilte flere av OSSE/ODIHR EET sine samtalepartnere spørsmål ved hvorvidt denne praksisen skulle rapporteres som donasjoner i naturalia.

29. august, på forespørsel fra Fremskrittspartiet, utstedte partilovnemnda en tolkning av partiloven om partiers ansvar for å innberette bidrag gitt til partimedlemmer og kandidater som privatpersoner. I følge partilovnemndas tolkning, er partilovens omfang begrenset til politiske partier og ungdomsorganisasjonene deres, hvilket betyr at bidrag gitt direkte til kandidater eller andre partimedlemmer faller utenfor partiets innrapporteringsforpliktelser. I praksis varierte innberetning om donasjoner mottatt direkte av partimedlemmer og kandidater fra parti til parti.²⁹

OSSE/ODIHR EET sine samtalepartnere i akademia og det sivile samfunn uttrykte tillit til kampanjefinansieringssystemet, men mente at den økte rollen til donasjoner og den pågående

²⁷ Se paragrafene 170-175 i [OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on the Political Party Regulation](#).
²⁸ Se [Guidelines for reporting in-kind donations and reporting political and business agreements with the donor](#), utstedt 28. februar 2011.

²⁹ For eksempel informerte Arbeiderpartiet OSCE/ODIHR EET om et tilfelle der betalt permisjon ble innvilget av en kandidats arbeidsgiver. Partiet innberettet kandidatens lønn i denne perioden som en i naturalia-donasjon.

debatten om individuelle kandidaters rolle i valgsystemets kontekst burde kreve videre diskusjoner om kampanjefinansieringsreguleringer.

For å forbedre åpenhet om parti-inntekt, bør ytterligere bestemmelser om regulering og offentliggjøring av monetære og i naturalia-bidrag til partimedlemmer og kandidater vurderes.

Årlig finansiell innberetning og innberetning om donasjoner sendes til Statistisk sentralbyrå, som publiserer dem på en egen nettside. Alle OSSE/ODIHR EET sine samtalepartnere vurderte innberetningssystemet som fullstendig åpent og pålitelig. Partier understreket den positive rollen til Statistisk sentralbyrå i å støtte dem med innberetningsprosessen, som majoriteten av partiene beskrev som kompleks og til tider u håndterlig. Til tross for kompleksiteten opplevde ingen partier store problemer med årlig finansiell innberetning..

C. ANSVARLIGHET

Partilovnemnda, et uavhengig administrativt organ bestående av fem medlemmer oppnevnt av Kongen for en seksårsperiode, er ansvarlig for tilsyn med politisk finansiering og kampanjefinansiering. Den har makt til å kontrollere at partiene etterfølger politisk finansierings og kampanjefinansierings bestemmelser, å pålegge sanksjoner og å tolke relevante lovbestemmelser. Partilovnemnda kan agere på eget initiativ, eller på initiativ fra en borger. Sanksjoner pålagt av partilovnemnda er basert på informasjon gitt fra Statistisk sentralbyrå, og kan bli rettslig vurdert. I valgperioden utstedte partilovnemnda 14 formelle advarsler for sen innberetning av donasjoner til 8 partier og deres distriktsenheter. Den fattet også vedtak om å konfiskere 12.000 NOK fra Miljøpartiet De Grønnes offentlige støtte for en gjentatt overtredelse av innberetningsforpliktelser for donasjoner .³⁰

I en annen sak ble Høyres lokalavdeling i Bærum kommune bøtelagt 200.000 NOK for å forsømme å innberette et antall donasjoner mottatt under valgperioden. Boten ble pålagt av statsadvokaten, da saken involverte andre finansielle misligholdelsesforhold. OSSE/ODIHR EET sine samtalepartnere, inkludert sanksjonerte partier, vurderte partilovnemndas arbeid og dens tilsynskapasitet positivt.

