



STORTINGET

Innst. 473 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 105 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (utvidet mulighet til flagging med andre flagg)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår i proposisjonen endring av lov 29. juni 1933 nr. 2 om flagging på kommunenes offentlig bygninger § 1. Forslaget innebærer at kommunene og fylkeskommunene gis større handlingsrom til å velge å flagge med andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- eller fylkesflagget fra sine bygninger. Adgangen til å flagge fra kommunenes og fylkeskommunenes bygninger foreslås utvidet slik at andre flagg kan brukes i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse. Forslaget innebærer også at det ikke lenger er vilkår om at arrangementet må ha tilknytning til bygget det flagges fra.

Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger gjelder både for kommuner og fylkeskommuner. Framstillingen i proposisjonen er forenklet ved å bruke kommunen som felles betegnelse for kommunen og fylkeskommunen, og tilsvarende er kommunale organer brukt selv om framstillingen gjelder både kommunale og fylkeskommunale organer.

Departementet bruker i proposisjonen «flagg» også om fotballflagg, regnbueflagg og andre flagg som etter læren om flagg rangeres som «faner».

1.2 Bakgrunnen for forslaget

Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger regulerer hvilke flagg kommunene kan flagge med. Utgangspunktet er at det kun kan flagges med det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- eller fylkesflagg fra kommunenes bygninger. Det er gitt enkelte unntak, for eksempel kan det flagges med andre flagg fra kommunenes bygninger når disse brukes i forbindelse med idretts-, kultur- og lignende arrangement med allmenn interesse. Flere kommuner har gitt uttrykk for et ønske om å flagge med andre flagg. For eksempel ønsker mange kommuner å feire pride ved å flagge med regnbueflagget, eller å flagge med FN-flagget i anledning FN-dagen.

Utbruddet av covid-19 viser at det kan oppstå situasjoner hvor det ikke vil være mulig å holde arrangementer i tilfeller der en kommune ønsker å flagge med andre flagg. Unntaksregelen i loven om at adgangen til å bruke andre flagg er betinget av at flagget brukes i forbindelse med et arrangement i den aktuelle bygningen eller på tilhørende grunn, framstår dermed som en snever og lite fleksibel regulering for kommunene.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger endres, slik at kompetansen til å avgjøre bruk av flagg i større grad legges til kommunen selv.

Forslag om å oppheve lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger ble også sendt på høring i 2016. I høringen støttet to kommuner forslaget, de øvrige høringsinstansene hadde ikke innspill. I Prop. 157 L (2016–2017) går det fram at departementet likevel ikke fulgte opp forslaget i proposisjonen til Stortinget i 2017, fordi departementet mente at det burde gjøres en mer inngående vurdering av de øvrige bestemmelsene i lo-

ven. Departementet har derfor vurdert ulike alternativer for endring av loven i høringen i 2020.

1.3 Høringen

Lovforslaget ble sendt på en forkortet offentlig høring 3. juli 2020 med høringsfrist 31. august 2020. Det ble gitt utsatt høringsfrist til 14. september 2020 for de høringsinstansene som ba om det.

Det gis i proposisjonens pkt. 3 en oversikt over høringsinstansene og i pkt. 6 en oversikt over høringssvarene. Departementet mottok over 3 000 høringsvar. Departementet gir også i proposisjonen en redegjørelse om opptellingen av høringssvarene. Det gis videre i proposisjonen en redegjørelse for innspillene til de ulike alternative forslagene i høringsnotatet. Det redegjøres også for andre innspill.

1.4 Gjeldende rett

Det gis i proposisjonen en redegjørelse for gjeldende rett, herunder om lov 29. juni 1933 nr. 2 om flagging på kommunenes offentlige bygninger, om forskrift 6. juli 1933 nr. 3 om adgang til i særlige tilfeller å benytte fremmed lands flagg ved siden av det norske flagg på kommunale offentlige bygninger, om forskrift 27. mai 2004 nr. 1087 om bruk av det samiske flagget, om lov 10. desember 1898 nr. 1 om Norges Flag (flaggloven) og forskrift 21. oktober 1927 nr. 9733 angående bruk av statsflagget og handelsflagget (flaggforskriften).

