

Høringsnotat – forslag til endring av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger

Juli 2020

1	Innledning og bakgrunn for forslaget	2
2	Gjeldende rett	3
3	Tidligere høringsforslag om oppheving av loven	3
4	Departementets vurderinger og forslag	4
4.1	Vurdering av behov for endring av regelverket	4
4.2	Alternative forslag	5
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
6	Lovforslag	8

Innledning og bakgrunn for forslaget

Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger regulerer hvilke flagg kommunene kan flagge med. Utgangspunktet er at kun det norske flagget, det samiske flagget og kommune- eller fylkesflagg, kan flagges med fra kommunenes bygninger. Det er gitt enkelte unntak, for eksempel kan det flagges med andre flagg i forbindelse med idretts-, kultur- og lignende arrangement med allmenn interesse eller fra frittstående kommunale flaggstenger på torg, bruer, plasser eller lignende.

Det er flere eksempler på at kommuner ønsker 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.

Departementet vurderer at kommunene i større grad selv bør kunne avgjøre hvilke flagg kommunen skal kunne flagge med fra sine bygninger. Utbruddet av Covid-19 viser at det kan oppstå situasjoner hvor det ikke vil være mulig å holde arrangementer i forbindelse med merkedager der det kan være ønskelig å flagge med andre flagg. Unntaksregelen i loven om at adgang til bruk av andre flagg er betinget av at flagget brukes i forbindelse med et arrangement, fremstår dermed som en snever og lite fleksibel regulering. Departementet foreslår derfor at lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger endres, slik at kompetanse til avgjøre bruk av flagg i større grad legges til kommunen selv. Departementet sender på høring flere alternativer for hvordan loven kan endres, og ber om høringsinstansenes innspill til alternativene:

- 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 bygning.

- 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.

For å forenkle fremstillingen bruker departementet i det følgende *kommunen* som felles betegnelse for kommunen og fylkeskommunen.

Gjeldende rett

Flagging på eller fra kommunens offentlige bygninger, eiendommer og kommunale institusjoner er regulert i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger. Loven trådte i kraft i 1933. Formålet var å forhindre at kommunale bygninger ble brukt til politiske markeringer, og at offentlig flagging i større grad skulle være samlende for kommunens innbyggere.

Loven fastsetter at kommunene bare kan bruke det norske flagget (uten splitt og tunge), det samiske flagget og kommune- eller fylkesflagg på eller fra kommunenes offentlige bygninger, eiendommer og kommunale institusjoner, jf. § 1 første ledd første punktum.

Kommunale offentlige bygninger og kommunale institusjoner er i loven definert som bygninger med tilhørende grunn som kommunen råder over som eier, leier eller lignende og som hovedsakelig brukes i forbindelse med kommunens offentlige oppgaver eller av kommunale institusjoner, jf. § 1 første ledd annet punktum.

Loven inneholder også en unntaksbestemmelse i § 1 første ledd tredje punktum, som innebærer at forbudet mot å benytte andre flagg enn de nevnte, ikke gjelder når bygninger med tilhørende grunn brukes i forbindelse med idretts-, kultur- og lignende arrangement med allmenn interesse. Forbudet gjelder ikke for frittstående kommunale flaggstenger på torg, bruer, plasser eller lignende som ikke framstår som en integrert del av et kommunalt bygningskompleks eller et bygningskompleks som for den vesentligste del benyttes av kommunale institusjoner.

Forskrift om adgang til i særlig tilfelle å benytte fremmed lands flagg ved siden av det norske flagg på kommunale offentlige bygninger, er fastsatt med hjemmel i loven § 1 andre ledd. Av forskriften § 1 går det frem at fremmed lands flagg kan heises ved siden av Norges flagg på eller fra kommunale bygninger mv, når dette av hensyn til internasjonal høflighet finnes ønskelig. Av forskriften § 2 går det frem at fremmed lands flagg ikke skal gis en mer fremtredende plass enn det norske flagget.

