



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 105 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7.1	Vurdering av alternativene i høringsforslaget	22
2	Bakgrunnen for forslaget	6	7.1.1	Departementets forslag – høringsforslagets alternativ A ...	22
2.1	Bakgrunnen for høringsforslaget i 2020	6	7.1.2	Departementets vurdering av høringsforslagets øvrige alternativer	22
2.2	Tidligere høringsforslag fra 2016	6	7.1.3	Bruk av det norske flagget	23
3	Høringen	8	7.1.4	Innspill om strengere regulering enn gjeldende rett	24
4	Gjeldende rett	11	7.1.5	Oppsummering av departementets vurdering	24
5	Forslagene i høringsnotatet	13	7.2	Andre problemstillinger fra høringen	24
6	Høringsinstansenes syn	15	7.2.1	Forholdet til andre staters flagg ...	24
6.1	Oversikt over høringssvarene	15	7.2.2	Hensynet til enhetlig flaggpraksis i offentlig sektor	25
6.2	Opptelling av høringssvar	16	7.2.3	Flaggreglement	25
6.3	Innspill til alternativene i høringsforslaget	16	7.2.4	Innspill om primære og sekundære flaggstenger	26
6.3.1	Mulighet for å bruke andre flagg i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse – alternativ A	16	7.2.5	Forholdet til Svalbard	26
6.3.2	Oppheving av loven med unntak av regler om andre staters flagg – alternativ B	17	7.3	Presisering av arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse	26
6.3.3	Oppheving av loven i sin helhet – alternativ C	18	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	28
6.3.4	Videreføring av gjeldende rett – alternativ D	18	9	Merknader til de enkelte bestemmelsene	29
6.4	Andre innspill	20		Forslag til lov om endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (utvidet mulighet til flagging med andre flagg)	30
7	Departementets vurderinger og forslag	22			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 105 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 12. mars 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår i denne 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. For å forenkle framstillingen bruker departementet i det følgende kommunen som felles betegnelse for kommunen og fylkeskommunen, hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen. På samme måte omtaler departementet bare kommunale organer, selv om framstillingen også gjelder tilsvarende for fylkeskommunale organer.

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

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Bakgrunnen for høringsforslaget i 2020

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

2.2 Tidligere høringsforslag fra 2016

Departementet sendte i desember 2016 på høring blant annet et forslag om opphevelse av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger. I høringen viste departementet til at loven ble vedtatt i 1933 som en reaksjon på noen tilfeller av at røde flagg ble heist på enkelte rådhus på 1. mai. 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 ville få anledning til å flagge med andre flagg enn de som i dag nevnes i loven. 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), 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 flag-

ging på kommunale bygninger på et senere tidspunkt.»

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.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene
Statsministerens kontor

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Helsedirektoratet
Oslo Met
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges handelshøyskole NHH
NTNU
Riksantikvaren
Riksarkivet
Statens helsetilsyn
Statens kartverk
Statistisk sentralbyrå
Statsforvalterne
Sysselmannen på Svalbard
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonen
Såmediggi – Sametinget
Sivilombudsmannen – Stortingets ombudsmann
for forvaltningen

Fylkeskommunene
Kommunene
Longyearbyen lokalstyre

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter
Delta
Den norske kirke
Elevorganisasjonen
Fagforbundet i Norge
Fellesforbundet
Foreldreutvalget for grunnskolen
Forum for kontroll og tilsyn
Friluftsrådernes landsforbund
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Handelshøyskolen BI
KA Arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomheter
KS
Landsorganisasjonen i Norge
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
NITO
Norges Handikapforbund
Norges idrettsforbund
Norges Juristforbund
Norges kulturvernforbund
Norsk journalistlag
Norsk Kommunalteknisk Forening
Norsk Presseforbund
Norsk Psykologforening
Norsk Redaktørforening
Norsk Rådmannsforum
Næringslivets Hovedorganisasjon
Pensjonistforbundet
Private barnehagers landsforbund
SAFO
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring
Samfunnsbedriftene (tidligere KS bedrift)
Unio
Utdanningsforbundet
Virke
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Arbeiderpartiet
Demokratene
Det Liberale Folkepartiet
Fremskrittspartiet
Høyre
Kristelig Folkeparti
Kystpartiet

