



Veileder/rettleiar

Utgitt av: Kommunal- og regionaldepartementet

Veilederen finnes på Internett: www.krd.dep.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer av denne publikasjonen fra:

Kopi- og distribusjonsservice

Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo

E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no

Telefaks: 22 24 27 86

www.publikasjoner.dep.no

Oppgi publikasjonskode: H-2149

Trykk: OFA 03/2004 - 4000

Omslagsfoto: © Kerstin Mertens/Samfoto

Innbyggerinitiativ/ Innbyggjarinitiativ





KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder/rettleiar

Innbyggerinitiativ/ Innbyggjarinitiativ

Innhold (bokmål)

	Side
1. Innledning	5
2. Bakgrunnen for innføring av initiativretten.	7
3. Kravene til et innbyggerinitiativ	8
3.1 Administrativ forberedelse til behandling	8
3.2 Krav til formulering av forslag	8
3.3 Hvem som kan sette frem forslag. Antall innbyggere som må stå bak forslaget	9
3.4 Hvem skal ta stilling til forslaget	10
3.5 Forslaget må gjelde kommunens eller fylkes- kommunens virksomhet	11
3.6 Nærmere om begrepet "samme innhold"	12
3.6.1 Initiativ kan ikke gjelde sak som allerede er behandlet	12
3.6.2 Forslaget gjelder en sak som er under behandling i annet organ	13
3.7 Dersom kommunen avviser forslaget	13
3.8 Kravet til saksbehandlingstid. Informasjon til den som fremmer forslaget	14

Innhald (nynorsk)

	Side
1. Innleiing	15
2. Bakgrunnen for innføring av initiativretten.	17
3. Krav til eit innbyggjarinitiativ	18
3.1 Administrativ førebuing til behandling	18
3.2 Krav til formulering av forslag	18
3.3 Kven som kan setje fram forslag. Talet på innbyggjarar som må stå bak forslaget.....	19
3.4 Kven skal ta stilling til forslaget.....	20
3.5 Forslaget må gjelde kommunen eller fylkeskommunen si verksemd	21
3.6 Nærmare om omgrepet "samme innhold"	22
3.6.1 Initiativ kan ikkje gjelde sak som allereie er behandla	22
3.6.2 Forslaget gjelder ei sak som er under behandling i anna organ.....	23
3.7 Dersom kommunen avviser forslaget	23
3.8 Kravet til saksbehandlingstid. Informasjon til den som fremmar forslaget.....	24

Innbyggerinitiativ

1. Innledning

Kommuneloven fikk i 2003 et nytt kapittel 6A om innbyggerinitiativ. Kommuneloven § 39a lyder:

"§ 39a Innbyggerinitiativ

1. 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.

2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

3. Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode. Et forslag kan heller ikke settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet.

4. Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragraf og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler."

Kjerneinnholdet i bestemmelsen er at kommunens og fylkeskommunens innbyggere har en rett til på visse vilkår å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret eller fylkestinget selv. Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2003. Det er blitt redegjort for innbyggerinitiativ i vårt rundskriv H-18/03 fra 27. juni 2003. Innbyggerinitiativ gjelder både i forhold til kommunestyret og fylkestinget.

Med innbyggerinitiativ menes at innbyggerne i en kommune eller et fylke har *rett* til å sette en sak på den politiske dagsorden i kommunen eller fylket (initiativrett). Det er i loven satt visse

minimumsvilkår for at det skal oppstå en plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å behandle forslaget. I denne veilederen vil vi utdype og redegjøre nærmere for bestemmelsens vilkår.

Å fremme forslag etter § 39a er en rettighet for kommunens og fylkeskommunens innbyggere. Det betyr at kommunestyret eller fylkestinget er forpliktet til å ta stilling til forslaget som fremmes, så fremt lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Departementet vil understreke at selv om vilkårene for behandling av initiativ ikke er oppfylt, står kommunestyret eller fylkestinget fritt til likevel å ta saken opp til behandling.

De som står bak et initiativ har ikke krav på noe bestemt utfall av saken. Forslag som er satt frem og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av særlige regler, jf. kommuneloven § 39a nr. 4. Avgjørelsen som fattes kan imidlertid være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Dette krever underskrift fra minst tre medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget. På vanlig måte kan også departementet/fylkesmannen ta en sak opp til lovlighetskontroll av eget tiltak.

2. Bakgrunnen for innføring av initiativretten

Valglovutvalget gikk i NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte inn for at det skulle tas inn regler om innbyggerinitiativ i kommuneloven. Forslaget ble fulgt opp av departementet i Ot. prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) og senere vedtatt av Stortinget, jf. Innst. O. nr. 102 (2002-2003).

