



Tre prinsipielle debatter om Norges valgsystem

Av Theodor Barndon Helland, statsviter i Civita

Oppsummering

Stortinget behandlet et grunnlovsforslag om endringer i valgloven 1. juni 2022, som følge av Valglovutvalgets forslag i NOU: 2020: 6 Frie og hemmelige valg – ny valglov. Endringene i valgloven aktualiserte tre prinsipielle debatter, om (1) sperregrensen, (2) valgdistrikter, og (3) stemmerettsalder. Dette notatet ser på disse debattene.

Notatet konkluderer med følgende:

1. Sperregrensen kan senkes eller heves, men er mindre viktig enn valgdistriktenes innretning.
2. Valgdistriktene kan – men bør ikke nødvendigvis – endres når valgdistriktene frakobles det regionale forvaltningsleddet.
3. Stemmerettsalderen bør beholdes slik den er.

Innledning

1. juni 2022 debatterte Stortinget saken om å endre en rekke forhold ved den norske valgloven og vedtok mindre endringer. Saken forårsaket tre substansielle debatter: (1) sperregrensen, (2) valgdistriktene og (3) stemmerettsalder.

Stortinget vedtok følgende i de tre nevnte debattene:

1. Utjevningsmandatene fordeles mellom de registrerte politiske partiene som har stilt liste i alle valgdistriktene og har fått minst fire prosent av de godkjente stemmene i hele riket.
2. Riket inndeles i 19 valgdistrikter.
3. Stemmerett ved stortingsvalg har norske borgere som har fylt 18 år eller fyller 18 år i det året valgtinget holdes.

(1) Sperregrensen kan senkes eller heves, men er den mindre viktig enn valgdistriktenes innretning?

Siden andre verdenskrig har hovedregelen vært mindretallsregjeringer i Norge. Valget i 2013 gav oss det mest borgerlige Stortinget noensinne, mens valget i 2021 gav oss det mest sosialistiske Stortinget noensinne.

Allikevel har hovedregelen – også siden 2013 – vært mindretallsregjeringer. Vil en høyere eller lavere sperregrense skape mer styringsdyktige flertall eller sikre høyere grad av proporsjonalitet?

Prinsippet om at valg skal resultere i styringsdyktige parlamentariske flertall er ikke omdiskutert. Prinsippet betyr, enkelt forklart, at etter at valg er gjennomført, skal en utøvende makt kunne utgå fra flertallet av representantene som er valgt.

Dette prinsippet kan komme i konflikt med et annet prinsipp om proporsjonalitet. Proporsjonalitet, i denne sammenheng, betyr at flest mulig stemmer skal bli tellende for et mandat. Med andre ord: at færrest mulig stemmer skal bli «bortkastet».

Grunnen til at de to prinsippene kan komme i konflikt med hverandre, er at et system med svært stor grad av proporsjonalitet, som det norske, gjerne resulterer i at svært mange partier er representert. Et system som i mindre grad vektlegger proporsjonalitet, som for eksempel det britiske, resulterer gjerne i færre partier, som igjen gjerne gir mer styringsdyktige flertall. I hvert fall på kort sikt. Proporsjonalitet og representativitet kan over tid gi mindre polariserte valgsystemer.

I Norge velges representantene fra geografiske valgdistrikter som tidligere samsvarte med fylkesstrukturen. Notatet kommer tilbake til dette senere. Innenfor hvert geografiske valgdistrikt velges flere representanter. Dette systemet heter flertallsvalg i enmannskretser.

De norske valgdistriktene er proporsjonale, i varierende grad. Allikevel er det stemmer som ikke blir tellende for mandater. Grunnen til det, er at det kreves så og så mange stemmer for å oppnå et mandat i en gitt valgkrets. De stemmene som ikke blir tellende for et mandat, blir «til overs».

Det er dette utjevningsmandatene er til for å bøte noe på. Sperregrensen, på sin side, begrenser utjevningsmandatenes opprinnelige intensjon, ved at den setter en grense for hvor høy oppslutning partiene må ha nasjonalt, før de får være med i konkurransen om utjevningsmandatene. På denne måten bidrar sperregrensen til en balansert utjevning som skal sikre både styringsdyktighet og proporsjonalitet.

Flertallet i valglovutvalget foreslår en lavere sperregrense enn i dag, på tre prosent. Dette for å gjøre den norske valgordningen enda mer proporsjonal.

Argumentet er at, ved å gjøre terskelen for konkurranse om utjevningsmandatene lavere, vil flere stemmer bli tellende for et gitt mandat. Men utjevningsmandatene er kun 19 av 169 og bidrar kanskje i mindre grad til proporsjonalitet enn den effektive sperregrensen i et gitt valgdistrikt for distriktsmandatene, som notatet kommer tilbake til.