I følge revisorloven er partienes sentrale strukturer forpliktet til å undergå en årlig revisjon. I tillegg kan partilovnemnda be om at en sentral struktur, eller dens avdelingers etterfølgelse, kan undersøkes av et utpekt tilsynsorgan, Partirevisjonsutvalget.³¹ Utenfor valgår gjør partirevisjonsutvalget årlige rutinekontroller av en prosent av partiene og deres avdelinger og gir partier rådgivning om regnskapsføring, bokføring og innberetningsansvar. Politiske partier som undergikk kontroll av partirevisjonsutvalget i 2016 vurderte dets arbeid positivt.

VII. ANBEFALINGER

Disse anbefalingene, som også er fortløpende nevnt i teksten over, tilbys med utsikt å videre forbedre gjennomføringen av valg i Norge og for å støtte opp under tiltak for å bringe dem fullstendig på linje med OSSE-forpliktelser og andre internasjonale forpliktelser og standarder for

³⁰ Summen tilbakeholdt var lik verdien av donasjonen som Miljøpartiet De Grønne hadde forsømt å rapportere i tide under valgperioden i 2017. Miljøpartiet De Grønne mottok en skriftlig advarsel for samme type overtredelse under lokalvalget i 2015.

³¹ Partirevisjonsutvalget er et ekspertorgan tilknyttet partilovnemnda, sammensatt av regnskaps- og revisjonprofesjonelle, og gitt oppgaven å utføre detaljert verifisering av partiers kontoer. Det ble etablert på linje med GRECO-anbefalingen for å sikre passende uavhengig tilsyn av politisk finansiering. Se [Greco RC-III \(2013\) 5E](#).

demokratiske valg. Anbefalingene bør leses sammen med tidligere utestående OSSE/ODIHR-anbefalinger. OSSE/ODIHR står klare til å bistå norske myndigheter for å ytterligere forbedre valgprosessen og å følge opp anbefalingene i denne og tidligere rapporter.³²

1. Valgdirektoratet og kommunene kunne vurdere å introdusere tiltak for å legge bedre til rette for parti- og preferansevalg under forhåndsstemming
2. Ytterligere tiltak bør utføres for å gjøre det mulig for synshemmede velgere å selvstendig velge kandidater.
3. Forhåndstemmeprosedyrer kunne justeres for å sikre at alle gyldige stemmer avgitt blir opptalt.
4. Listen over akseptable ID-typer bør bli utvidet eller klargjort for å imøtekomme velgere uten pass eller førerkort.
5. Med unntak av der stemmehemmelighold er utfordret, bør resultater bli offentliggjort per valglokale for å øke åpenhet og tillate økt gransking av resultater.
6. I de tilfeller modifikasjoner er introdusert til valgoperasjoner, inkludert til elektroniske systemer, bør fullstending overholdelse sikres for alle nivåer av valgadministrasjonen.
7. Kildekoder i programvare brukt til å forenkle nøkkelprosedyrer i stemming bør gjøres tilgjengelige for ekstern verifisering og vurderinger bør offentliggjøres.
8. For å forbedre åpenhet om parti-inntekt, bør ytterligere bestemmelser om regulering og offentliggjøring av monetære og i naturalia-bidrag til partimedlemmer og kandidater vurderes.

³² I paragraf 25 i [1999 OSCE Istanbul Document](#), forpliktet medlemsstatene i OSSE seg "til å omgående følge opp ODIHR sin valgevaluering og anbefalinger".

VEDLEGG: VALGRESULTATER³³

Antall registrerte velgere	3.765.245
Antall avgitte stemmer	2.945.345
Valgoppslutning (prosent)	78,2
Antall ugyldige stemmer	5.179
Antall blanke stemmer	18.509

Fordeling av gyldige stemmer og mandater til de politiske partiene som kom inn på Stortinget:³⁴

Politisk parti	Antall stemmer	Prosent	Antall mandater
Arbeiderpartiet	800.947	27,4	49
Høyre	732.895	25,0	45
Fremskrittspartiet	444.681	15,2	27
Senterpartiet	302.017	10,3	19
Sosialistisk Venstreparti	176.222	6,0	11
Venstre	127.910	4,4	8
Kristelig Folkeparti	122.797	4,2	8
Miljøpartiet De Grønne	94.788	3,2	1
Rødt	70.522	2,4	1

³³ Kildenettside: <http://www.valgresultat.no>

³⁴ Ni andre politiske partier mottok 1,8 prosent av stemmene totalt, og fikk ingen mandater på Stortinget.