Overtredelse av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder, jf. § 1 tredje ledd.

I lov om Norges Flag (flaggloven) og forskrift angående bruk av statsflagget og handelsflagget (flaggforskriften) er utforming og bruk av det norske flagget regulert, blant annet krav om når flagget skal heises og hales.

Tidligere høringsforslag om oppheving av loven

Departementet sendte i desember 2016 på høring forslag om en rekke endringer av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger. Et av forslagene var at loven skulle oppheves. I høringen viste departementet til at lov om flagging på kommunale bygninger ble vedtatt i 1933 som en reaksjon på noen få tilfeller av røde flagg på 1. mai på sentrale flaggstenger. Departementet mente at situasjonen i dag er annerledes enn på 1930-tallet. Videre antok departementet at eventuelle motsetninger i mindre grad vil markeres med flaggbruk fra offentlige bygninger. Departementet la til grunn at enkeltstående tilfeller av kontroversiell flagging, ville bli debattert i den enkelte kommunen, og eventuelt bli gjenstand for reaksjoner

lokalt. Forslaget i høringsnotatet om å oppheve loven i sin helhet innebar at kommunene får anledning til å flagge med andre symboler enn kommunevåpenet og andre typer flagg. Departementet viste til at det fortsatt vil være anledning for kommunene til å føre en restriktiv praksis. Det sentrale med endringsforslaget var at skjønnsutøvelsen kunne skje i den enkelte kommune, og at det ikke ble lagt begrensninger for flagging fra kommunens egne bygninger gjennom et nasjonalt regelverk.

I høringsrunden uttrykte Oslo kommune og Trondheim kommune støtte til forslaget om å oppheve lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger. De øvrige høringsinstansene hadde ikke konkrete merknader til dette forslaget.

Forslaget ble ikke fulgt opp i proposisjonen til Stortinget. I Prop. 157 L (2016–2017) på side 16, uttalte departementet:

Når det gjelder spørsmålet om det skal åpnes opp for flagging med andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- og fylkesflagget, vises det til at loven inneholder to unntaksbestemmelser som gir kommunene en viss adgang til å flagge med andre flagg. Departementet mener imidlertid at det bør gjøres en mer inngående vurdering av de øvrige bestemmelsene i lov om flagging på kommunale bygninger. Departementet tar sikte på å vurdere lovens øvrige bestemmelser nærmere og eventuelt komme tilbake til Stortinget med en egen proposisjon om lov om flagging på kommunale bygninger på et senere tidspunkt.

Departementets vurderinger og forslag

Vurdering av behov for endring av regelverket

Etter gjeldende rett er det mulig for kommuner å velge å flagge med andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget, eller kommune- eller fylkesflagg. Adgangen til å benytte andre flagg er imidlertid begrenset av at nærmere angitte vilkår i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger, er oppfylt.

Departementet viser til at kommunene er selvstendige politisk valgte forvaltningsnivåer, som har rett til å styre seg selv. Det kommunale selvstyret er fastsatt i Grunnloven § 49.

Kommunene er ikke underlagt andre statlige organ enn Stortinget som lovgiver, så lenge ikke andre underordningsforhold følger av lov. I kommuneloven av 2018 er det lokale selvstyret styrket. Av kommuneloven § 2-2 første ledd går det frem:

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Utbruddet av Covid-19 viser at det kan oppstå situasjoner hvor det ikke vil være mulig å holde arrangementer. Unntaksregelen i loven om at adgang til bruk av andre flagg er betinget av at flagget brukes i forbindelse med et arrangement, fremstår dermed som en snever og lite fleksibel regulering for kommunene. Departementet foreslår at kommunene skal gis større handlingsrom til selv å avgjøre bruk av andre flagg fra kommunens bygninger, men vurderer at det er ulike alternativer for hvor stort handlingsrom kommunene skal gis. Større grad av kommunalt handlingsrom kan føre til en mindre enhetlig regulering og praksis for flagging fra offentlige bygg. Med offentlige bygg menes i denne sammenheng både statlige og kommunale bygg. Kommunale bygg, herunder spesielt kommunenes rådhus, er ofte sentralt plassert i kommunen. Flagging fra kommunale bygg vil dermed være godt synlig. Flagging fra offentlige bygg er en markering av offentlig myndighet, og kan også bli oppfattet som en meningsytring fra det offentlige. Skillet mellom hva som er statlige bygg og hva som er kommunale bygg, er trolig ikke alltid like tydelig. Departementet viser til at nasjonal regulering av offisielle flaggdager, som er fastsatt i flaggforskriften, kun gjelder for