1.5 Forslagene i høringsnotatet

Departementet sendte på høring et forslag med flere alternativer:

- Alternativ A: Kommunenes adgang til å benytte andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget, kommuneflagget eller fylkesflagget utvides slik at andre flagg kan brukes i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse. Vilkåret om at arrangementet må ha tilknytning til bygget det flagges fra, tas bort.
- Alternativ B: Bestemmelsene i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger oppheves med unntak av hjemmelen for å kunne gi forskrift om bruk av andre lands flagg fra kommunale bygninger.
- Alternativ C: Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger oppheves i sin helhet.
- Alternativ D: Videreføring av gjeldende lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger uten endringer.

1.6 Departementets vurderinger og forslag

1.6.1 Vurdering av alternativene i høringsforslaget

Det vises i proposisjonen til at etter gjeldende rett er utgangspunktet at kommunene bare kan flagge med det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- eller

fylkesflagget. Det er etter gjeldende rett to unntak som gir kommunene mulighet til å flagge med andre flagg. Det er tillatt å flagge med andre flagg fra kommunens bygninger når bygninger med tilhørende grunn brukes i forbindelse med idretts-, kultur- og lignende arrangement med allmenn interesse. Det er også tillatt å flagge med andre flagg fra frittstående flaggstenger. Etter gjeldende rett har kommunene altså allerede en viss mulighet til å flagge med andre flagg enn de flaggene som følger av hovedregelen i loven. Departementet mener likevel det er behov for en utvidet adgang til bruk av andre flagg i kommunene.

Departementet gir i proposisjonen en vurdering av høringsforslagets alternativ A og av de øvrige alternative forslagene. Det gis videre i proposisjonen en omtale av bruken av det norske flagget og en vurdering av innspill om strengere regulering enn gjeldende rett.

Departementet foreslår å endre lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger i tråd med høringsforslagets alternativ A. Det fremgår av proposisjonen at kommunene dermed kan flagge med andre flagg fra sine bygninger i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse, uten at det samtidig må avholdes et arrangement med tilknytning til bygget det flagges fra. Unntaket som gjelder kommunenes bygninger vil med endringen samsvare med unntaket som gjelder for kommunenes frittstående flaggstenger, hvor det etter gjeldende rett ikke er krav om at flaggingen må skje i tilknytning til et arrangement. Departementet viser til at utgangspunktet er at kommunene har lokalt selvstyre, og departementet kan ikke se at det er nasjonale hensyn som tilsier et behov for at kommunenes adgang til å bruke andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget, kommuneflagget eller fylkesflagget fra sine bygninger skal være betinget av at det må skje i tilknytning til et arrangement. Departementet kan heller ikke se at det i høringsrunden har kommet fram opplysninger om nasjonale hensyn som tilsier et slikt behov.

Det vises i proposisjonen til at flere av de høringsinstansene som er kritiske til en utvidelse av kommunenes handlingsrom trekker fram problemstillinger som også er aktuelle etter gjeldende rett, herunder muligheten for bruk av flagg som oppleves som splittende for innbyggerne og en økning i saker om flagging i kommunen. Departementet vurderer at en endring av den gjeldende unntaksbestemmelsen trolig ikke vil innebære store konsekvenser sammenliknet med gjeldende rett. Departementet viser særlig til at problemstillingene som er trukket fram også er aktuelle etter gjeldende rett, og at det er få kommuner som oppgir at det har vært slike problemstillinger tilknyttet flagging i deres kommuner. At kommunenes handlingsrom ved flagging utvides, gjør det mulig å hensynta lokale interesser og aktuelle markeringer i den enkelte kommune. Departementet

vurderer at dette styrker både det lokale selvstyret og lokaldemokratiet. Departementet har samtidig vektlagt at flere høringsinstanser, herunder flere kommuner, fortsatt ønsker noe statlig regulering på området. Deres loven i sin helhet skulle oppheves, kunne det ført til større lokale forskjeller. Siden flagging fra kommunenes bygninger er en form for markering av offentlig myndighet, og også kan bli oppfattet som en meningsytring fra det offentlige, mener departementet det er hensiktsmessig med noen overordnede rammer for kommunenes flaggbruk. Departementet vurderer derfor at kommunenes adgang til å flagge med andre flagg fortsatt bør være lovregulert og begrenset til arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse.

