



STORTINGET

Innst. 123 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:44 L (2018–2019)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad, Norunn Tveiten Benestad, Kari Kjønås Kjos og Torhild Bransdal om endring av inndelingslova § 17

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Vedtak til lov
om endring i inndelingslova

I

I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) gjøres følgende endring:

§ 17 andre ledd bokstav a skal lyde:

- a) reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune. *Dette inkluderer oppretting av slike organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette*

II

Loven trer i kraft straks.»

Forslagsstillerne viser i dokumentet til at i et fåtall sammenslåingsprosesser etter vedtak 8. juni 2017 er det ennå ingen aktivitet i fellesnemnda, slik loven forutsetter. Forslagsstillerne mener at der det er risiko for at denne situasjonen kan påvirke innbyggernes mulighet

til å delta i valg, må det være et statlig ansvar å sikre at det organet som er nødvendig for gjennomføring av valget, opprettes.

Etter dagens regler er det ingen andre enn fellesnemnda som kan velge valgstyre i kommuner eller fylkeskommuner som skal slås sammen fra 1. januar 2020.

Etter inndelingslova § 17 har Kongen fullmakt til å gi nærmere regler og gjøre unntak fra lov og forskrift når det er nødvendig for å gjennomføre vedtak om sammenslåing, herunder «reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune og kommune», jf. § 17 andre ledd bokstav a. Forslagsstillerne mener § 17 andre ledd bokstav a bør få et tillegg som fastslår at fullmaktsbestemmelsen inkluderer myndighet til å opprette lovpålagte organer når de som har myndigheten etter loven, unnlater å opprette dem.

Dette endringsforslaget vil gi Kongen fullmakt til å oppnevne medlemmer til valgstyret når fellesnemnda ikke har gjort det.

Forslagsstillerne peker på at ordlyden i dette endringsforslaget er generell og knyttet til lovpålagte organer i kommune, fylkeskommune og stat, men at bestemmelsen kun skal benyttes til å oppnevne valgstyre for kommuner eller fylkeskommuner i sammenslåingsprosess der den aktuelle fellesnemnda ikke selv har oppnevnt valgstyre etter en utløpt frist.

Det vises til dokumentet for en nærmere beskrivelse av forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 20. november 2018 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved statsråd Monica Mæland bedt om en vurdering av

forslaget. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 4. desember 2018.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønnaas Kjos, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til representantforslaget, der sakens bakgrunn er nærmere beskrevet, samt til brev av 4. desember 2018 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som redegjør for departementets synspunkter i saken.

Komiteen konstaterer at forslaget innebærer at departementet gis myndighet til å oppnevne valgstyre for kommuner og fylkeskommuner som skal slås sammen, når den aktuelle fellesnemnda etter en utløpt frist ikke selv har valgt valgstyre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at Stortinget har vedtatt at Finnmark og Troms fylkeskommuner slås sammen fra 1. januar 2020. Det skal derfor ikke avholdes valg til fylkestinget i Finnmark, men til fylkestinget i nye Troms og Finnmark fylkeskommune. Departementet har fastsatt i forskrift at det er fellesnemnda som skal utpeke fylkesvalgstyret. Det er derfor ikke et alternativ for fylkestinget i Finnmark å utpeke et eget fylkesvalgstyre for et fylkestingsvalg i Finnmark.

Komiteen mener det er en grunnleggende demokratisk rettighet for innbyggerne å kunne delta i valg.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener dette er en rettighet som ikke skal kunne settes til side selv om majoriteten i et fylkesting eller et kommunestyre av ulike årsaker ikke bidrar til at valget kan bli gjennomført.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener det er statens plikt å sørge for at valg gjennomføres i henhold til de regler som gjelder på området, og støtter ut fra dette det fremsatte forslaget.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Vedtak til lov om endring i inndelingslova

I

I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) gjøres følgende endring:

§ 17 andre ledd bokstav a skal lyde:

- a) reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune. *Dette inkluderer oppretting av slike organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette*

II

Loven trer i kraft straks.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Representantforslaget griper tungt inn i dette selvstyret. Forslaget har heller ikke vært på høring eller vært gjennom normal saksforberedelse i regjeringen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at det kan oppstå situasjoner som setter fylkestingsvalget i 2019 i fare, og at det i så fall vil være hensiktsmessig med en fullmakt for regjeringen til å oppnevne valgstyret. Disse medlemmer viser til at forslagsstillerne skriver:

«[...]at bestemmelsen kun skal benyttes til å oppnevne valgstyre for kommuner eller fylkeskommuner i sammenslåingsprosess der den aktuelle fellesnemnda ikke selv har oppnevnt valgstyre etter en utløpt frist».