Initiativretten er en ny og viktig demokratisk rettighet. I et demokratisk perspektiv er det viktig at innbyggerne aktiviseres og trekkes med i beslutningsprosesser. Rett til å fremme forslag til behandling i kommunestyret eller fylkestinget kan bidra til å bedre dialogen mellom de politiske partiene/de folkevalgte og velgerne i perioden mellom valg, samt å fremme interessen for de avgjørelser og den prosess som skjer i kommunestyret eller fylkestinget. Det er gjerne stor mobilisering rundt enkelte saker lokalt. Tanken er at initiativretten kan bidra til å kanalisere dette engasjementet inn i det politiske systemet. Ordningen er således ment å skulle fange opp det saksorienterte engasjementet og dermed først og fremst et middel til å ta opp nye saker. På denne måten synliggjøres også innbyggernes engasjement bedre.

Der det er behov for en nærmere fortolkning av bestemmelsens vilkår, vil de hovedhensyn som ligger til grunn for innføring av initiativretten være retningsgivende.

3. Kravene til et innbyggerinitiativ

3.1 Administrativ forberedelse til behandling

Forslag som fremmes skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget selv. Før saken tas opp til behandling må det imidlertid avklares om forslaget oppfyller lovens vilkår for behandling. Departementet kan ikke se at det er noe i veien for at administrasjonen tar stilling til om forslaget oppfyller lovens krav. Av hensyn til bestemmelsens formål mener departementet det kan være hensiktsmessig at beslutning om avvisning av et forslag tas av administrasjon og ordfører i samråd. Det er heller ikke noe i veien for at kommunen bestemmer at alle innkomne forslag skal vurderes av ordfører, eventuelt tas opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget direkte.

Forslag som klart ikke oppfyller lovens krav, for eksempel at det mangler tilstrekkelig antall underskrifter eller at forslaget er identisk med et nylig behandlet forslag (jf. punkt 3.6.1), kan avvises. I slike tilfeller foreligger ikke nødvendige vilkår for realitetsbehandling. God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at dersom det hefter mangler ved forslaget skal det gjøres oppmerksom på dette og forslagstillerne gis anledning til å rette opp forslaget slik at det blir i samsvar med lovens regler.

Der det er tvil om lovens vilkår er oppfylt, må det vurderes konkret om forslaget skal tas opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil bestemmelsens formål kunne gi veiledning. Tvil kan imidlertid tilsi at vurderingen bør foretas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Hensynet bak bestemmelsen tilsier en liberal fortolkning når det vurderes om forslaget oppfyller lovens vilkår.

Det kan være hensiktsmessig å lage rutiner for å orientere kommunestyret eller fylkestinget om saker omkring initiativrett som avvises av administrasjonen/ordfører.

3.2 Krav til formulering av forslag

Kommuneloven § 39a nr. 1 forutsetter at initiativet inneholder et "forslag". Verken loven eller forarbeidene gir anvisning på

bestemte krav med hensyn til formulering av forslag. De som ønsker at kommunestyret eller fylkestinget tar stilling i en bestemt sak har anledning til å formulere et forslag om det en ønsker kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til. Kommunen eller fylkeskommunen må kunne kreve at forslaget har et konkret innhold. Formålet med bestemmelsen tilsier etter vår vurdering at det ikke stilles for strenge krav til forslagens formulering eller fremstilling med hensyn til hva det er innbyggerne ønsker kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til. Uklarheter bør avklares med de som har fremmet forslaget.

Det kan også fremmes forslag som etter loven må kunne ut i et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, såfremt lovverket ikke ellers setter skranker for at slikt vedtak blir fattet av kommunestyret eller fylkestinget. De alminnelige bestemmelser om saksbehandling, klage, rettslig klageinteresse, taushetsplikt osv. gjelder tilsvarende i saker hvor enkeltvedtak fattes som følge av et initiativ.

3.3 Hvem som kan sette frem forslag. Antall innbyggere som må stå bak forslaget

Initiativretten er gitt ”innbyggerne” i kommunen eller fylket. Dette betyr at de som står bak forslag må være registrert bosatt i kommunen dersom forslaget fremmes overfor kommunen, eller i fylket dersom forslaget fremmes overfor fylkeskommunen. Det er ikke et krav at de som står bak forslaget har stemmerett. Det betyr at forslag kan fremmes også av personer under 18 år.

Kommuneloven § 39a krever at et visst antall innbyggere ”står bak” forslaget. Et forslag må støttes av minst to prosent av innbyggerne, eller minimum 300 personer i kommunen eller 500 personer i fylket.

Det bestemte antall personer som kreves må fastsettes på bakgrunn av innbyggertallet til en hver tid. Det er naturlig at støtten dokumenteres i form av underskrifter. Det må videre kunne stilles som krav at det er mulig å kontrollere av støtteerklæringerne at bosettingsvilkåret er oppfylt. Departementet under-

streker at hvor streng vurdering som skal legges til grunn, vil være opp til kommunen eller fylkeskommunen å vurdere. Det er ikke noe til hinder for at saker tas opp selv om lovens krav til innbyggeroppslutning ikke er oppfylt. Her må behovet for a vklaring veies opp mot ulempen ved avvisning.