I proposisjonens pkt. 9 gis merknader til de enkelte bestemmelsene.

1.6.2 Andre problemstillinger fra høringen

1.6.2.1 FORHOLDET TIL ANDRE STATERS FLAGG

I høringsnotatet tok departementet opp spørsmål om behov for regulering av kommunenes flagging med andre staters flagg. Bestemmelser om kommunenes adgang til å i særlige tilfeller bruke andre staters flagg, følger av en forskrift som er gitt med hjemmel i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger.

Det fremgår av proposisjonen at departementet vurderer som i høringen at det er hensiktsmessig at norske kommuner har en enhetlig praksis for bruk av andre staters flagg, og viser til at det i høringen ikke har kommet fram argumenter som taler for endring av dette.

1.6.2.2 HENSYNET TIL ENHETLIG FLAGGPRAKSIS I OFFENTLIG SEKTOR

Flere høringsinstanser viser til betydningen av en ensartet og lik flaggpraksis for det offentlige. Enkelte høringsinstanser foreslår at reguleringen av bruk av flagg i stat og kommune bør være lik.

Departementet ser at større grad av kommunalt handlingsrom kan føre til en mindre enhetlig regulering og praksis for flagging fra offentlige bygg. Siden hoveddelen av all offentlig flagging skjer i kommunal regi, vil ulik praksis i kommunene være synlig i det offentlige rom. Samtidig vil departementet også vise til at det etter gjeldende rett er ulik regulering av bruk av flagg for staten og for kommunene. I og med at det allerede er ulik regulering av bruk av flagg fra statlige og kommunale bygninger, så mener departementet at hensynet til lik flaggpraksis i det offentlige ikke kan gis avgjørende betydning i spørsmålet om kommunene skal gis større handlingsrom til å kunne flagge med andre flagg.

Hvorvidt reguleringen av bruk av flagg i staten og i kommunene bør være lik, er et annet og mer omfattende spørsmål enn de forslagene som har vært på høring. I og med at lik regulering av flagging i offentlig sektor

ikke var et forslag i høringen, har ikke departementene utredet konsekvensene av et slikt eventuelt forslag.

1.6.2.3 FLAGGREGLEMENT

Det vises i proposisjonen til at departementet på bakgrunn av innspill i høringen om hensynet til enhetlig flaggpraksis, også har vurdert om det er behov for et nytt krav i loven om at kommunene skal fastsette et flaggreglement. Et slikt krav vil kunne bidra til å sikre at det er åpenhet og forutsigbarhet rundt de valgene som tas, samt at lokale bestemmelser er forankret gjennom en bred demokratisk behandling i kommunen. Departementet vurderer imidlertid at det ikke er nødvendig å innta et eget krav i loven om at kommunene må fastsette eget flaggreglement. Departementet mener det fortsatt må være opp til den enkelte kommune om det skal fastsettes flaggreglement og eventuelt innholdet i et slikt reglement. Departementet viser i denne forbindelse til det kommunale selvstyret, som redegjort for i kapittel 7.1 i proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at også i kommuner uten flaggreglement vil flaggsaker behandles av kommunestyret eller det organet som kommunestyret har delegert oppgaven til. Slik behandling ivaretar hensynet til åpenhet og forsvarlig saksbehandling. Forslaget om at kommunene kan flagge med andre flagg i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse, innebærer at det fortsatt er gitt statlige begrensninger for kommunenes bruk av andre flagg. Departementet vurderer dermed at det i tillegg til dette ikke er behov for regulering av at kommunene skal fastsette et flaggreglement.