Disse medlemmer viser til at forslaget til lovtekst gir fullmakter som er betydelig mer omfattende enn hva intensjonen er.

Disse medlemmer mener en bedre måte å avgrense fullmakten på er å gjøre den tidsavgrenset. Disse medlemmer mener også at det vil gi rom for en eventuell ordinær lovendring etter initiativ fra regjeringen for å sikre nødvendige fullmakter før neste runde med kommune- eller fylkessammenslåinger. Disse medlemmer foreslår på denne bakgrunn at loven trer i kraft straks og oppheves 31. desember 2019, og at det tilrås et vedtak til midlertidig lov om endring i inndelingslova.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Vedtak til midlertidig lov om endring i inndelingslova

I

I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) gjøres følgende endring:

§ 17 andre ledd bokstav a skal lyde:

- a) reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune. *Dette inkluderer oppretting av slike organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette*

II

Loven trer i kraft straks og oppheves 31. desember 2019.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er svært uheldig at regjeringen ikke har tatt hensyn til lokale ønsker eller fylkestingenes vedtak i saken om sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner. Disse medlemmer mener prosessen bærer preg av hastverk og manglende involvering av de aktuelle fylkene, og i tillegg er det stilt spørsmål om lovligheten av Stortingets vedtak. Disse medlemmer mener det er beklagelig at regjeringspartiene og Kristelig Folkeparti ikke tar inn over seg de juridiske betenkelighetene som er fremkommet i saken, og mener disse må ryddes av veien før man foretar seg noe mer i saken om sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner. Disse medlemmer viser videre til Innst. 84 S (2018–2019) jf. Dokument 8:3 S (2018–2019), og merknadene i denne.

Disse medlemmer viser til følgende merknad fra regjeringspartiene i Innst. 84 S (2018–2019):

«Disse medlemmer mener reglene i inndelingsloven er fulgt, og at sammenslåingsvedtaket således er i tråd med inndelingsloven.»

Disse medlemmer finner det betenkelig at det ikke foreligger noen videre juridisk vurdering ut over statsrådets brev til tross for alle de juridiske betenknin-ger som er kommet til. Videre mener disse medlemmer at saken hadde fortjent en grundig juridisk vurdering eller ny behandling for å sikre at vedtaket blir lovlig fattet.

I høring ved behandlingen av Representantforslag 3 S (2018–2019) var professor Eivind Smith tydelig på at Stortinget har flere ulike roller, og sier:

«... i denne saken er man forvaltningsorgan og opptrer på vegne av en lov som Stortinget selv har vært med på å gi og når man gjør det så må man nesten følge reglene i loven.»

Disse medlemmer vil påpeke at dersom regjeringen ønsker en lovendring, må de fremme et lovfor-slag om dette.

Disse medlemmer viser til § 8 i inndelingsloven om initiativrett. Tredje ledd i bestemmelsen slår fast

at departementet på eget initiativ kan utrede spørsmål om grenseendring eller grensefastsetting. I inndelingsloven § 3, der det i fjerde ledd heter at «Omgrepet grenseendring i denne lova er ei fellesnemning på samanslåing, deling og grensejustering». Det er derfor etter disse medlemmers syn ikke tvil om at departementet på eget initiativ kan utrede spørsmål om sammenslåing av fylker. I inndelingsloven § 9 om saksutredning, fjerde ledd, heter det at «I saker om samanslåing eller deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttale seg». Denne retten må nødvendigvis gjelde etter at et konkret forslag om sammenslåing er utredet. Disse medlemmer mener derfor at Stortinget etter inndelingsloven er i sin fulle rett til å slå sammen fylker selv uten lokal tilslutning, men bestemmelsene i loven om initiativrett og saksutredning skal også naturligvis følges.