Vilkåret er også oppfylt dersom forslaget fremmes av eller går ut fra for eksempel en ideell organisasjon, såfremt det følges av tilstrekkelig antall underskrifter. Etter departementets vurdering må en underskriftsliste samlet inn gjennom for eksempel protestlister kunne godtas, så lenge det i brevet til kommunen spesifiseres hva det ønskes kommunen skal ta stilling til og underskriftene på protestlisten er i samsvar med dette. Det viktigste er at det fremgår at underskriverne støtter det forslaget går ut på, jf. lovens krav ”står bak”.

3.4 Hvem skal ta stilling til forslaget

Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslag som fremmes. Dette betyr at myndighet til å ta stilling til realiteten i et forslag fremmet etter bestemmelsen om initiativrett ikke kan delegeres til andre organer. Denne delegasjonssperren gjelder også i kommuner eller fylkeskommuner organisert etter en parlamentarisk modell. Initiativretten gir innbyggerne anledning til å kreve behandling i kommunens øverste politiske organ; kommunestyret i kommunen eller fylkestinget i fylkeskommunen. Så lenge loven stiller visse krav til forslaget, må det etter departementets vurdering likevel være anledning for administrasjonen (rådet) til å ta stilling til om forslaget oppfyller lovens vilkår.

I mange tilfeller er myndighet til å fatte beslutning i en sak gjennom delegasjonsvedtak lagt til et annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Dette er uten betydning i forhold til hva det kan reises forslag om. Det kan således reises forslag på et saksområde der myndigheten i utgangspunktet er delegert til et annet organ. Grad av delegasjon varierer fra kommune til kommune, og har ingen betydning i forhold til innbyggernes rett til å få et forslag behandlet i kommunestyret. Det vil ikke være i samsvar med bestemmelsens formål om graden av delegasjon

skal være bestemmende for om innbyggerinitiativ kan reises eller ikke. Om det forhold at en sak forslaget omhandler allerede ligger til behandling i et annet organ, se under punkt 3.6.2.

Når kommunestyret eller fylkestinget først har tatt stilling til forslaget, er det ingen ting i veien for at videre behandling og oppfølging skjer i administrasjonen eller av andre folkevalgte organer.

3.5 Forslaget må gjelde kommunens eller fylkeskommunens virksomhet

Et forslag må gjelde "kommunens eller fylkeskommunens virksomhet". Begrepet samsvarer med kommuneloven § 2. Med dette menes kommunens virksomhet i vid forstand. Det siktes dermed til det som kommunen eller fylkeskommunen rent faktisk er engasjert i, både lovpålagte og frivillige oppgaver. Oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen kan drive med, omfattes også. Saker som det ikke ligger til kommunestyret eller fylkestinget å kunne ta beslutning om, er imidlertid ikke omfattet av initiativretten.

Adgangen for kommunestyret eller fylkestinget til å ta stilling til et konkret forslag, begrenses dermed av hvorvidt det har myndighet til å ta beslutning på det aktuelle saksområdet. Det samme gjelder dersom forslaget gjelder en sak som kommunestyret etter lov ikke kan behandle. Eksempler på slike begrensninger er sosialtjenesteloven § 8-5a og barnevernloven § 2-1 tredje ledd.

Det kan tenkes fremmet forslag knyttet til saksområder der beslutningsmyndighet er lagt til et annet forvaltningsnivå, men hvor forslaget nettopp går ut på at kommunestyret eller fylkestinget bør foreta handlinger eller engasjere seg i forhold til den aktuelle saken. Formålet med initiativretten er å kunne sette saker på dagsorden i kommunestyret eller fylkestinget. Departementet mener derfor det bør foreligge gode grunner dersom et slikt forslag skal avvises, særlig dersom initiativet gjelder et forhold det ikke er helt unaturlig at kommunens eller fylkets politikere engasjerer seg i.

3.6 Nærmere om begrepet "samme innhold"

3.6.1 Initiativ kan ikke gjelde sak som allerede er behandlet

Det er begrensninger i forhold til hvor ofte initiativ med "samme innhold" kan kreves behandlet av kommunestyret eller fylkestinget, jf. kommuneloven § 39a nr. 3. Det fremgår av forarbeidene at det ikke kan fremmes innbyggerinitiativ i saker som har samme innhold som et forslag som ligger til behandling eller som tidligere er blitt behandlet i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder med mindre det har gått minst fire år siden et slikt forslag sist ble behandlet.