Tilhengere av en økt sperregrense argumenterer med at det vil gi de store partiene rettmessig mengde makt og betydning, slik velgeroppslutningen skulle tilsi, og med at en økt sperregrense vil kunne forhindre taktisk stemmegivning, hvilket igjen kan gi små partier uforholdsmessig stor innflytelse. Med taktisk stemmegivning menes det at velgere stemmer på et parti som ligger nær fire prosent oppslutning for å «bryte sperregrensen». En slik argumentasjon forutsetter at terskelen for taktisk stemmegivning synker dersom sperregrensen økes.

Formålet med at små partier ikke skal ha uforholdsmessig stor innflytelse er å sikre styringsdyktighet. Tilhengerne av en senket sperregrense argumenterer med at for mange stemmer ikke blir tellende for mandater, og at en høyere sperregrense favoriserer store partier.

For de 150 distriktsmandatene gjelder ikke sperregrensen, og valglovutvalget omtaler den faktiske grensen for å kapre ett av disse mandatene som effektiv sperregrense. Den effektive sperregrensen regnes ut fra antall stemmer fordelt på antall mandater per valgdistrikt. I dagens Oslo valgkrets er den for eksempel 3,9 prosent. Det er fordelingen av de 150 distriktsmandatene og innretning av valgdistrikter som er viktigst for grad av proporsjonalitet.

Valglovutvalget skriver at man trolig ville fått «størst likhet i stemmevekt», og dermed også proporsjonalitet, dersom Norge var *ett valgdistrikt uten sperregrense*. Ifølge utvalget ville det ved et slikt system kun kreves omtrent 0,4 prosent oppslutning for å vinne et mandat.

En kritikk av et slikt system er at partiene ville ha fått all makt over *geografisk* representativitet ved utforming av lister, når systemet i seg selv ikke sikrer dette.

All den tid partinominasjonene har ansvar for geografisk representativitet innad i hvert fylke, kan man spørre seg hvor stor eller liten en gitt geografisk enhet må være før geografisk representativitet må sikres av valgsystemet, ikke partiet. Systemet som Norge har per i dag, tillater for eksempel, i

teorien, at samtlige representanter fra alle partier i valgkrets Hordaland er fra Bergen, eller at ingen av dem er det.

Sperregrensen er en viktig prinsippdiskusjon, men det er de effektive sperregrensene i valgdistriktene som er viktigst. Derfor er innretning av valgdistriktene viktigere, både med hensyn til proporsjonalitet og styringsdyktighet.

Effektive sperregrenser, og potensiell avskaffelse av utjevningsmandatene kan igjen tematiseres når valgdistriktenes fremtid er avklart.

(2) Valgdistriktene kan – men bør ikke nødvendigvis – endres når valgdistriktene frakobles det regionale forvaltningsleddet

Stortinget har valgt å beholde de 19 valgdistriktene som Norge har hatt siden 1953, og argumenterer med at disse 19 sikrer bedre geografisk representasjon enn eventuelle nye valgdistrikter, for eksempel basert på de «nye fylkene» etter regionreformen.

Det er liten grunn til å harmonisere valgdistrikter med nye fylker, all den tid vi ikke vet om disse fylkene kommer til å eksistere ved neste stortingsvalg. Det er dessuten et konservativt argument å beholde valgdistriktene i kraft av både sin funksjon og sin institusjonelle og historiske verdi – særlig når vi ser at forsøk på å skape nye regionale forvaltningsledd resulterer i kaos.

Mens vi venter på utfallet av potensielle fylkesoppløsninger (eller om vi skal ha et regionalt forvaltningsnivå overhodet) er det krevende å skulle basere valgdistrikter, som må endres i grunnloven, på et forvaltningsledd som helst bør forsvinne.

Dersom Stortinget til slutt ender med å legge ned det fylkeskommunale forvaltningsleddet, bør man ha en prinsipiell debatt om valgdistrikter. Kanskje det er vel så naturlig å ha regionale valgdistrikter, som sør, vest, øst, midt og nord, eller ett nasjonalt valgdistrikt.

I store valgdistrikter kan den effektive sperregrensen dessuten være lavere, hvilket kan åpne for en diskusjon om man i det hele tatt behøver utjevningsmandater.

Geografisk er det vanskelig å se hvorfor de politiske partiene ikke kan ha ansvar for den geografiske representativiteten på Vestlandet, all den tid de har tilsvarende ansvar i Hordaland, Rogaland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane.

Vel så viktig er det kanskje at mange av stortingsrepresentantene som fatter dette vedtaket, selv ser for seg å stille til valg i nær fremtid. Kanskje er det best å unngå konkurranse fra nabo-distriktet.

Den historiske sammenknytning av det regionale forvaltningsleddet, fylkeskommunen og valgdistriktene kan ha vært en hemske i debatten om valgsystemer. Selv om fylkeskommune og valgdistrikt har vært det samme, er det ingen prinsipiell grunn til at det bør være slik videre, utover at det muligens harmoniserer med regional tilhørighet, i den grad det eksisterer på regionalt nivå.

