



Kommunal- og distriktsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

15.12.2023

**Høringssvar – forslag til forskrifter om folkeavstemninger i de områdene som tidligere utgjorde Søgne og Songdalen kommuner (deres ref. 23/5894-1)**

Pensjonistforbundet og SAKO (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund og Jernbanepensjonistenes Forbund) gir felles høringssvar.

**Sammendrag**

Pensjonistforbundet og SAKO mener at regjeringens forslag til gjennomføring av folkeavstemningene i Søgne og Songdalen ikke ivaretar viktige demokratiske prinsipper. Vi mener avstemningene bør gjennomføres slik ordinære valg i Norge gjennomføres, dvs. ved fysisk avstemning i et stemmeavlukke. Det sikrer frie og hemmelige valg, og gir valgresultatet høyest mulig legitimitet.

Verken digital eller postal avstemning kan garantere valg under kontrollerbare forhold. I tillegg har begge stemmeformer utfordringer knyttet til deltakelse og tilgjengelighet, samt velgernes personvern og muligheter for praktisk hjelp. Det er heller ikke bevis for at valgte former gir høyere valgdeltakelse. Vi mener også at stemmerettsalderen i en så viktig sak bør være lik myndighetsalder.

Pensjonistforbundet og SAKO støtter ikke forslaget til forskrifter om folkeavstemning i Søgne og Songdalen.



## Bakgrunn

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) foreslår to forskrifter for gjennomføring av folkeavstemninger i de områdene som tidligere utgjorde Søgne kommune og Songdalen kommune. Formålet med dem er å avholde to folkeavstemninger for å avgjøre om innbyggerne fortsatt vil forbli i Kristiansand kommune.

Forskriftene planlegges fastsatt hjemmel i lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser (*inndelingsloven*) § 10 andre ledd. De to forskriftene er identiske, men gjelder for hvert sitt område. Forskriftene trer i kraft straks de blir fastsatt og vil oppheves 30. juni 2024.

Til tross for at det opp gjennom årene er avholdt en rekke rådgivende folkeavstemninger lokalt, regionalt og nasjonalt, finnes det fortsatt ikke regler for gjennomføring av slike. Folkeavstemninger er ikke underlagt valgloven. Det nærmeste man kommer er KDDs veileder fra 2020 om lokale rådgivende folkeavstemninger.

KDD foreslår at folkeavstemningene skal gjennomføres digitalt, men med mulighet for å stemme per brev om man ikke ønsker eller kan benytte den digitale løsningen. Alle stemmeberettigede blir kontaktet per post.

KDD foreslår videre at stemmerett gis til alle som er folkeregistrert som bosatt i områdene som tilsvarer henholdsvis tidligere Søgne og Songdalen kommuner per. 2. januar 2024. Det foreslås at stemmerettsalderen er 16 år, i praksis slik at alle som har fylt eller fyller 16 år i 2024 har stemmerett.

## Gjennomføringen gir ingen garanti for frie og hemmelige valg

Under ordinære valg (storting, fylke og kommune) er det ikke tillatt med elektronisk stemmegivning. Det har riktignok vært gjennomført forsøk i mindre skala med elektronisk stemmegivning, men disse var hjemlet i en unntaksforskrift (som unntak fra valgloven). Hovedårsaken til at man har opprettholdt valg i fysiske valglokaler, er å ivareta prinsippet om frie og hemmelige valg. I et valgavlukke kan ikke ektefelle, barn, søsken, nabo, verge eller andre påvirke eller kontrollere stemmegivningen.

Ved digitale valg – selv ved bruk av BankID o.l. – er det alltid en fare for at andre kan påvirke eller kontrollere stemmegivningen, fordi den finner sted i omgivelser som ikke er kontrollerbare. Tilsvarende gjelder for stemmegivning per post. Valgarrangør har ingen garanti for at en stemme virkelig er avgitt av den stemmeberettigede, eller om den stemmeberettigede har vært utsatt for utilbørlig påvirkning og press.

Det er sterkt kritikkverdig at høringsnotatet snur denne problemstillingen på hodet når det står at «Velgeren vil selv være ansvarlig for å stemme usett for å ivareta hemmelig



valg, uavhengig av om velgeren stemmer elektronisk eller per brev.» Det er alltid arrangøren av valget som har hovedansvaret for å sikre retten til frie og hemmelige valg, ikke velgeren. Derfor er forslaget til § 5 «Velgeren skal stemme usett av andre.», både en ren ansvarsfraskrivelse og helt umulig å kontrollere og sanksjonere.

For å komme nærmest idealet om frie og hemmelige valg, er det beste at alle avgir stemme i et valgavlukke, skjermet for andres kontroll og påvirkning. Det er derfor dette er «normalen» ved norske valg. Det gir valgresultatet høyest mulig legitimitet.

