

Rettslige reguleringer av og forutsetninger for demokrati

Forelesning i DRI3010, 1. september 2010
Herbjørn Andresen, Afm

Demokratispørsmål i DRI3010

- Demokrati → folkestyre; "vi styrer oss selv"
- Flere perspektiver på demokrati:
 - Folkevalgte organer på ulike nivå: Storting, fylkesting, kommunestyre
 - Direkte medbestemmelse vs. representative organer (direkte vs. indirekte)
 - Helhet (f.eks. partiprogrammer) vs. "lobbyister" eller enkeltsaker
 - Forholdet mellom folkevalgte organer og "profesjonell administrasjon"
 - Særlig et tema i kommuneloven
 - Passivt "stemmekveg", aktive deltakere – plikter eller rettigheter?

Hovedspørsmålene

- Hvordan påvirker (ulike typer) bruk av IKT samfunnsutviklingen?
 - Bruk av IKT i politiske organer
 - Bruk av IKT i forvaltningen
- Valglovgivning – og hva med elektroniske valg?
- Men; vi tar ikke opp "alt som har med demokrati å gjøre"
 - For eksempel ikke internasjonale politiske relasjoner
 - Ikke styreformspørsmål som monarki vs. Republikk
 - Ikke "tunge dilemmaer" som demokrati vs. rikets sikkerhet etc.

Hovedpunkter av rettslig regulering

- Grunnloven: Maktfordeling og demokrati
- Valgloven etc.: Folkevalgte organer
- Andre spesifikke organisatoriske regler
- Rettslig regulering som forutsetning for demokrati:
 - I. Myndigheters plikt til å ikke begrense borgernes deltakelse og meningsdannelse
 - II. Myndigheters "sørge for"-plikt – vern av den enkeltes muligheter for å delta og engasjere seg
- Er rettslig regulering av demokratiet i endring?
 - Utvikling fra flest regler av type (I) i retning av flest av type (II)?
 - Eller betyr dette bare "mer demokrati overall" i lovgivningen?

Styreform og folkevalgte organer

- Grunnlovens maktfordelingsprinsipp (1814)
 - Følger den politiske filosofen Charles Montesquieus prinsipp om tredeling av makten; Lovgivende, utøvende og dømmende makt
 - Kapittel C i grunnloven regulerer at den lovgivende makt i Norge skal bestå av et folkevalgt Storting (representativt system)
 - C. Om Borgerret og den lovgivende Magt (§§ 49 - 85)
 - Regulerer både hvem som kan stemme, og hvem som kan velges
 - De som kan velges, har i prinsippet også plikt til å la seg velge
 - Stemmerett for norske borgere (av begge kjønn) over 18 år
 - Kvinner fikk stemmerett i 1913

Stemmerettsalder

- Stemmerettsalderen har vært senket i flere etapper
 - 25 år i 1814
 - 23 år i 1919
 - 21 år i 1949
 - 20 år i 1967
 - 18 år i 1978
 - Prøveordning i noen få kommuner i 2011: 16 år

Stemmerettsalder

- Grunnlovsforslag (fra SV) nedstemt i 2007: Å senke alderen til 16 år
 - Mye debatt om å senke aldersgrensen, både i Norge og i flere andre land
 - Bekymring over valgdeltakelsen?
 - Eller et taktisk ønske? ("Mitt parti slår best an hos de unge")
 - Østerrike vedtok i 2007 – som første land – å senke til 16 år
- Prøveordning for kommunene
 - Noen kommuner ønsket prøveordning med stemmerett fra 16 år ved valget i 2007; ikke innvilget av kommunaldepartementet
 - Fra 2011 blir en slik prøveordning gjennomført i 20 kommuner + Longyearbyen på Svalbard

Folkevalgte organer (forts.)

- Stortinget er også underlagt annen rettslig regulering enn valgbestemmelser
 - Stortingets egne ("selvpålagte") regler
 - Stortingets forretningsorden
 - Stortingets bevilgningsreglement
 - Reglement for åpne kontrollhøringer
 - Konstitusjonell sedvanerett
 - Særlig viktig er parlamentarismen, innført i 1884, regulerer forholdet mellom lovgivende og utøvende makt (regjering)
 - Stortingets eksterne organer (kontroll med forvaltningen)
 - Sivilombudsmannen, jf. Sivilombudsmannsloven (1962)
 - Riksrevisjonen, jf. Riksrevisjonsloven (2004)

Fylkesting og kommunestyre

- To separate nivåer, forskjellige samfunnsoppgaver
 - Unntak for Oslo, eneste kommune som ikke hører til under et fylke
 - Lokalvalgene er både kommune- og fylkestingsvalg – to forskjellige stemmesedler
 - Fylkestinget har ingen myndighet over noen av de kommunene som befinner seg innenfor fylkets grenser
- Kommuneloven (1992)
 - Rammeverk for oppgaver og organisering
 - Felles for både fylker og kommuner

Kommuneloven, forts.