staten og ikke for kommunene. Kommunene er dermed allerede gitt betydelig lokalt handlingsrom innenfor dette saksområdet. Kommunene har selv kompetanse til å fastsatte et flaggreglement for egen kommune, og kan i flaggreglementet selv avgjøre om kommunen skal ha bestemte flaggdager. Departementet kjenner ikke til at det på dette området har vært situasjoner som tilsier at det har vært behov for nasjonal regulering . På bakgrunn av at flagging fra statlige og kommunale bygg allerede er regulert ulikt etter gjeldende rett, mener departementet at hensynet til lik flaggpraksis i det offentlige ikke kan gis avgjørende betydning i vurderingen av mulig endring av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger.

En utvidet adgang til å flagge med andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget, kommuneflagg eller fylkesflagg kan også føre til en mer politisk flaggpraksis i kommunene, som for innbyggerne kan oppleves som splittende. En utfordring for kommunene vil være å trekke grensen for hvilke flagg som kommunen ønsker og ikke ønsker å flagge med.

Departementet vil i den sammenheng vise til at dette er problemstillinger som også er aktuelle etter gjeldende rett, siden kommunene allerede har handlingsrom til å avgjøre flagging med andre flagg på frittstående kommunale flaggstenger og fra kommunale bygninger i forbindelse med arrangementer. Problemstillinger om splittende flaggpraksis og valg av hvilke andre flagg som kommunen ønsker å bruke, er dermed ikke ny, men vil trolig kunne bli aktualisert i større grad ved endringer i regelverket som øker kommunenes handlingsrom.

Departementet vurderer videre at situasjonen i norske kommuner i dag er en annen enn da lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger ble vedtatt i 1933. Departementet antar at eventuelle motsetninger i mindre grad vil markeres med flaggbruk i dag enn hva som var situasjonen på 1930-tallet. De folkevalgte i kommunen og innbyggerne har i dag tilgang til en rekke andre kanaler for å ytre sine standpunkter og for å få tilgang til informasjon. Bruk av flagg fra kommunens bygninger vil trolig være en mindre aktuell måte å synliggjøre synspunkter på. En endring av regelverket, vil trolig kunne medføre enkelte tilfeller av kontroversiell flagging i kommunene, som vil bli debattert i den enkelte kommunen og eventuelt bli gjenstand for reaksjoner lokalt. Å endre loven slik at handlingsrommet til kommunen utvides, innebærer også at det fortsatt vil være anledning for kommunene til å føre en restriktiv praksis. Det sentrale med endringen, er at skjønnsutøvelsen kan skje i den enkelte kommune ved at færre begrensninger for flagging fra kommunens egne bygninger gis gjennom et nasjonalt regelverk.

Alternative forslag

Departementet viser til Prop. 157 L (2016–2017), hvor det blant annet går frem at det bør gjøres en mer inngående vurdering av de øvrige bestemmelsene i lov om flagging på kommunale bygninger.

Departementet foreslår at kommunene skal gis større handlingsrom til selv å avgjøre bruk av andre flagg fra kommunens bygninger, men vurderer at det er ulike alternativer for hvor stort handlingsrom kommunene skal gis. Departementet har også vurdert videreføring av gjeldende rett som et alternativ. Departementet sender fire alternative forslag på høring og ber høringsinstansene om innspill til alternativene.