Disse medlemmer mener det er meget kritikkverdigg at regjeringspartiene og Kristelig Folkeparti til stadighet forsøker å finne måter å fullføre tvangssammenslåingen av Troms og Finnmark fylkeskommuner på uansett hvilke motforestillinger som reises.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet konstaterer at forslaget her introduserer et tvangsvirkemiddel for å oppnå den endringen regjeringspartiene og Kristelig Folkeparti foreslår. Disse medlemmer mener det er meget spesielt at man i stedet for å gå frem på den måten inndelingsloven legger opp til, bruker den siste muligheten man har til å tvinge igjennom en endring som ikke har tilslutning på lokalt og regionalt politisk nivå, gjennom å foreslå en lovendring basert på et representantforslag.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at når regjeringen ønsker en lovendring, bør regjeringen komme til Stortinget med en lovproposisjon og ikke få fire enkeltmedlemmer fra regjeringspartiene og Kristelig Folkeparti til å fremme et representantforslag. Dette er en meget spesiell fremgangsmåte.

Disse medlemmer merker seg at kommunereformen har vært ressurskrevende for norske kommuner, og at dette har gått ut over innovasjonsarbeid og tjenesteutvikling i kommunene. Kommunene har fattet sine vedtak om kommunesammenslåinger, og disse medlemmer respekterer kommunenes ønske om at det nå gis mulighet til å jobbe med tjenesteutvikling, næringsutvikling og kommunens øvrige oppgaver uten videre press om kommunesammenslåing.

Disse medlemmer viser til at Stortinget i behandlingen av Dokument 8:2 S (2017–2018) har vedtatt at gode og frivillige prosesser skal være utgangspunkt for endringer av kommunestrukturen. Eventuelle kommunesammenslåinger i perioden 2017–2021 skal utelukkende bygge på frivillighet. Disse medlemmer

mener at kommuner som på eget initiativ ønsker å slå seg sammen, må få mulighet til det, samtidig som kommuner som ikke ønsker sammenslåing, ikke skal tvinges sammen, eller utsettes for annet press for å sammenslås.

Disse medlemmer støtter på denne bakgrunn ikke forslaget om å endre inndelingsloven § 17 og fremmer følgende forslag:

«Dokument 8:44 L (2018–2019) Representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad, Norunn Tveiten Benestad, Kari Kjønnaas Kjos og Torhild Bransdal om endring av inndelingslova § 17 – vedtas ikke.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 1

Vedtak til midlertidig lov om endring i inndelingslova

I

I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) gjøres følgende endring:

§ 17 andre ledd bokstav a skal lyde:

- a) reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune. *Dette inkluderer oppretting av slike organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette*

II

Loven trer i kraft straks og oppheves 31. desember 2019.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 8. januar 2019

Karin Andersen

leder

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Dokument 8:44 L (2018–2019) Representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad, Norunn Tveiten Benestad, Kari Kjønnaas Kjos og Torhild Bransdal om endring av inndelingslova § 17 – vedtas ikke.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endring i inndelingslova

I

I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) gjøres følgende endring:

§ 17 andre ledd bokstav a skal lyde:

- a) reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune. *Dette inkluderer oppretting av slike organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette*

II

Loven trer i kraft straks.

Olemic Thommessen

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 4. desember 2018****Dokument 8:44 L (2018–2019) Representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad, Norunn Tveiten Benestad, Kari Kjønås Kjos og Torhild Bransdal om endring av inndelingsloven § 17**

Jeg viser til henvendelsen fra kommunal- og forvaltningskomiteen 20. november 2018. Det bes om min vurdering av representantforslaget i dokument 8:44 L (2018–2019) om endring av inndelingsloven § 17.

Forslaget innebærer at departementet gis myndighet til å oppnevne valgstyre for kommuner og fylkeskommuner som skal slås sammen, når den aktuelle fellesnemnda etter en utløpt frist ikke har valgt valgstyre.

Jeg ser at det kan bli særlig aktuelt å benytte denne myndigheten overfor Troms og Finnmark fylkeskommuner, siden fellesnemnda for denne sammenslåingen ennå ikke er etablert. Grunnen til det er at Finnmark fylkeskommune ennå ikke har valgt sine medlemmer til fellesnemnda.

Stortinget vedtok 8. juni 2017 en rekke sammenslåinger av kommuner og fylkeskommuner fra 1. januar 2020. Valget høsten 2019 til kommunestyre og fylkesting skjer i disse kommunene og fylkeskommunene til den nye, sammenslåtte enheten. For å kunne gjennomføre et slikt valg, har departementet fastsatt forskrift om gjennomføring av valg til fylkesting i 2019 og forskrift om gjennomføring av valg til kommunestyre i 2019. Forskriftene fastsetter at det er fellesnemnda som skal velge (fylkes)valgstyre i kommunene og fylkeskommunene som slås sammen fra 2020, og ikke kommunestyrene eller fylkestingene, som er normalordningen etter valgloven.

