

Ny valgordning til Sametinget - utvalgets anbefalinger

Utvalget har lagt vekt på å utarbeide en relativt kort rapport, der vi håper at de fire hovedkapitlene på en oversiktlig og innsiktsfull måte gir innblikk i de vurderinger utvalget har gjort. I dette innledningskapitlet gjentas derfor ikke de mer overordnede vurderinger som våre forslag bygger på. Vi anmoder den enkelte leser om å gå til de respektive kapitlene for mer utfyllende informasjon i så måte. I det følgende skal vi med andre ord gå rett til en oversikt over utvalgets forslag. Vi begynner med manntallet.

Manntallet

Utvalget finner ikke grunn til å endre de to hovedkriteriene for innskriving i Sametingets valgmanntall på det nåværende tidspunkt. Retten til å skrive seg inn bør fortsatt være forankret i et subjektivt kriterium om samisk identitet og et objektivt kriterium knyttet til samisk språk, enten hos personen selv eller forankret i slektsmessig tilhørighet.

Utvalget foreslår heller ingen endringer i selve føringen av manntallet, men ønsker å understreke viktigheten av at Sametingets valgmanntall forblir et valgmanntall, altså en oversikt over samer som aktivt har tatt initiativ til å få stemmerett ved sametingsvalg. Dette er også grunnen til at utvalget foreslår at begrepet samemanntall, som nå brukes i sameloven, endres til Sametingets valgmanntall.

Utvalget foreslår også noen mindre endringer i samelovens tekst og i utformingen av teksten i manntallsskjemaet, det vil si det skjemaet som benyttes av de som skal registrere seg i manntallet. I sameloven foreslår vi at uttrykket ”har samisk som hjemmespråk” erstattes med ”har hatt samisk som hjemmespråk under oppveksten”. Når det gjelder manntallsskjemaet er det utvalgets forslag at en selv aktivt skal krysse av på skjemaet at en oppfatter seg som same, samtidig som skjemaet blir tydelig på at det med hjemmespråk menes hjemmespråk under oppveksten (jmfør forslag om endring i sameloven).

Utvalget ser ingen grunn til å endre på fristen for å registrere seg i manntallet for å få stemmerett ved kommende valg. Den blir som før 31. mai i valgåret, altså det året det også blir avholdt stortingsvalg.

Utvalget er kjent med at det har vært forslag om å flytte tidspunkt for sametingsvalget og avholde det samtidig med kommune- og fylkestingsvalget. Dette for å øke oppmerksomheten om valget i media. En har opplevd at sametingsvalget har ”druket” i oppmerksomheten rundt stortingsvalget. Utvalget

mener at både sametingsvalgets status som et nasjonalt valg og den praktiske gjennomføringen av valget, er best tjent med at valget gjennomføres parallelt med stortingsvalget.

Kretsinnndelingen

Det er på dette punktet utvalget har de mest omfattende endringsforslag. Det nåværende valgsystemet har nemlig så stor grad av disproporsjonalitet i seg at noe må gjøres for å rette dette opp. Utvalget argumenterer for å opprettholde en inndeling av landet i valgkretser, og ønsker altså ikke å operere med hele landet som en valgkrets. Vi foreslår en struktur som reduserer dagens 13 valgkretser til syv. Forslaget er dels basert på historiske og kulturelle forhold, og dels på praktiske og pragmatiske kriterier. I tillegg kommer det eneste faktiske tallgrunnlag som en kan forholde seg til, nemlig eksisterende manntallsdata. De syv valgkretsene som foreslås er følgende (navnene på kretsene er å betrakte som ”arbeidsnavn” og ikke som endelige):

1. Øst-Finnmark (dagens kretser Varanger og Tana, samt Lebesby kommune)
2. Midt-Finnmark (dagens kretser Karasjok og Kautokeino, samt Porsanger kommune)
3. Nordvestområdet (dagens krets Alta/Kvalsund, samt Måsøy, Nordkapp, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen kommune)
4. Troms (dagens krets Midt-Troms, samt Storfjord, Kåfjord, Lyngen og Sørreisa kommune)
5. Midt-Norge (dagens kretser Sør-Troms uten Sørreisa kommune, Nordre Nordland og Midtre Nordland)
6. Sørsameområdet (uendret)
7. Sør-Norge (uendret)

En viktig premiss i forslaget til ny kretsinnndeling, og de beregningene som skisseres nedenfor, er at ordningen med såkalte utjevningsmandater som ble innført ved valget i 2005 avskaffes. Utvalget foreslår at Sametinget går tilbake til 39 medlemmer, og gir en nærmere begrunnelse for dette i avsnitt 3.2.