Alternativ A – Utvidelse av adgang til flagging etter kommuneloven

I dette alternativet foreslås det at hovedregelen om at det kun skal flagges med det norske flagget, det samiske flagget, kommuneflagget eller fylkesflagget videreføres, men at unntaket

om bruk av andre flagg utvides. Departementet foreslår at kommunenes mulighet til å bruke andre flagg ikke lenger kun skal være avgrenset til arrangementer, eller begrenset til bygninger med tilhørende grunn hvor arrangementet finner sted. Forslaget innebærer at unntaksbestemmelsen utvides slik at andre flagg kan brukes i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse. Regelverket blir dermed mer fleksibelt og vil gjøre det enklere for kommunene å kunne velge å flagge med andre flagg. Med markering eller merkedag av allmenn interesse menes for eksempel FN-dagen, skolejubileer, pride, festivaler og tilsvarende. Endringen innebærer f.eks. at det kan flagges med FN-flagget fra alle kommunens bygninger på FN-dagen. Departementet foreslår ikke 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 foreslås det heller ikke regulering av hvilke flagg som vil være tillatt å flagge med ved arrangementer, markeringer og merkedager av allmenn interesse. Dette må også vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Det er kommunen som kan avgjøre om det skal flagges fra kommunale bygninger i tråd med kravene i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger. Selv om privatpersoner, selskaper eller andre for eksempel kan leie kommunale bygninger, er det fortsatt kommunen som har kompetanse til å avgjøre bruk av flagg fra den kommunale bygningen.

Forslaget innebærer at øvrige deler av loven videreføres. Det innebærer blant annet at reglene om bruk av andre staters flagg på kommunale bygninger videreføres. Disse reglene er gitt i forskrift om fremmed lands flagg på kommunal bygning, og forskriften er gitt med hjemmel i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger. Det er hensiktsmessig at norske kommuner har en enhetlig praksis for bruk av andre staters flagg. For andre stater vil skillet mellom kommunen som lokalt folkevalgt nivå i forvaltningen, og Norge som stat, kunne være uklart. Departementet viser videre til at departementet ikke har mottatt innspill eller henvendelser fra kommuner om reglene i forskriften, som skulle tilsa at det er behov for endring av reglene for bruk av andre staters flagg.

Alternativ B – Opphevelse av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger med unntak av forskriftshjemmel

Forslaget innebærer at reguleringen av hvilke flagg kommunen kan flagge med fra kommunale bygg, oppheves. Det vil være opp til kommunen å beslutte flagging fra kommunale bygninger med andre flagg uavhengig av om det er merkedag, arrangement eller vanlig virkedag.

Det foreslås å videreføre forskriftshjemmelen som gir hjemmel til å gi forskrift om fremmed lands flagg på kommunal bygning, jf. omtale av forskriften under alternativ A. Det foreslås også at loven inneholder en bestemmelse om virkeområdet til loven og en bestemmelse som angir hva som menes med kommunenes offentlige bygninger, eiendommer og kommunale institusjoner.

Sammenlignet med alternativ A, innebærer dermed alternativ B at kommunene gis et større handlingsrom til selv å beslutte bruk av andre flagg ved flagging fra kommunale bygninger. Samtidig kan endringen også innebære en mindre enhetlig flaggpraksis i kommunene, ved at saker om bruk av flagg må avgjøres i kommunene uten at det da vil være et nasjonalt regelverk å forholde seg til.

Alternativ C - Opphevelse av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger

Forslaget i alternativ C innebærer at lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger oppheves i sin helhet. Kommunene gis dermed et langt større handlingsrom til selv å

beslutte bruk av flagg fra kommunale bygninger enn etter gjeldende rett. Sammenlignet med alternativ A og B, innebærer alternativ C en mer omfattende endring. I likhet med alternativ B, vil også alternativ C kunne innebære en mindre enhetlig flaggpraksis i kommunene, ved at saker om bruk av flagg må avgjøres i kommunene uten at det da vil være et nasjonalt regelverk å forholde seg til.