### **Lav legitimitet gir resultatene lavere verdi**

Regjeringen har sagt at den vil dekke alle kostnader knyttet til oppløsning av regioner og kommuner. En folkeavstemning med høy legitimitet er en liten, men viktig del av dette kostnadsbildet. Det er påfallende at regjeringen - som begrunner folkeavstemningene med at kommunesammenslåingen av Søgne, Songdalen og Kristiansand mangler demokratisk legitimitet - velger en valgordning som har lavere demokratisk legitimitet enn nødvendig. Kostnadene ved å gjennomføre fysiske valg er svært lave i forhold til de potensielle kostnadene ved (enda et) resultat med lav legitimitet, som f.eks. misnøye med og lav tillit til myndighetene.

Lav legitimitet kan også medføre at politikerne føler seg mindre forpliktet til å ta hensyn til resultatene. Fylkestinget i Innlandet valgte å ignorere resultatet av folkeavstemningen i 2022 om mulig oppløsning av fylket. Den avstemningen hadde lav legitimitet, fordi den kun var digital, hadde lav deltakelse (46,7 prosent), stemmerettsalder på 16 år og kun et svært knapt flertall for oppløsning (50,7 prosent). Både måten avstemningen ble gjennomført på og hvordan fylkestinget valgte å forholde seg til resultatet, medførte sterke reaksjoner i form av sinne og tapt tillit.

### **Høy legitimitet er viktig, fordi sedvane tilsier at resultatet nesten alltid respekteres**

Ovennevnte erfaring fra Innlandet er ikke representativ. Det er tvert imot sedvane i Norge at resultatene av folkeavstemninger respekteres og følges opp av de folkevalgte. I perioden 1970 – 2022 behandlet norske kommunestyre resultater fra 875 folkeavstemninger. Hele 90,5 prosent av disse ble tatt til følge. Dette til tross for at mange hadde lav valgdeltakelse og knappe flertall.

Det er en forventning i folket om at når de blir bedt om råd, så skal rådet følges. Derfor må valgarrangør gjøre sitt ytterste for at avstemningene får høyest mulig legitimitet. Det er særlig tre forhold som påvirker legitimiteten positivt: at valgene er frie og hemmelige, at valgdeltakelsen er høy og at resultatet er entydig. Sistnevnte er delvis utenfor valgarrangørens kontroll, men de to førstnevnte faller inn under dens ansvar.



KDD argumenterer overhodet ikke for hvorfor digital avstemning, supplert med postal avstemning, ivaretar hensynet til frie og hemmelige valg eller er en god løsning for økt valgdeltakelse. Departement slår kun fast at valget skal gjennomføres digitalt og postalt. Dette er enten en ren økonomisk avveining, eller mot bedre vitende, eller en kombinasjon av begge deler. Tilsynelatende tror KDD at en kombinasjon av digital og postal avstemning er en god og billig løsning, som både ivaretar hensynet til frie og hemmelige valg, vil medføre økt deltakelse og tar vare på ikke-digitale brukeres rettigheter.

Men det er fortsatt ingen empiriske bevis for at digital avstemning gir høyere valgdeltakelse (gjennom økt tilgjengelighet). Forsøkene i Norge medførte kun at noen som ellers ville ha stemt på papir stemte digitalt, slik at valgdeltakelsen var uendret. Økt valgdeltakelse er derfor intet selvstendig argument for valg av digital avstemning. Valget av postal avstemning i tillegg til den digitale, fremstår som en reaksjon på kritikken under og i etterkant av avstemningen i Innlandet i 2022 (som kun var digital). Men den kritikken omfattet ikke kun manglende tilgjengelighet for ikke-digitale brukere, men også kritikk av avstemningens lave legitimitet, brudd på prinsippet om frie og hemmelige valg, svak tilgang på nødvendig hjelp og trusler mot personvernet.

### **Personvernet kan svekkes for noen ikke-digitale brukere**

Folkeavstemningen i Innlandet i januar 2022 var kun digital. I så måte er det en forbedring at avstemningene i Søgne og Songdalen også tilbyr avstemning per post. Det er nok likevel slik at mange vil ønske, eller føler et press til, å bruke hovedløsningen, dvs. å stemme digitalt. Flere av disse vil være avhengig av digital hjelp for å kunne avgi stemme, dvs. være avhengige av at andre får innsyn i koder og passord.

Litt over 600 000 personer, eller 14 prosent av nordmenn fra 16 år og oppover, er ikke-digitale. Mer enn halvparten av dem er eldre. Det er svært vanlig at ikke-digitale personer får hjelp av andre (f.eks. ektefelle, barn, barnebarn, verge eller ansatte) til å utføre nødvendige digitale tjenester. Det gjør dem sårbare for at den som hjelper (også) ivaretar egne interesser. Ved et digitalt valg kan f.eks. en ektefelle avgi en stemme som samsvarer med sitt politiske syn. Og de samme kodene og passordene som brukes ved valg, gir også tilgang til sensitiv informasjon i offentlige etater (helse, skatt, trygd m.m.) og privatøkonomi (bank, forsikring o.l.).