- Sterkt skille mellom politikk og administrasjon
 - Kommunestyre, formannskap, ordfører etc. på den ene siden
 - administrativ ledelse, "rådmann" og andre fast ansatte, på den andre
- Innbyggerinitiativ (ny § 39a, gyldig fra juli 2003):
 - "Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget."
- Rådgivende lokale folkeavstemninger (§ 39b, 2009)
 - Beskrevet i forarbeidene som "stadfesting av den tidligere ulovfestede rett kommunen har til å gjennomføre lokale, rådgivende folkeavstemninger"

Folkevalgte organer, valgloven

- Valgloven (2002)
 - <http://www lovdata.no/all/hl-20020628-057.html>
 - Felles rettslig ramme for Stortings-, fylkestings-, og kommunevalg
 - Stemmeretten: Noe videre for fylkestingsvalg og kommunevalg enn for Stortingsvalg
 - Også andre nordiske borgere, med relativt kort botid i kommunen og fylket
 - Andre lands statsborgere med mer enn 3 års botid i kommunen og fylket
 - Valgloven skal først og fremst sikre praktisk og betryggende gjennomføring av valgene

Rettslige reguleringer, "type I"

- I hvilken grad myndigheter har plikt til å ikke begrense borgernes deltakelse og meningsdannelse?
- Borgerne må ha mulighet til å bruke sine demokratiske rettigheter
 - Rett til å mene noe, ytre seg
 - Møtefrihet, rett til å organisere seg
 - Innsynsrett, rett til å vite
 - Myndighetene har derfor også på visse områder plikt til å utrede konsekvenser av ulike tiltak

Rettslige reguleringer, "type I"

- Ytringsfrihet, Grunnlovens § 100
 - Ny formulering av paragrafen i 2004, bl.a.: "...Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse."
- Menneskerettsloven (1999)
 - Innlemmet EMK (den europeiske menneskerettskonvensjon) fra 1950 i norsk rett
 - (også "presumert overensstemmelse" før 1999)
 - Møtefrihet, EMK art. 11
 - Diskrimineringsforbud, EMK art. 14
 - Ytringsfrihet, EMK art. 10

Rettslige reguleringer, "type I"

- Noen bestemmelser om åpenhet
 - Offentlighetsloven (allmennhetens innsyn i dokumenter). Ny offentlighetslov, vedtatt 19. mai 2006, trådte i kraft 1. januar 2009
 - Formålsparagrafen:
 - "Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon."

Rettslige reguleringer, "type I"

- Noen bestemmelser om åpenhet (forts.)
 - Grunnloven § 84: "Stortinget holdes for aabne Døre, og dets Forhandlinger kundgjøres ved Trykken, undtagen i de Tilfælde, hvor det modsatte besluttes ved Stemmeferien."
 - Regler om dokumentoffentlighet for Stortinget
 - Saksbehandlingsregler i kommunale folkevalgte organer: kommuneloven kap. 6 (møteprinsippet, åpne møter mv)
 - Kommuneloven § 4: En plikt til å informere aktivt om kommunens virksomhet

Rettslige reguleringer, "type II"

- Myndigheters "sørge for"-plikt
 - Regler som pålegger forvaltningen en aktiv plikt til å legge til rette for demokrati
- Rett til utdanning
 - Universitets- og høyskoleloven (2005) § 3-8 (2), hovedregel om offentlige forelesninger
 - Utdanningens innhold – demokratisk verdiforankring
 - Barnehageloven (2005): "Barnehagen skal (...) skape et godt grunnlag for (...) deltakelse i et demokratisk samfunn"
 - Opplæringslova (1998): "Den vidaregåande opplæringa skal vere med på å utvide kjennskapen til og forståinga av (...) dei demokratiske ideane og den vitskaplege tenkjemåten og arbeidsmåten" (§ 1-2)