I denne forbindelse er det et spørsmål om denne tidsbegrensningen kun refererer seg til forslag fremmet etter § 39a eller om den også gjelder i forhold til forslag som er fremmet for kommunestyret eller fylkestinget på ordinær måte. Departementet har tidligere uttalt i en konkret sak (s.nr. 03/4042) at loven må forstås slik at begrensingen "samme innhold" ikke bare vil gjelde i forhold til forslag fremmet som innbyggerinitiativ, men også saker som er behandlet etter forslag fra administrasjonen eller de folkevalgte. Man vil således bare kunne kreve behandling av et initiativ i kommunestyret eller fylkestinget, dersom forslaget ikke har samme innhold som et forslag som har vært behandlet i kommunestyret eller fylkestinget de siste fire årene uavhengig av måten et slikt forslag er fremmet på.

Begrensingen om "samme innhold" innebærer også at det må tas stilling til hvorvidt et forslag materielt sett er det samme som et forslag som tidligere er blitt behandlet. Det vil være vanskelig å regulere hvor "like" forslagene må være før det kan være aktuelt å avvise forslaget. Hvorvidt to forslag er identiske må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Der det er tvil om lovens vilkår er oppfylt, må det således vurderes konkret om forslaget bør tas opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil bestemmelsens formål kunne gi veiledning. Tvil i saken kan imidlertid tilsi at denne vurderingen bør foretas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

3.6.2 Forslaget gjelder en sak som er under behandling i annet organ

Det kan fremmes forslag med samme innhold som en sak som ligger til behandling i et annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Dersom et forslag knytter seg til en sak som på det tidspunkt initiativet blir fremmet er til behandling i annet organ enn kommunestyret eller fylkestinget, innebærer imidlertid ikke initiativretten en handlingsplikt for kommunestyret eller fylkestinget til å gripe inn i den pågående saksbehandlingen før det har fått tatt stilling til det innsendte forslaget.

Initiativet vil således ikke ha noen direkte virkning for vedtatte delegasjonsreglement i en kommune. Selv om en sak eksempelvis ligger til behandling i et fast utvalg eller hos kommunerådet, vil et forslag etter kommuneloven § 39a måtte framlegges for kommunestyret. Det vil imidlertid være opp til kommunestyret eller fylkestinget selv å avgjøre ved behandlingen av forslaget om en eventuell sak som ligger hos et annet organ, skal avgjøres av kommunestyret eller fylkestinget selv. Departementet vil anbefale at det i kommuner og fylkeskommuner utarbeides rutiner slik at de som har ansvar for den aktuelle saken varsles, og at det foretas en avklaring om det er behov for å avvente videre behandling inntil kommunestyret eller fylkestinget har tatt stilling til innbyggerinitiativet.

3.7 Dersom kommunen avviser forslaget

Dersom et forslag blir avvist med at vilkårene for behandling ikke er tilstede, bør administrasjonen i samsvar med god forvaltnings-skikk gjøre forslagsstillere oppmerksom på hva som skal til for å bringe forslaget i samsvar med loven, i de tilfeller det er mulig.

Dersom forslaget avvises, oppstår spørsmålet om dette er en beslutning som kan påklages. Etter forvaltningsloven § 2 tredje ledd skal en beslutning om avvisning av en sak regnes som et enkeltvedtak. Avvisning vil si at saken ikke tas opp til behandling, uten at det tas stilling til realiteten i saken. Dette gjelder likevel bare dersom avvisningen gjelder en sak eller et forhold som ville vært et enkeltvedtak dersom saken var blitt realitetsbehandlet. Det betyr at ikke alle avvisningsbeslutninger knyttet til forslag

fremmet etter kommuneloven § 39a vil kunne påklages etter forvaltningslovens bestemmelser.

Uavhengig av dette vil en beslutning om å avvise en sak kunne være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Dette fordi en avvissningsbeslutning anses som en ”avgjørelse” etter kommunelovens bestemmelse.

3.8 Kravet til saksbehandlingstid. Informasjon til den som fremmer forslaget

Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til et forslag innen seks måneder etter at det er blitt fremmet. God forvaltningsskikk tilsier at kommunen i hvert enkelt tilfelle vurderer viktigheten av å få avgjort saken så raskt som mulig. Kravet til behandlingstid er i utgangspunktet absolutt. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen bare har startet med saksforberedelser i forbindelse med forslaget innen fristen på seks måneder. Loven krever at kommunestyret eller fylkestinget må ha tatt ”stilling til” forslaget innen denne fristen.

Det kreves likevel ikke at kommunestyret har fattet endelig beslutning i saken. Initiativ som fremmes kan berøre komplekse saker med vidtrekkende konsekvenser, hvor det kanskje kreves samordning med for eksempel kommuneplan m.m. Det må således være tilstrekkelig at saken er behandlet i kommunestyret eller fylkestinget og at det er fastlagt et løp for videre saksgang.