Kommuner og fylkeskommuner som er vedtatt slått sammen, har en plikt til å etablere en fellesnemnd, som skal gjennomføre det arbeidet som er nødvendig for å etablere den nye kommunen eller fylkeskommunen. Departementet har ikke myndighet til å overta fellesnemndas oppgaver.

Etter inndelingsloven § 17 kan Kongen (delegert til departementet) "gi nærmere regler for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring." Når det blir regnet som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring, "kan Kongen dessutan gjere unntak frå gjeldande regler i lov eller forskrift", jf. § 17 andre ledd. Unntakene fra lov må være knyttet til fem angitte forhold, herunder "reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune", jf. § 17 andre ledd bokstav a. De nevnte forskriftene om gjennomføring av valg til kommunestyre og fylkesting i 2019 er fastsatt med hjemmel i inndelingsloven § 17.

Den lovendringen representantene foreslår, innebærer et tillegg til § 17 andre ledd bokstav a, slik at departementet kan opprette lovpålagte organ i stat, fylkeskommune eller kommune, når de som har myndighet til å opprette organet unnlater å gjøre det.

Det følger av valgloven at (fylkes)valgstyre er et lovpålagt og obligatorisk organ når valget skal gjennomføres. En av (fylkes)valgstyrets lovpålagte oppgaver er å godkjenne partienes valglister. I kommuner og fylkeskommuner som er vedtatt slått sammen, er det bare fellesnemnda som har myndighet til å velge (fylkes)valgstyre. Når fellesnemnda ikke er etablert eller eventuelt av annen grunn ikke velger valgstyre, er det i ytterste konsekvens fare for at valget ikke kan gjennomføres og innbyggerne ikke får anledning til å avlegge stemme.

Jeg har gjort flere forsøk på å legge til rette for at arbeidet i fellesnemnda for Troms og Finnmark kan komme i gang. Jeg kalte inn til første møte i fellesnemnda i juni i år, men møtet ble avlyst etter at Finnmark fylkesting fattet vedtak om ikke å velge medlemmer til fellesnemnda. Departementet har opphevet dette vedtaket gjennom en lovlighetskontroll, da fylkeskommunene har plikt til å opprette en fellesnemnd.

Jeg har på nytt kalt inn til første møte i fellesnemnda den 17. desember 2018, etter at Finnmark har avholdt nytt fylkesting 12.-13. desember. Jeg både legger til grunn og håper at Finnmark fylkeskommune i det kommende fylkestingsmøtet velger medlemmer til fellesnemnda for sammenslåingen av Troms og Finnmark.

I det første møtet i fellesnemnda er valg av fylkesvalgstyre satt på dagsorden. Det er klart den beste løsningen at fylkesvalgstyret velges lokalt av fellesnemnda selv. Hvis fellesnemnda selv velger valgstyre, vil det ikke være behov for at departementet bruker den myndigheten til å oppnevne valgstyre som representantene har foreslått at departementet skal få gjennom lovendringen.

Stortinget har vedtatt at Finnmark fylkeskommune ikke eksisterer som egen fylkeskommune etter 31. desember 2019. Det skal derfor ikke avholdes valg til fylkestinget i Finnmark, men til fylkestinget i nye Troms og Finnmark fylkeskommune. Fellesnemnda må derfor nå velge et fylkesvalgstyre for fylkestingsvalget i nye Troms og Finnmark fylkeskommune.

Det vil være en meget alvorlig situasjon dersom norske innbyggere fratras mulighet til å avgi stemme ved valg til kommunestyre og fylkesting. På denne bakgrunnen støtter jeg forslaget om at departementet i visse unntakstilfeller skal kunne oppnevne valgstyre, nett-

opp for å sikre at alle innbyggerne kan avlegge stemme i fylkestingsvalget høsten 2019.

Hvis Stortinget snarlig vedtar forslaget om å endre inndelingsloven § 17 andre ledd, og fellesnemnda for Troms og Finnmark da ennå ikke har valgt et fylkesvalgstyre for fylkestingsvalget i 2019, vil departementet gi fellesnemnda en siste frist for å velge fylkesvalgstyre. Lovendringen vil dermed virke som en sikkerhetsventil for å sikre innbyggerne sine demokatiske rettigheter: Har ikke fellesnemnda valgt fylkesvalgstyre når fristen går ut, vil departementet oppnevne fylkesvalgstyret.