Når Stortinget vedtok å beholde de 19 valgdistriktene som hang sammen med den tidligere fylkesstrukturen, fraviker man sedvanen om at valgdistrikt og forvaltningsledd skal samsvare.

(3) Stemmerettsalderen bør beholdes slik den er

Valglovutvalget foreslo at stemmerettsalderen lokalt skal senkes til 16 år, men foreslo ikke å endre valgbarhetsalder. Formålet er, slik utvalget beskriver det, å gi «ungdom praktisk erfaring med demokrati, noe som kan øke fremtidig valgdeltakelse».

Sosialistisk Venstreparti foreslo innføring av 16-års stemmerettsalder og argumenterte med at 16- og 17-åringene har «en rekke plikter pålagt dem gjennom lov», og at «dette er lover som disse ungdommene ikke har samme muligheter til å påvirke gjennom valg som voksne har». Det vises også til at valgordningen historisk har blitt stadig mer utvidet, og at 16-års stemmerett derfor er en «naturlig fortsettelse av denne utviklingen».

Som valglovutvalget selv redegjør for, er ikke aldersgrenser harmonisert i Norge. Myndighetsalder og stemmerettsalder har inntil nå vært den samme. Vi har også bl.a. følgende aldersgrenser: kriminell lavalder, 15 år; seksuell lavalder, 16 år; skattepliktig, 13 år; kjøp av drikkevarer med 22 prosent alkohol eller høyere, 20 år; sterilisering, 25 år; førerkort for bil, 18 år og tjenestegjøring i Forsvaret, 18 år.

Sosialistisk Venstreparti bruker dette som et argument for at stemmerettsalderen senkes til 16 år for å harmonisere med kriminell og seksuell lavalder i tillegg til at «retten til sjøl å velge utdanning kommer etter fylte 15 år, retten til å velge politisk og religiøst ståsted er 15 år, rett til abort er 16 år og retten til å motta (eller nekte) helsehjelp er 16 år».

Forslagsstillerne trekker selv frem tre motargumenter: modenhet, valgdeltakelse og samsvar mellom myndighetsalder, stemmerettsalder og valgbarhetsalder.

Dersom 16-åringene skal fatte valg som påvirker andre borgere i samfunnet, bør de først ha det fulle og hele ansvaret for seg selv. Dette berøres dessverre ikke av valglovutvalget, foruten å konstatere at særlig myndighetsalder er det klareste skillet mellom barn og voksen.

Et ytterligere skille mellom stemmerettsalder og valgbarhetsalder vil gi en ytterligere fragmentering av aldersgrenser i Norge, som helst burde ha blitt harmonisert.

Mangfoldet av norske aldersgrenser viser hvordan praktiske hensyn kan gå på bekostning av det prinsipielle. Det kan godt være fordelaktig for 16-åringene å bli gitt «praktisk erfaring med demokrati, noe som kan øke fremtidig valgdeltakelse», men det er samtidig prinsipielt betenkelig at man skal kunne ta valg som påvirker andre uten å selv være myndig eller valgbar.

Konklusjon

Valglovutvalgets NOU 2020: 6 og Stortingets behandling har aktualisert tre viktige prinsipielle debatter.

Det norske valgsystemet er proporsjonalt, både geografisk og politisk. Men det er valgdistriktenes innretning som har størst betydning for både proporsjonalitet og styringsdyktighet. Utjevningsmandatene bøtter noe på manglende proporsjonalitet, mens sperregrensen er en begrensning av dette uavhengig av om den senkes eller økes.

Allerede før fremtiden til det regionale forvaltningsleddet er avklart, opphørte den sedvanlige koblingen mellom regionalt forvaltningsledd og valgdistrikt, da Stortinget vedtok å beholde de «gamle» valgdistriktene, fordi de nye fylkene eller regionenes fremtid er såpass usikker.

Det er et konservativt argument å beholde fungerende gamle strukturer, når nye ikke fungerer særlig godt. Samtidig åpner utviklingen for en prinsippdebatt om valgdistrikter og forvaltningsledd behøver å være sammenkoblet overhodet.

Det er liten prinsipiell sammenheng mellom norske aldersgrenser. Praktiske hensyn har uthulet prinsippet om myndighetsalders konsekvenser for individuell frihet og ansvar, og stemmerettsalder står i fare for å bli eksempel på det samme, og nok en fragmentering av hva det vil si å være myndig i Norge.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjonsforfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på theodor@civita.no eller civita@civita.no.

Referanser

NOU 2020: 6. (2020). *Frie og hemmelige valg – nyvalglov*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. (2022). Innst. 411 S (2021–2022).

Stortinget. (2022). Dokument 12:11 (2019–2020), Innst. 411 S (2021–2022)