Kommunen eller fylkeskommunen er forpliktet til å holde initiativtakerne orientert om avgjørelser og tiltak som fattes som en følge av forslaget, jf. bestemmelsens andre ledd, andre setning. Informasjonsplikten følger for så vidt også av forvaltningsloven § 11 og av prinsipper om god forvaltningsskikk. I dette ligger ikke at alle som har undertegnet et forslag nødvendigvis skal ha personlig tilbakemelding. Lovens krav må anses oppfylt dersom kommunen eller fylkeskommunen informerer om avgjørelser og tiltak på en hensiktsmessig måte, vurdert ut fra forholdene i den enkelte sak. Det må kunne kreves at initiativtakerne oppgir talspersoner for forslaget, og det er tilstrekkelig at disse blir informert.

Innbyggjarinitiativ

1. Innleiing

Kommunelova fekk i 2003 eit nytt kapittel 6A om innbyggjarinitiativ. Kommunelova § 39a lyder:

"§ 39a Innbyggerinitiativ

1. 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.

2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

3. Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode. Et forslag kan heller ikke settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet.

4. Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragraf og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler."

Kjerneinnhaldet i føresegna er at kommunen og fylkeskommunen sine innbyggjarar har ein rett til på visse vilkår å krevje at eit konkret forslag blir behandla av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Føresegna trådde i kraft frå 1. juli 2003. Det er blitt gjort greie for innbyggjarinitiativ i vårt rundskriv H-18/03 frå 27. juni 2003. Innbyggjarinitiativ gjeld både i forhold til kommunestyret og fylkestinget.

Med innbyggjarinitiativ er det meint at innbyggjarane i ein kommune eller eit fylke har *rett* til å setje ei sak på den politiske dagsorden i kommunen eller fylket (initiativrett). Det er i lova sett

visse minimumsvilkår for at det skal oppstå ei plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å behandle forslaget. I denne rettleiareren vil vi utdjupe og gjere nærmare greie for vilkåra i føresegna.

Å fremme forslag etter § 39a er ein rett for kommunen og fylkeskommunen sine innbyggjarar. Det betyr at kommunestyret eller fylkestinget er forplikta til å ta stilling til forslaget, så framt vilkåra i lova elles er oppfylde. Departementet vil understreke at sjølv om vilkåra for behandling av initiativ ikkje er oppfylde, står kommunestyret eller fylkestinget fritt til likevel å ta saka opp til behandling.

Dei som står bak eit initiativ har ikkje krav på noko bestemt utfall av saka. Forslag som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikkje påklagast med mindre dette følgjer av særlege reglar, jf. kommuneloven § 39a nr. 4. Avgjerda som blir teken kan likevel vere gjenstand for lovlegkontroll etter kommunelova § 59. Dette krev underskrift frå minst tre medlemmar av kommunestyret eller fylkestinget. På vanleg måte kan også departementet/fylkesmannen ta ei sak opp til lovlegkontroll av eige tiltak.

2. Bakgrunnen for innføring av initiativretten

Vallovutvalet gjekk i NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte inn for at det skulle takast inn reglar om innbyggjarinitiativ i kommunelova. Forslaget blei følgt opp av departementet i Ot. prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) og seinare vedteke av Stortinget, jf. Innst. O. nr. 102 (2002-2003).

Initiativretten er ein ny og viktig demokratisk rett. I eit demokratisk perspektiv er det viktig at innbyggjarane blir aktiviserte og tekne med i avgjerdsprosessar. Rett til å setje fram forslag til behandling i kommunestyret eller fylkestinget kan vere med på å betre dialogen mellom dei politiske partia/dei folkevalde og veljarane i perioden mellom val, samt å fremje interessa for dei avgjerder og den prosess som skjer i kommunestyret eller fylkestinget. Det er gjerne stor mobilisering omkring enkelte saker lokalt. Tanken er at initiativretten kan vere med på å kanalisere dette engasjementet inn i det politiske systemet. Ordninga er såleis meint å skulle fange opp det saksorienterte engasjementet og dermed først og fremst eit middel til å ta opp nye saker. På denne måten blir også innbyggjarane sitt engasjement betre synleggjort.

Der det er behov for ei nærmare tolking av vilkåra i føresegna, vil dei hovudomsyn som ligg til grunn for innføring av initiativretten vere retningsgivande.

3. Krav til eit innbyggjarinitiativ

3.1 Administrativ førebuing til behandling

Forslag som blir fremma skal behandlast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Før saka blir teken opp til behandling må det likevel avklarast om forslaget oppfyller vilkåra for behandling i lova. Departementet kan ikkje sjå at det er noko i vegen for at administrasjonen tek stilling til om forslaget oppfyller krava i lova. Av omsyn til formålet med føresegna meinar departementet det kan vere formålstenleg at avgjerd om avvising av eit forslag blir teken av administrasjon og ordførar i samråd. Det er heller ikkje noko i vegen for at kommunen bestemmer at alle innkomne forslag skal vurderast av ordførar, eventuelt takast opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget direkte.