1.6.2.4 INNSPILL OM PRIMÆRE OG SEKUNDÆRE FLAGGSTENGER

Forsvaret ved Forsvarsstaben anbefaler i sitt høringsinnspill ny regulering av kommunale flaggstenger, og at disse rangeres i en primær og en sekundær rolle. I forslaget om primære og sekundære flaggstenger forutsetter Forsvaret at den primære flaggstangen kun skal brukes til det norske og det samiske flagget i tråd med dagens bestemmelser. Departementet presiserer at dette i så måte ikke vil være i tråd med gjeldende bestemmelser, men innebære en innskrenking siden kommunene etter gjeldende rett også kan flagge med kommune- og fylkesflagg, og i tillegg flagge med andre flagg i forbindelse med arrangementer i kommunenes bygninger. Departementet kan ikke umiddelbart se at det foreligger behov for ny regulering av kommunenes flaggstenger i primære og sekundære flaggstenger, og departementet vurderer derfor at det ikke er hensiktsmessig med en eventuell oppfølging av dette forslaget nå.

1.6.2.5 FORHOLDET TIL SVALBARD

Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger er ikke gjort gjeldende for Svalbard.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet støtter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering om at loven kan gjøres gjeldende for Svalbard, og gis tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.

1.6.3 Presisering av arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse

I høringen foreslo ikke departementet en uttømmende opplisting av hvilke arrangementer, markeringer og merkedager av allmenn interesse som vil være omfattet, men at dette kan vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Tilsvarende ble det heller ikke foreslått regulering av hvilke flagg som vil være tillatt å flagge med ved arrangementer, markeringer og merkedager av allmenn interesse. Departementet uttalte i høringen at dette også må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Enkelte høringsinstanser etterlyser en presisering av hvordan arrangementer, markeringer og merkedager av allmenn interesse skal forstås. Departementet viser i proposisjonen til at det etter gjeldende rett ikke er gitt en definisjon i loven av hva som menes med idretts-, kultur- og lignende arrangement med allmenn interesse, som er ordlyden i gjeldende § 1 første ledd tredje punktum. Det er etter gjeldende rett heller ingen opplisting av hvilke flagg som kan benyttes etter denne unntaksbestemmelsen. Departementet foreslår heller ikke nå en eksplisitt opplisting eller definisjon i ordlyden, men vil knytte enkelte utdypende kommentarer til ordlyden som er foreslått.

Med arrangement, markeringer og merkedager foreslår departementet at det legges en vid definisjon til grunn. Eksempler vil kunne være FN-dagen, skolejubiler, pride, festivaler, kulturarrangement, idrettsarrangement og tilsvarende. At det skal være arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse innebærer en terskel for både hvilke arrangementer, markeringer eller merkedager det kan flagges for, og en terskel for hvilke flagg det kan flagges med. Kommunen må foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, men i allmenn interesse ligger en skranke om at det ikke kan flagges for arrangement, markering eller merkedag eller med et flagg som gir uttrykk for standpunkt som er i strid med norsk regelverk eller med de menneskerettighetskonvensjonene Norge har forpliktet seg til å følge.

Departementet presiserer i proposisjonen at forslag om lovendring i tråd med alternativ A ikke endrer på at det er kommunen som i tråd med kravene i loven har kompetanse til å avgjøre kommunens flaggreglement og andre konkrete saker om flagging i kommunen.

Innenfor kravene som følger av loven, har kommunene mulighet til å fastsette et flaggreglement for den

enkelte kommune. Kommunens flaggreglement fastsettes av kommunestyret eller det organet som kommunestyret har delegert oppgaven til. Flaggreglementet vil kunne gjelde for alle kommunenes bygninger.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at forslaget om å utvide kommunenes handlingsrom til å flagge med andre flagg ikke innebærer at kommunene gis nye oppgaver eller plikter som medfører økonomiske og administrative konsekvenser som kommunene skal kompenseres for. Dersom kommunene selv velger å flagge i større grad, vil dette kunne innebære økte kostnader i beskjeden grad for kommunene. I den enkelte kommune kan også endringen innebære behandling av flere flaggsaker, som kan ta tid og kreve ressurser.