Det er nokså stor variasjon i antall manntallsførte i de nye valgkretsene som foreslås (se figur 3.1 og tabell 3.4). Dette kompenseres imidlertid ved at forslaget også innebærer at de ulike kretsene vil få ulikt antall mandater, avhengig av størrelsen på manntallet i hver krets. Dersom en legger en ren forholdsmessighetsbetraktning til grunn ved fordeling av mandater til kretsene, vil imidlertid de samiske kjerneområdene i nord (det vil si kommunene som har flest manntallsførte) få en helt dominerende stilling i Sametinget (se tabell 3.4). Utvalget mener – i likhet med det samerettsutvalget i sin tid hevdet – at det er rimelig med en viss utjevning, og at kretser utenfor det nordlige kjerneområdet derfor får et visst tillegg. Dette gjelder først og fremst kretser med relativt få

manntallsførte, men det omfatter ikke i samme grad kretsen Sør-Norge. Selv om denne valgkretsen ligger under gjennomsnittet i antall manntallsførte, bør kretsen aldri få mer enn sin ”rettmessige andel” av mandatene – og den bør ikke overrepresenteres. Dette fordi kretsen består av kommuner som ligger utenfor de tradisjonelle samiske bosetningsområdene.

Fremgangsmåten for fordeling av mandater på kretsene har flere ledd. Det tas som utgangspunkt at hver krets skal ha minst to mandater, uansett hvor lavt manntallet i kretsen måtte bevege seg; hver valgkrets er garantert minst to representanter i Sametinget. Dette blir 14 mandater til sammen. Gitt at Sametinget har 39 mandater totalt, gjenstår det 25 mandater å fordele. Denne fordelingen foretas på grunnlag av manntallsstørrelse, og det benyttes en metode som gir så proporsjonalt resultat som mulig: De 25 mandatene fordeles ved Sainte-Laguës metode (med deletallene 1 – 3 – 5 – 7 – osv). Hvis kretsen Sør-Norge etter denne fremgangsmåten får flere mandater enn kretsen ville fått dersom Sainte-Laguës metode var brukt på alle 39 mandatene, reduseres Sør-Norges mandatantall ned til dette antallet og den kretsen som ellers står for tur får mandatet i stedet. På denne måten oppnår en at Sør-Norge ikke overrepresenteres, og alle mandatene blir fordelt på en entydig måte. Fremgangsmåten kan synes komplisert rent teknisk, men den bygger på enkle prinsipper.

Med utgangspunkt i manntallet ved siste valg (se figur 3.2) ville dette betydd at valgkretsene Midt-Finnmark og Øst-Finnmark ville fått en underrepresentasjon på henholdsvis to mandater og ett mandat sett i forhold til full proporsjonalitet. Disse tre mandatene ville gått til Sørsameområdet, Midt-Norge og Nordvestområdet. Det er også denne fordeling av mandater som vil være utvalgets forslag for valg til et Sameting på 39 medlemmer i 2009.

Etter et valg fordeles mandatene innenfor en valgkrets på valglisterne etter deres stemmetall akkurat som i dag. Utvalget finner innen grunn til å gå bort fra at en modifisert variant av Sainte-Laguës metode, med 1,4 som første deletall, benyttes i denne sammenheng.