Forslag som klart ikkje oppfyller krava i lova, for eksempel at det ikkje er mange nok underskrifter eller at forslaget er identisk med eit nyleg behandla forslag (jf. punkt 3.6.1), kan avvistast. I slike tilfelle føreligg ikkje nødvendige vilkår for realitetsbehandling. God forvaltningsskikk tilseier likevel at dersom det hefter manglar ved forslaget skal det gjerast merksam på dette og forslagstillarane få høve til å rette opp forslaget slik at det blir i samsvar med lova sine krav.

Der det er tvil om vilkåra i lova er oppfylde, må det vurderast konkret om forslaget skal takast opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil formålet med føresegna kunne gi rettleiing. Tvil kan likevel tilseie at vurderinga bør takast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Dei omsyn som føresegna byggjer på tilseier ei liberal tolking når det skal vurderast om forslaget oppfyller lova sine vilkår.

Det kan være formålstenleg å lage rutinar for å orientere kommunestyret eller fylkestinget om saker om initiativrett som blir avviste av administrasjonen/ordførar.

3.2 Krav til formulering av forslag

Kommunelova § 39a nr. 1 føreset at initiativet inneheld eit ”forslag”. Verken lova eller førearbeida inneheld nokon bestemte

krav med omsyn til formulering av forslag. Dei som ønskjer at kommunestyret eller fylkestinget tek stilling i ei bestemt sak har høve til å formulere eit forslag om det ein ønskjer kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til. Kommunen eller fylkeskommunen må kunne krevje at forslaget har eit konkret innhald. Formålet med føresegna tilseier etter vår vurdering at det ikkje blir stilt for strenge krav til formulering eller framstillinga av forslaget i høve til kva det er innbyggjarane ønskjer at kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til. Dersom noko er uklart bør dette avklarast med dei som har kome med forslaget.

Det kan også setjast fram forslag som etter lova må munne ut i eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2, såframt lovverket ikkje elles set skrankar for at slikt vedtak blir teken av kommunestyret eller fylkestinget. Dei alminnelege reglane om saksbehandling, klage, rettsleg klageinteresse, teieplikt osv. gjeld tilsvarande i saker der enkeltvedtak blir tekne som følgje av eit initiativ.

3.3 Kven som kan setje fram forslag. Talet på innbyggjarar som må stå bak forslaget

Initiativretten er gitt ”innbyggerne” i kommunen eller fylket. Dette betyr at dei som står bak forslag må vere registrert busett i kommunen dersom forslaget blir fremma overfor kommunen, eller i fylket dersom forslaget blir fremma overfor fylkeskommunen. Det er ikkje eit krav at dei som står bak forslaget har stemmerett. Det betyr at forslag kan fremmast også av personar under 18 år.

Kommunelova § 39a krev at eit visst tal på innbyggjarar ”står bak” forslaget. Eit forslag må støttast av minst to prosent av innbyggjarane, eller minimum 300 personar i kommunen eller 500 personar i fylket.

Det bestemte talet på personar som det er krav om må fastsettast på bakgrunn av innbyggjartalet til ei kvar tid. Det er naturleg at støtta blir dokumentert i form av underskrifter. Det må vidare kunne stillast som krav at det er mogleg å kontrollere av støttefråsegnene at busettingsvilkåret er oppfylt. Departementet understrekar at kor streng vurdering som skal leggjast til grunn, vil

vere opp til kommunen eller fylkeskommunen å vurdere. Det er ikkje noko til hinder for at saker blir tekne opp sjølv om krav i lova til innbyggjaroppslutning ikkje er oppfylt. Her må behovet for avklaring vegast opp mot ulempa ved avvising.

Vilkåret er også oppfylt dersom forslaget blir fremma av til dømes ein ideell organisasjon, såframt det inneheld eit tilstrekkeleg tal på underskrifter. Etter departementet si vurdering må ei underskriftsliste som er samla inn gjennom til dømes protestlister kunne godtakast, så lenge det i brevet til kommunen blir spesifisert kva det blir ønskt at kommunen skal ta stilling til og at underskriftene på protestlista er i samsvar med dette. Det viktigaste er at det framgår at underskrivarane støttar det forslaget går ut på, jf. lova sitt krav ”står bak”.

3.4 Kven skal ta stilling til forslaget

Kommunestyret eller fylkestinget pliktar sjølv å ta stilling til forslag som blir fremma. Dette betyr at myndigheit til å ta stilling til realiteten i eit forslag fremma etter føresegna om initiativrett ikkje kan delegerast til andre organ. Denne delegasjonssperra gjeld også i kommunar eller fylkeskommunar organisert etter ein parlamentarisk modell. Initiativretten gir innbyggjarane høve til å krevje eit forslag behandla i kommunen eller fylkeskommunen sitt øverste politiske organ; kommunestyret eller fylkestinget. Så lenge lova stiller visse krav til forslaget, må det etter departementet si vurdering likevel vere høve for administrasjonen (rådet) til å ta stilling til om forslaget oppfyller vilkåra i lova.