2. Komiteens behandling

Komiteen har imøtesett og mottatt skriftlige innspill i saken. Innspill er publisert på stortinget.no

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i proposisjonen foreslår endring av lov 29. juni 1933 nr. 2 om flagging på kommunenes offentlig bygninger § 1.

Forslaget innebærer at kommunene og fylkeskommunene gis større handlingsrom til å velge å flagge med andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- eller fylkesflagget fra sine bygninger. Adgangen til å flagge fra kommunenes og fylkeskommunenes bygninger foreslås utvidet slik at andre flagg kan brukes i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse.

Forslaget innebærer også at det ikke lenger er et vilkår om at arrangementet må ha tilknytning til bygget det flagges fra.

Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger gjelder både for kommuner og fylkeskommuner.

Framstillingen i proposisjonen er forenklet ved å bruke kommunen som felles betegnelse for kommunen og fylkeskommunen, og tilsvarende er kommunale or-

ganer brukt selv om framstillingen gjelder både kommunale og fylkeskommunale organer. Departementet bruker i proposisjonen «flagg» også om fotballflagg, regnbueflagg og andre flagg som etter læren om flagg rangeres som «faner».

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det foreliggende forslaget fra regjeringen gir en naturlig utvidelse av kommunenes handlingsrom for å ivareta lokale interesser og aktuelle markeringer i den enkelte kommune. Flertallet mener dette styrker det lokale selvstyret og lokaldemokratiet. Flertallet mener dagens regelverk fremstår som unødvendig formelt, og har merket seg at flere kommuner ønsker en oppmykning. Flertallet støtter ut fra dette regjeringens forslag til endring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti understreker at det norske flagg virker samlende for alle innbyggere uansett bakgrunn, tilhørighet eller politiske meninger. Det er viktig at offentlige bygninger er nøytrale og forholder seg til gode og tradisjonelle flaggregler. Nordmenn har en respekt for flagg og flagging, og det er viktig for mange å ta vare på denne kulturen. Det norske flagget er suverent i sin symbolverdi i Norge og representerer frihet med fargene rødt, hvitt og blått.

Disse medlemmer viser til viktigheten av det norske flagg som symbol på både helligdager og fest og at lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger gjennom tidene har ivaretatt bruken av flagg på offentlige bygg på en nøytral og god måte. I 2021 markerer vi at det er 200 år siden det norske flagget ble vedtatt av Stortinget. Disse medlemmer mener man må være konservativ når det gjelder endringer av lovverket knyttet til flagging på offisielle flaggstenger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet slutter seg derfor ikke til regjeringens forslag om oppmykning.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti er av den primære oppfatning at kommunens/fylkeskommunens offisielle flaggstenger i tilknytning til rådhus og andre kommunale bygninger kun skal anvendes til det norske, samiske og kommunens/fylkeskommunens eget flagg. Dette medlem understreker

at det bør kunne flagges med andre flagg og bannere fra kommunens øvrige flaggstenger, på broer, torg etc. Dette medlem mener det ivaretar både hensynet til flaggenes samlende betydning for folket og hensynet til ønsket om å markere merkedager, idrettsstevner, festivaler o.l. med organisasjonens eget flagg eller banner synlig. Dette medlem vil imidlertid signalisere at Kristelig Folkeparti som regjeringsparti likevel vil stemme for lovforslaget i proposisjonen fra regjeringen.

Komiteen viser til at det foreslås at loven blir gjort gjeldende for Svalbard og gitt tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene. Komiteen støtter dette og viser til sine øvrige merknader.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding romertall I § 1 nytt fjerde ledd og romertall II fremmes av en samlet komité. Romertall I § 1 første ledd tredje punktum fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (utvidet mulighet til flagging med andre flagg)

I

I lov 29. juni 1933 nr. 2 om flagging på kommunenes offentlige bygninger gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd tredje punktum skal lyde:

Forbudet i første punktum gjelder *ikke i* forbindelse med *arrangement, markering eller merkedag* av allmenn interesse.

§ 1 nytt fjerde ledd skal lyde:

Loven gjelder på Svalbard, og gis tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 18. mai 2021

Karin Andersen

leder

Helge André Njåstad

ordfører