Sametingets valgmanntall endrer seg i større eller mindre grad over tid, og som vi har sett er kretsenes manntallsstørrelse en viktig komponent ved fordeling av mandater på valgkretsene. Utvalget foreslår her en nyordning, nemlig at antall mandater i hver krets ikke lenger skal ligge fast, men blir justert etter hvert valg for å fange opp eventuelle endringer i Sametingets valgmanntall. Utvalget foreslår at slik justering skal foretas av det nyvalgte Sametinget etter hvert valg, med utgangspunkt i manntallet som var lagt til grunn ved det nylig avholdte valget. Ordningen sikrer fleksibilitet, men skaper også nødvendig forutsigbarhet.

En følge av utvalgets forslag til ny kretsinnndeling er at de minste kretsene blir borte. Det gjør at kravene til antall underskrifter m.v. for listeforslag etter utvalgets vurdering bør justeres noe. Utvalget foreslår å øke antallet fra dagens 15 til 30. Styremedlemmer i lokalavdeling i kretsen kan underskrive listeforslag som utgår fra organisasjoner som allerede er registrert hos Sametinget, og som fikk en viss oppslutning ved forrige sametingsvalg. Her foreslår utvalget å heve antall stemmer fra forrige valg fra minst 30 til minst 60 stemmer i valgkretsen, og fra minst 200 til 300 i landet som helhet.

Innflytelse på personvalget

Spørsmålet om innflytelse på personvalget handler om i hvilken grad velgerne bør ha innflytelse på hvilke kandidater som velges inn, eller om dette skal overlates helt og fullt til gruppene som setter opp valglisterne, slik det var ved sametingsvalget i 2005. Utvalget mener det er uheldig hvis velgerne ikke har noen mulighet for å avgi noe annet enn en ren parti- eller listestemme. En viss adgang til å uttale seg om kandidatene bør det finnes ved dette som ved andre valg i Norge. Utvalget har kommet frem til at det beste vil være å gjeninnføre den retteordningen som gjaldt ved sametingsvalg til og med valget i 2001 – men med to vesentlige modifikasjoner:

For det første bør det begrenses hvor mange kandidater velgerne skal kunne endre rekkefølge for på valglisterne. Utvalget foreslår at dette skal følge kretsstørrelsen: Velgerne tillater å uttale seg om så mange kandidater på valglisten som det totale antall mandater i valgkretsen, men likevel ikke mindre enn fem kandidater i noen valgkrets. Den foreslåtte begrensningen gjør rettemulighetene mer reelle enn tidligere. Jo færre personer rettemuligheten omfatter, desto mindre grunn er det å forvente at eventuelle rettelsler spres på så mange kandidater at de i praksis blir uten betydning.

For det andre foreslår utvalget at adgangen til å stryke navn på valglisterne ikke gjeninnføres. Dette har sammenheng med at en etter utvalgets mening bør legge vekt på velgernes positive preferanser, samtidig som velgere oppnår mye av det samme ved å endre rekkefølgen på stemmeseddelen som ved å stryke.

Når det gjelder antall kandidater på selve listene foreslår utvalget en moderat endring. I dag skal det være minst ni kandidater på alle lister til sametingsvalg i Norge. I tillegg kan det settes opp seks andre navn. Navnene settes opp i prioritert rekkefølge. Her vil utvalget, som følge av endret kretsstruktur, foreslå at det på listene fortsatt skal stå minst ni kandidater som er valgbare i kretsen i nummerrekkefølge. Lister i større kretser kan inneholde flere navn, men likevel ikke mer enn dobbelt så mange som det totale antallet mandater i kretsen.

Valgoppgjøret

Utvalget har tatt problemene knyttet til valgoppgjøret på stort alvor, da dette har vist seg å være sterkt knyttet til hvordan mange opplever betydningen av sametingsvalget. Vår vurdering er at selv om det kan gjøres visse forbedringer innenfor rammen av dagens system, noe utvalget går detaljert inn på, vil dette langt fra være av en slik karakter at valgresultatet kan komme på valgnatten. Dette er noe mange etterspør og ønsker. Ved å effektivisere opptellingen innenfor nåværende modell er det utvalgets vurdering at en i beste fall kan ha valgresultatet på fredag kveld i valguken. Men bare små uforutsette vanskeligheter vil fort gjøre at en må vente over helgen.