I mange tilfeller er myndigheit til å fatte avgjerd i ei sak gjennom delegasjonsvedtak lagt til et anna organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Dette er utan verknad i forhold til kva det kan reisast forslag om. Det kan såleis reisast forslag på eit saksområde der myndigheita i utgangspunktet er delegert til eit anna organ. Grad av delegasjon varierar frå kommune til kommune, og har ikkje verknad i høve til innbyggjarane sin rett til å få eit forslag behandla i kommunestyret eller fylkestinget. Det vil ikkje vere i samsvar med formålet med initiativretten om graden av delegasjon skal vere bestemmande for om innbyggjarinitiativ kan reisast eller ikkje. Om det forhold at ei sak som forslaget omhandlar alt

ligg til behandling i eit anna organ, sjå under punkt 3.6.2.

Når kommunestyret eller fylkestinget først har teke stilling til forslaget, er det ikkje noko i vegen for at vidare behandling og oppfølging skjer i administrasjonen eller av andre folkevalde organ.

3.5 Forslaget må gjelde kommunen eller fylkeskommunen si verksemd

Eit forslag må gjelde ”kommunens eller fylkeskommunens virksomhet”. Omgrepet svarar til kommunelova § 2. Med dette blir det meint kommunen si verksemd i vid forstand. Det blir dermed sikta til det som kommunen eller fylkeskommunen reint faktisk er engasjert i, både lovpålagte og frivillige oppgåver. Oppgåver som kommunen eller fylkeskommunane kan drive med er også omfatta. Saker som det ikkje ligg til kommunestyret eller fylkestinget å kunne ta avgjerd om, er ikkje omfatta av initiativretten.

Retten for kommunestyret eller fylkestinget til å ta stilling til eit konkret forslag, er dermed avgrensa av korvidt det har myndigheit til å ta avgjerd på det aktuelle saksområdet. Det same gjeld dersom forslaget gjeld ei sak som kommunestyret etter lov ikkje kan behandle. Døme på slike avgrensingar er sosialtjenestelova § 8-5a og barnevernlova § 2-1 tredje ledd.

Det kan tenkjast at det blir fremma forslag som er knytt til saksområde der avgjerdsmyndigheit er lagt til eit anna forvaltningsnivå, men kor forslaget nettopp går ut på at kommunestyret eller fylkestinget bør foreta handlingar eller engasjere seg i forhold til den aktuelle saka. Formålet med initiativretten er å kunne setje saker på dagsorden i kommunestyret eller fylkestinget. Departementet meiner derfor at det bør føreliggje gode grunnar dersom eit slikt forslag skal avvisast, særleg dersom initiativet gjeld eit forhold som det ikkje er heilt unaturlig at kommunen eller fylket sine politikarar engasjerer seg i.

3.6 Nærmare om omgrepet "samme innhold"

3.6.1 Initiativ kan ikkje gjelde sak som allereie er behandla

Det er avgrensingar i forhold til kor ofte initiativ med "samme innhold" kan krevjast behandla av kommunestyret eller fylkestinget, jf. kommunelova § 39a nr. 3. Det framgår av forarbeida at det ikkje kan fremmast innbyggjarinitiativ i saker som har same innhold som eit forslag som ligge til behandling eller som tidligare er blitt behandla i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjeld med mindre det har gått minst fire år sidan eit slikt forslag sist blei behandla.

I tilknytning til dette er det eit spørsmål om denne tidsavgrensinga berre refererer seg til forslag fremma etter § 39a eller om den også gjeld i forhold til forslag som er fremma for kommunestyret eller fylkestinget på ordinær måte. Departementet har tidlegare uttalt i ei konkret sak (s.nr. 03/4042) at lova må tolkast slik at avgrensinga "samme innhold" ikkje berre vil gjelde i forhold til forslag fremma som innbyggjarinitiativ, men også saker som er behandla etter forslag frå administrasjonen eller dei folkevalde.

Ein kan såleis berre krevje behandling av eit initiativ i kommunestyret eller fylkestinget, dersom forslaget ikkje har same innhold som eit forslag som har blitt behandla i kommunestyret eller fylkestinget dei siste fire åra uavhengig av måten eit slikt forslag er fremma på.

Avgrensinga om "samme innhold" inneber også at det må takast stilling til korvidt eit forslag materielt sett er det same som eit forslag som tidlegare er blitt behandla. Det vil vere vanskeleg å regulere kor "like" forslaga må vere før det kan vere aktuelt å avvise forslaget. Korvidt to forslag er like må derfor vurderast konkret i det enkelte tilfelle. Der det er tvil om vilkåra i lova er oppfylde, må det såleis vurderast konkret om forslaget bør takast opp til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Her vil formålet med føresegna kunne gi rettleiing. Tvil i saka kan likevel tilseie at denne vurderinga bør gjerast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv.