Rettslige reguleringer, "type II"

- Hvor langt rekker "sørge for"-plikten?
 - Helse og sosial trygghet, er dette forutsetninger for å delta?
 - Rett til helsehjelp og pleie
 - Trygdellovgivning og sosiallovgivning
 - Vern mot oppsigelser i arbeidsforhold
 - Vern om familie og hjem
 - Dvs.: Bør man tolke det å falle utenfor samfunnets "sikkerhetsnett" som et problem for demokratiet?
 - Er fattigdomsproblemet er også et demokratiproblem?
 - I praksis er det sjelden at lover som skal gi sosial trygghet er begrunnet med at dette styrker demokratiet

Er rettslig regulering av demokratiet i endring?

- Fundamentale regler, om maktfordeling og representativt demokrati, har endret seg relativt lite siste hundre år
- Man kan se en viss utvikling fra regler som "hindrer myndighetene i å begrense" til regler som skal styrke mulighetene for deltakelse
 - Kanskje fordi "retten til å velge våre representanter til å styre oss" er så grunnfestet?
 - Problemet i dag er kanskje i større grad å få folk til å "gidde"? (oppslutningsproblemet, apati?)

Er rettslig regulering av demokratiet i endring?

- Mange endringer blir gjort, men de er vel egentlig ikke særlig "fundamentale" (?)
- Både aktiv deltakelse og tilslutning til demokratiet som verdigrunnlag har kommet oftere inn i formålsparagrafer til lover
 - Lovgiver har (kanskje) opplevd et større behov de senere år for å tydeliggjøre at formålet med mange nye lover er å styrke demokratiet
 - Det kommer til uttrykk både som regler av "type I" og av "type II" (som jeg har kalt dem her...)

Elektronisk stemmegivning

- Prosjekt satt i gang i Kommunaldepartementet: "E-valg 2011"
- Forsøksordning i noen utvalgte kommuner (også fylkestingsvalg i de aktuelle kommunene)
 - For tiden er 10 kommuner med i forsøket
 - I løpet av de siste månedene har de største forsøkskommunene, Drammen og Oslo (som skulle delta med én bydel), trukket seg ut
- Målet er neste valg, om bare ett år
- E-valg er prøvd flere i flere land, ofte lite vellykket
 - Departementet har studert andre prosjekter grundig
 - En kommende trend: Blant annet tatt inn i OSSE "Håndbok for valgobservatører" (korte trekk, de varsler en grundigere versjon)

Elektronisk stemmegivning

- Skal, "i overskuelig fremtid", bare være et supplement til vanlig papirbasert stemmegivning
 - Men det er en ambisjon om at e-valg skal kunne tilbys som alternativ for alle til Stortingsvalget i 2017
- Drøftet i proposisjonen til valglov av 2002 (pensum!)
- Valgsystemet skal baseres på Europarådets anbefaling, [REK \(2004\) 11](#), om juridiske, operasjonelle og tekniske standarder for elektronisk stemmegivning

Elektronisk stemmegivning

- Hvorfor e-valg? (iflg. REK (2004) 11)
 - Bøte på lavt og synkende fremmøte
 - Tilgjengelighet for funksjonshemmede
 - "Bringe stemmegivningen i samsvar med samfunnsutviklingen" (dvs. folks generelle forventninger om elektroniske alternativer)
 - Redusere samlede kostnader ved å holde valg
 - Pålitelig resultat raskere
- Ulemper?
 - Ifølge KR D-prosjektet: Kan redusere enkeltes opplevelse av valget som noe "høytidelig"
 - Representantforslag (dok 8-forslag, mai 2010, fra tre Høyrerepresentanter på Stortinget):
 - Ber Regjeringen stanse forsøket
 - Ser mange ulemper (truer både hemmelig og fritt valg)

Elektronisk stemmegivning

- Hensynene som skal ivaretas:
 - Alle som har stemmerett skal få stemme
 - Riktige og pålitelige manntall
 - Sikker identifisering og autentisering av stemmeberettigede
 - Bare én stemmegivning pr. velger
 - Fritt valg (ikke utilbørlig påvirkning/manipulasjon)
 - Hemmelig valg
 - Åpenhet og kontrollerbare resultater
 - Pålitelig og sikker teknologi
- REK (2004) 11 er en lang liste "grovmaskede" anbefalinger for å ivareta de ulike hensynene