Utvalget går derfor inn for å bryte med dagens hovedmodell for opptelling ved at valgoppgjøret endres på en slik måte at valgresultatet med rimelig grad av sikkerhet kan foreligge på valgnatten. Det er i hovedsak to virkemidler som tas i bruk i denne sammenheng: Mer desentralisert opptelling enn i dag, og en begrensning til kun forhåndsstemmegivning i kommuner med svært få manntallsførte. Forslaget innebærer at i kommuner med 30 eller flere i manntallet skal kommunene selv telle opp stemmene og rapportere resultatet elektronisk på valgkvelden. I kommuner med under 30 registrerte i manntallet skal det bare være anledning til å forhåndsstemme. Siden forhåndsstemmene skal være opptellingsvalgstyret i hende valgdagen, vil dette sikre at valgresultatet også for disse kommunene vil foreligge valgnatten. Det betyr at samlet resultat for sametingsvalget kan foreligge på valgnatten.

De ulike delenes status

Det har vært stor enighet i utvalget om at Sametinget trenger et nytt og mer dynamisk valgsystem. Utvalget tror vi har kommet frem til et forslag som på en god måte balanserer vesentlige prinsipielle hensyn med det mer praktiske og hensiktsmessige. Til slutt i denne innledningen vil vi derfor komme med noen betraktninger om de ulike delene (kapitlene) og forholdet mellom dem. Rapporten kan på mange måter leses som å bestå av tre deler: (I) forutsetningen for i det hele tatt å kunne arrangere valg til Sametinget, nemlig et valgmanntall (kapittel 2), (II) selve valgordningen med kretsinndeling, fremgangsmåte ved mandatberegning og muligheter for innflytelse på personvalget (kapittel 3 og 4), og (III) gjennomføring av valget med opptelling (kapittel 5).

Disse tre delene kan sees som relativt atskilte. Om Sametinget etter høring finner ut at det likevel er ønskelig å gjøre endringer i manntallet, vil ikke det ha konsekvenser for det utvalget har foreslått i de andre kapitlene. Det samme gjelder for valgoppgjøret. Om en istedenfor å gå for vårt forslag heller ønsker en viss innstramming og forbedring av dagens hovedmodell, får det ingen konsenser for våre forslag i de andre kapitlene. Når det gjelder kapittel 3 og 4 er situasjonen en annen. For det første avhenger de forslagene vi kommer med om velgernes innflytelse på personvalget (kapittel 4) i noen

grad av at det gjøres endringer langs de hovedlinjer vi har foreslått i kapitlet om kretsinnndelingen (kapittel 3). Men enda viktigere, kapitlet om kretsinnndelingen er bygd opp slik at dersom det her foreslås store endringer, for eksempel ved å basere fastsettelse av kretsenes størrelse på skjønn heller enn en formalisert metode av den typen utvalget går inn for, faller mange av forutsetningene som dette kapitlet bygger på bort. Deler av utvalgets forslag er slik sett å anse som en helhetlig ”pakke”.

Utvalget vil påpeke at det er flere fordeler med å etablere en formell prosedyre for kretsens mandatfordeling. For det første sikrer det ”gjennomsiktighet” og etterprøvbarehet, noe som er vanskelig å oppnå fullt ut ved en skjønnsmessig fremgangsmåte. For det andre innebærer det at kretsene behandles på samme måte; små kretser favoriseres uansett hvor i landet de måtte finnes (med et visst unntak for Sør-Norge), og de største kretsene får redusert uttelling nettopp fordi de er store – uansett hvilke kretser det er tale om. For det tredje blir det mulig å foreta en kontinuerlig justering av mandatfordelingen til kretsene i takt med endringer i manntallet.

Skulle Sametinget velge å heller gå i retning av mer skjønnsbaserte og mindre formelle ordninger vil en i realiteten havne tilbake til start. Det vil etter utvalgets syn være mer enn synd, for som et relativt nytt parlament trenger Sametinget et moderne og dynamisk valgsystem. Dagens system er ingen av delene. Utvalget tror at de forslagene som her legges fram vil sikre at det blir det.