OM OSSE/ODIHR

Kontoret for demokrati og menneskerettigheter (OSSE/ODIHR) er OSSEs hovedinstitusjon når det gjelder å bistå deltakende stater med å sikre at menneskerettigheter og grunnleggende friheter blir respektert med å overholde loven, fremme demokrati og bygge, styrke og beskytte demokratiske institusjoner, samt å promotere toleranse i samfunnet (fra erklæringen fra toppmøtet i Helsinki, 1992). Dette kalles OSSEs menneskelige dimensjon.

OSSE/ODIHRs hovedkvarter i Warszawa (Polen) ble opprettet som 'kontoret for frie valg' på toppmøtet i 1990, og driften startet i mai 1991. Ett år senere endret kontoret navn for å gjenspeile kontorets utvidede myndighet, som inkluderer menneskerettigheter og demokratisering. OSSE/ODIHR har i dag over 130 ansatte.

OSSE/ODIHR er Europas ledende organ når det gjelder **valgobservasjon**. Hvert år koordinerer og organiserer kontoret utsendelsen av flere tusen observatører som skal vurdere hvorvidt valget i OSSE-regionen utføres i samsvar med OSSEs krav, andre internasjonale standarder for demokratiske valg og nasjonal lovgivning. Kontorets unike metode sørger for en dyptgående innsikt i hele valgprosessen. Gjennom støtteprosjekter hjelper OSSE/ODIHR deltakende stater med å forbedre rammeverket rundt gjennomføringen av valg.

Kontorets **demokratiseringsvirksomhet** omfatter rettssikkerhet, lovgivende støtte, demokratisk styresett, migrasjon og bevegelsesfrihet, samt likestilling. OSSE/ODIHR iverksetter flere målrettede støtteprogrammer årlig med mål om å utvikle demokratiske strukturer.

OSSE/ODIHR bistår også deltakende stater i å oppfylle sine plikter når det gjelder å fremme og beskytte menneskerettigheter og grunnleggende frihet, i samsvar med OSSEs menneskerettighetsforpliktelser. Dette oppnås ved å arbeide med flere samarbeidspartnere for å fremme samarbeid, styrke kapasiteten og tilby ekspertise på områder som menneskerettigheter i kampen mot terrorisme, forbedre menneskerettighetene til personer som er utsatt for menneskehandel, utdanning og opplæring innen menneskerettigheter, overvåkning og rapportering av menneskerettigheter og kvinners rettigheter og sikkerhet.

Når det gjelder **toleranse** og **ikke-diskriminering**, bidrar OSSE/ODIHR med støtte til deltakende stater som vil styrke sitt arbeid mot hatkriminalitet, rasisme, fremmedfrykt, antisemittisme og andre former for intoleranse. OSSE/ODIHRs handlinger i forbindelse med toleranse og ikke-diskriminering er konsentrert rundt: lovgivning, opplæring av polititjenestemenn, overvåkning, rapportering og oppfølging av reaksjoner i forbindelse med hatmotiverte kriminelle handlinger og hendelser samt opplæring for å fremme toleranse, respekt og gjensidig forståelse.

OSSE/ODIHR gir råd til deltakende stater om statenes retningslinjer for **roma- og sintifolket**. Kontoret fremmer kapasitetsstyrking og nettverksbygging blant roma- og sintifolket, og oppfordrer roma- og sintirepresentanter til å delta i beslutningstakingende organer.

Alle ODIHR sine aktiviteter utføres i tett samarbeid med OSSE sine deltakende stater, OSSE sine institusjoner og feltoperasjoner, samt andre internasjonale organisasjoner.

Mer informasjon er tilgjengelig på ODIHR sine hjemmesider (www.osce.org/odihr).