3.6.2 Forslaget gjelder ei sak som er under behandling i anna organ

Det kan fremmast forslag med same innhald som ei sak som ligg til behandling i eit anna organ enn kommunestyret eller fylkestinget. Dersom eit forslag knyter seg til ei sak som på det tidspunkt initiativet blir fremma er til behandling i anna organ enn kommunestyret eller fylkestinget, inneber likevel ikkje initiativretten ei handlingsplikt for kommunestyret eller fylkestinget til å gripe inn i den pågåande saksbehandlinga før det er blitt teke stilling til det innsendte forslaget.

Initiativet vil såleis ikkje ha nokon direkte verknad for vedtekne delegasjonsreglement i ein kommune. Sjølv om ei sak til dømes ligg til behandling i eit fast utval eller hos kommunerådet, vil eit forslag etter kommunelova § 39a måtte leggjast fram for kommunestyret. Det vil likevel vere opp til kommunestyret eller fylkestinget sjølv å avgjere ved behandlinga av forslaget om ei eventuell sak som ligger hos eit anna organ, skal avgjerast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Departementet vil tilrå at det i kommunar og fylkeskommunar blir utarbeidd rutinar slik at dei som har ansvar for den aktuelle saka blir varsla, og at det blir avklart om det er behov for å avvente vidare behandling inntil kommunestyret eller fylkestinget har teke stilling til innbyggjarinitiativet.

3.7 Dersom kommunen avviser forslaget

Dersom eit forslag blir avvist med at vilkåra for behandling ikkje er tilstade, bør administrasjonen i samsvar med god forvaltnings-skikk gjere forslagsstillarar merksame på kva som skal til for å bringe forslaget i samsvar med lova, når dette lar seg gjere.

Blir forslaget avvist oppstår spørsmålet om dette er ei avgjerd som er omfatta av klagerett etter forvaltningslova. Etter forvaltningslova § 2 tredje ledd skal beslutning om avvisning av ei sak reknast som eit enkeltvedtak. Avvisning vil seie at saka ikkje blir teken opp til behandling, utan at det blir teke stilling til realiteten i saka. Dette gjeld likevel berre dersom avvisninga gjeld ei sak eller eit forhold som ville ha vore eit enkeltvedtak dersom saka var blitt realitetsbehandla. Det betyr at ikkje alle avgjerder om avvisning knytt til forslag fremma etter kommunelova § 39a vil kunne påklagast etter forvaltningslova sine reglar.

Uavhengig av dette vil ei avgjerd om å avvise ei sak kunne vere gjenstand for lovlegkontroll etter kommunelova § 59. Dette fordi ei avgjerd om å avvise ei sak vil bli rekna som ”avgjørelse” etter føresegna i kommunelova.

3.8 Kravet til saksbehandlingstid. Informasjon til den som fremmar forslaget

Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til eit forslag innan seks månader etter at det er blitt fremma. God forvaltnings-skikk tilseier at kommunen i kvart enkelt tilfelle vurderar kor viktig det er å få saka avgjort så raskt som mogleg. Kravet til behandlingstid er i utgangspunktet absolutt. Det er ikkje tilstrekkeleg at kommunen berre har starta med saksførebuing i tilknytting til forslaget innan fristen på seks månader. Lova krev at kommunestyret eller fylkestinget må ha teke ”stilling til” forslaget innan denne fristen.

Det er likevel ikkje krav om at kommunestyret har teke endeleg avgjerd i saka. Initiativ som blir fremma kan gjelde komplekse saker med vidtrekkande konsekvensar, der det kan vere krav om samordning med til dømes kommuneplan m.m. Det må såleis vere tilstrekkeleg at saka er behandla i kommunestyret eller fylkestinget og at det er fastlagt ein framgangsmåte for den vidare saksgang.

Kommunen eller fylkeskommunen er forplikta til å halde initiativtakarane orienterte om avgjerdar og tiltak som blir tekne som følge av forslaget, jf. føresegna sitt andre ledd, andre setning. Den generelle informasjonsplikta følgjer for så vidt også av forvaltningslova § 11 og prinsipp om god forvaltningsskikk. I dette ligg ikkje at alle som har underteikna eit forslag nødvendigvis skal ha personleg tilbakemelding. Kravet i lova må seiast å vere oppfylt dersom kommunen eller fylkeskommunen informerer om avgjerdar og tiltak på ein formålstenleg måte, vurdert ut frå forholda i den enkelte sak. Det må kunne krevjast at initiativtakarane oppgjev talspersonar for forslaget, og det er tilstrekkeleg at desse blir informerte.