Alternativ C innebærer også at reglene om bruk av andre staters flagg, som er gitt i forskrift med hjemmel i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger, vil bli opphevet. Utenriksdepartementet, som har ansvar for denne forskriften, vil vurdere om reglene om fremmed lands flagg kan gis med hjemmel i en annen lov.

Alternativ D – Videreføring av gjeldende rett uten endringer

Departementet har også vurdert konsekvensene av å videreføre gjeldende rett uten endringer. Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger inneholder unntaksbestemmelser som gir kommunene mulighet til å kunne bruke andre flagg i forbindelse med idretts-, kultur- og lignende arrangement med allmenn interesse. Unntak gjelder også for flagging fra frittstående kommunale flaggstenger på torg, bruer, plasser eller lignende. Departementet har inntrykk av at de kommunene som ønsker det, i praksis stort sett får til å gjennomføre flagging i tråd med regelverket.

Gjeldende regulering bidrar til å sikre en enhetlig flaggpraksis i kommunene. Flagging fra offentlige bygninger er en markering av offentlig myndighet, og i så måte vil det kunne være mer samlande for befolkningen at det som hovedregel er det norske flagget, det samiske flagget, kommuneflagget eller fylkesflagget som skal brukes ved flagging fra kommunens bygninger.

Videreføring av gjeldende rett uten endringer, innebærer imidlertid også videreføring av detaljerte krav i regelverket som er en begrensning av det kommunale selvstyre. Selv om kommunene i praksis etter gjeldende rett kan benytte unntaksbestemmelsene til å flagge, så er imidlertid dette en løsning som for den enkelte kommune kan bli omstendelig, siden det stilles krav om et arrangement i tilknytning til bygningen. I noen tilfeller vil det heller ikke være mulig å holde et arrangement og kommunen vil dermed være avskåret fra å kunne flagge med annet flagg fra kommunens bygninger.

En videreføring av regelverket slik det er i dag, innebærer dessuten også videreføring av straffesanksjonering av regelverket. Brudd på lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger er straffesanksjonerte med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder, jf. loven § 1 tredje ledd. Konsekvensene av å bryte loven kan dermed blir svært alvorlige. I 2019 ble eksempelvis en kommune politianmeldt for brudd på lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger. Dersom samtlige krav i loven skal videreføres bør det foreligge klare holdepunkter for at det er behov for reglene. Departementet ber om høringsinstansene innspill til dette.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Alternativ A, B og C innebærer en forenkling av reguleringen av flagging fra kommunenes bygninger, slik at kommunene gis større handlingsrom til selv å avgjøre bruk av andre flagg. Siden det dermed vil være enklere for kommunen å velge å flagge med andre flagg, vil endringen trolig kunne medføre flere saker i kommunen om flagging. Forslagene innebærer ikke at kommunene gis noen nye oppgaver eller plikter. Departementet vurderer at forslagene ikke vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

Lovforslag

Alternativ A:

I lov 29. juni 1933 nr. 2 om flagging på kommunens offentlige bygninger skal § 1 første ledd tredje punktum lyde:

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

Alternativ B:

Forslag til ny tittel på loven: Lov om flagging med fremmed lands flagg på kommunenes offentlige bygninger.

§ 1 første og andre ledd skal lyde:

Loven gir regler om flagging med fremmed lands flagg ved siden av det norske, på eller fra kommunenes offentlige bygninger, eiendommer og kommunale institusjoner. Som offentlige bygninger og kommunale institusjoner regnes bygninger med tilhørende grunn som kommunen råder over som eier, leier eller lignende og som hovedsakelig brukes i forbindelse med kommunens offentlige oppgaver eller av kommunale institusjoner.

Kongen kan utferdige bestemmelser om adgang til i særlige tilfelle å benytte et fremmed lands flagg ved siden av det norske.

Alternativ C:

Lov 29. juni 1933 nr. 2 om flagging på kommunens offentlige bygninger oppheves.