### **Fravær av nødvendig hjelp**

I tillegg til de praktiske utfordringene med å benytte digitale løsninger i eget hjem, pålegges også de som velger å stemme per post oppgaver som for enkelte kan være litt utfordrende, og som de ville ha fått hjelp med i et fysisk valglokale. Vi sikter her til rutinene knyttet til hvordan stemmeseddelen skal fylles ut, hvordan seddelen så skal i



legges i en konvolutt, som deretter skal legges i en annen konvolutt, limes igjen og sendes.

Enhver som har hjulpet til som valgfunksjonær vet at forholdsvis mange trenger hjelp med å avgi stemme, bl.a. enkelte eldre, personer med ulike fysiske eller kognitive svekkelser eller personer som ikke har stemt før. I verste fall kan deres stemmer bli kjent ugyldige om de ikke får nødvendig hjelp. Tilgangen på hjelp i private hjem er, i motsetning til i et valglokale, ulikt fordelt. I praksis betyr dette at å stemme hjemmefra gir ulik tilgjengelighet og mulighet for deltakelse.

Vi reagerer også på at forskriften ikke pålegger valgarrangør noe ansvar for å samle inn postale stemmer. Ansvaret ligger utelukkende på den enkelte velger, som har ulike forutsetninger for å levere stemmen selv, ulik adgang til hjelp for å levere stemme, og som er prisgitt at den som leverer stemmen faktisk gjør dette (og ikke endrer den eller lar være å levere).

### **Ulik tidsfrist for digitale og postale stemmer**

Valgdirektoratet skal sørge for at alle som har stemmerett i folkeavstemningene, får informasjon om hvordan de kan stemme. Vi støtter at dette gjøres per post, og ikke kun i digitale postkasser som Digipost, Altinn m.fl. Vi har tillit til at direktoratet og kommunene i tillegg informerer om folkeavstemningene i både tradisjonelle og digitale medier.

Men vi undrer oss over at forskriftene setter samme tidsfrist for digitale og postale stemmer. Forskriftene §§ 7 og 8 slår fast at «Velgerne kan stemme elektronisk i en digital løsning fra 22. januar kl. 09.00 og til 2. februar kl. 21.00.» og «Velgeren er ansvarlig for å sende inn stemmen slik at den kommer inn til Valgdirektoratet senest 2. februar kl. 21.00.».

Dette innebærer at fristen for å levere postal stemme i praksis er 1-4 dager kortere enn for digital avstemning. Det bryter med prinsippet om like muligheter til å avgi stemme. Vi mener at kravet bør være at den postale stemmen er poststemplet senest 2. februar. Valgdirektoratet må uansett sørge for at fristen for å svare i brev form gjøres godt kjent for befolkningen i god tid før fristen.

### **Ingen begrunnelse for den foreslåtte stemmealder på 16 år**

KKD foreslår at stemmerettsalderen settes til 16 år, dvs. at alle som fyller 16 år i løpet av 2024 får anledning til å stemme i januar 2024. I praksis betyr dette at 15-åringer kan avgi stemme og at deres stemme teller like mye som myndige personer. Departementet gir overhodet ingen begrunnelse for denne lave aldersgrensen. Selv om folkeavstemninger kun er rådgivende, er det sedvane at rådene omsettes til



politikk. Derfor burde stemmerettsalderen være 18 år som ved andre politiske valg. Vi minner om at Stortinget så sent som i juni 2022, stemte ned et forslag om å senke stemmerettsalderen ved kommune- og fylkestingsvalg til 16 år.

Det er videre en – om enn forholdsvis liten - fare for at kombinasjonen av digital avstemning som hovedløsning og lav stemmerettsalder kan påvirke valgresultatet. Yngre personer har jevnt over høyere digitale ferdigheter enn eldre, samt at terskelen for å levere postal stemme er litt høyere (særlig om vinteren), fordi den ikke kan leveres i eget hjem, men må fraktes til nærmeste røde postkasse.

### Avslutning

At folkeavstemninger kun er rådgivende kan som regel ikke forsvare at man velger å gjennomføre dem med enklere og billigere løsninger, enn man ville gjort ved tradisjonelle politiske valg. Erfaring viser at avstemningene nesten alltid får direkte innflytelse på politikken. Derfor er det viktig at de har høyest mulig legitimitet.

Verken digital eller postal stemmeavgivning skjer under kontrollerbare forhold. Det vil alltid være en fare for at stemmen som avgis er påvirket eller kontrollert av andre. Frie og hemmelige valg er kun mulig gjennom fysisk avstemning i et valgavlukke.

Både digital og postal stemmeavgivning har utfordringer knyttet til deltakelse og tilgjengelighet, samt velgernes personvern og muligheter for praktisk hjelp. Det er heller ikke bevis for at valgte former gir høyere valgdeltakelse.

Vi savner også en begrunnelse for at stemmerettsalderen er satt til 16 år. Selv om folkeavstemninger kun er rådgivende, er det sedvane for at rådene omsettes til politikk. Derfor burde stemmerettsalderen være 18 år som ved andre politiske valg.

Pensjonistforbundet og SAKO støtter ikke forslaget til forskrifter om folkeavstemning i Søgne og Songdalen.

Vennlig hilsen

Jan Davidsen  
Forbundsleder

Eyvind Frilseth  
Seniorrådgiver