Miljøpartiet De Grønne	Kristiansand kommune
Norges Kommunistiske Parti	Larvik kommune
Partiet De Kristne	Lierne kommune
Pensjonistpartiet	Lindesnes kommune
Piratpartiet	Lyngdal kommune
Rødt	Lørenskog kommune
Samfunnspartiet	Malvik kommune
Senterpartiet	Molde kommune
Sosialistisk Venstreparti	Nordre Follo kommune
Venstre	Oslo kommune
Hørselshemmedes landsforbund	Ringebu kommune
Fellesorganisasjonen	Røros kommune
FN-sambandet	Sandnes kommune
FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitets- mangfold	Senja kommune
UngOrg – Barne og Ungdomsorganisasjonene i Oslo	Sola kommune
Norsk Heraldisk Forening	Sortland kommune
Redd barna	Stord kommune
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Stranda kommune
Seniorennes Fellesorganisasjon	Time kommune
Departementet mottok høringsuttalelser til for- slagene fra:	Tolga kommune
Justis- og beredskapsdepartementet	Trondheim kommune
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Vadsø kommune
Forsvaret	Vang kommune
Bergarhus Heimeverndistrikt 09	Vestre Toten kommune
Agder fylkeskommune	Våler kommune i Innlandet
Alvdal kommune	Norheimsund Friskule
Asker kommune	Stenbråten skole
Askøy kommune	Andenes Bapstistmenighet
Aurskog-Høland kommune	Bønnelista
Bamble kommune	Den indre Sjømannsmisjon
Bardu kommune	Filadelfia Arendal
Bergen kommune	FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitets- mangfold
Bjørnafjorden kommune	Frimodig Kirke
Bodø kommune	Gatekirken, Hører Du Ropet: Kom!
Bykle kommune	Godt Nytt
Bærum kommune	Hamar Normisjon
Evje og Hornnes kommune	Hof Pinsemenighet
Farsund kommune	Horten og omegn Forsvarsforening og Sjø- militære Samfund, avd. Horten
Fitjar kommune	Human-Etisk Forbund
Fredrikstad kommune	Israels Venner på Øvre Romerike
Gamvik kommune	Kristent Nettverk
Giske kommune	KS
Gjerstad kommune	Landsforeningen for lesbiske, homofile og bifile av 2019 (LLH-2019)
Gulen kommune	Noriel
Hareid kommune	Norsk reserveoffiserers forbund
Hole kommune	Organisasjonen GodtNytt
Hægebostad kommune	Pinsekirken, Kvam, Molde
Kragerø kommune	Pinsemenigheten Betel – Hjørtaldal
	Salem-Huftarøy bedehus
	Smart Fri

Sentralt ungdomsråd i Oslo
Verdialliansen, nettverk for menneskerettigheter
og kristne verdier
World Outreach Mission – Livskraft Norge

Alvdal, Tynset og Os KrF
Drammen FrP
Esatru for politikk
Fitjar Senterparti
Hamar KrF
Hammerfest KrF
Hå KrF
Innlandet KrF
Namsos KrF
Partiet De Kristne
Partiet De Kristne
Partiet De Kristne
Partiet De Kristne Møre og Romsdal
Partiet De Kristne Stange
Piratpartiet
Rælingen KrF
Sarpsborg KrF
Sola KrF
Stad KrF
Stange og Løten KrF
Volda KrF
Ål Høgre

Departementet har mottatt høringssvar fra 19 virksomheter. Departementet har videre mottatt høringssvar fra over 1 600 navngitte privatpersoner, og fra over 1 300 anonyme privatpersoner.

Departementet mottok høringssvar uten merknader fra:

Helse- og omsorgsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Innsatsstyrke Bjørn West

Risør kommune

Frøya Pensjonistparti

LFV (led for verden)

Det er fem virksomheter som har sendt inn høringssvar uten merknad. Det er over 200 navngitte privatpersoner og over 250 anonyme privatpersoner som har inngitt høringssvar uten merknad.

4 Gjeldende rett

Flagging på eller fra kommunens offentlige bygninger, eiendommer og kommunale institusjoner er regulert i lov 29. juni 1933 nr. 2 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.

Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger gjelder både for kommuner og fylkeskommuner. I loven § 1 vises det til flagging fra kommunenes offentlige bygninger og frittstående flaggstenger, men lovens virkeområde er tolket til å også omfatte fylkeskommunene. Det vises blant annet til at bruk av fylkesflagg er direkte regulert i bestemmelsen. Både Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, som tidligere hadde ansvar for loven, har lagt denne tolkningen til grunn. Denne forståelsen legges fortsatt til grunn.

Loven fastsetter at kommunene bare kan flagge med det norske flagget (uten splitt og tunge), det samiske flagget eller 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 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 i § 1 første ledd gjelder heller 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.

Unntakene ble inntatt i loven i 2014. Bakgrunnen for endringen var et ønske om at det burde være mulig for en kommune å markere større arrangement, for eksempel innen idrett eller andre formål av stor allmenn interesse, ved å bruke klubbflagg, organisasjonsflagg eller lignende på frittstående kommunale flaggstenger. Det ble vist til at det allerede var en slik praksis i mange kommuner, for eksempel ved større idrettsstevner, cup-kamper i fotball, håndball mv. I tillegg til å åpne for bruk av andre flagg ved idrettsarrangement, ble det også presisert at slik flaggbruk skulle være tillatt ved kulturarrangementer eller andre arrangement med allmenn interesse.

Forskrift 6. juli 1933 nr. 3 om adgang til i særlige 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 fram 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 fram at fremmed lands flagg ikke skal gis en mer fremtredende plass enn det norske flagget. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er at det norske flagget skal ha forrang foran alle andre flagg og faner som benyttes. I tillegg er det med det norske flagget at man viser gjesten ære. Tilsvarende bestemmelse finnes for øvrig også i § 6 i forskrift 27. mai 2004 nr. 1087 om bruk av det samiske flagget, som i forbindelse med flagging på offentlige flaggdager og ved offisielle norske anledninger fastsetter at det samiske flagget skal plasseres på plassen til høyre for 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 10. desember 1898 nr. 1 om Norges Flag (flaggloven) og forskrift 21. oktober 1927 nr. 9733 angående bruk av statsflagget og handelsflagget (flaggforskriften) er utforming og bruk av det norske flagget (handelsflagget) og statsflagget med splitt og tunge regulert, blant annet med krav om når flagget skal heises og hales. Forskriften regu-

lerer også de offisielle flaggdager, hvor det skal flagges ved statlige virksomheter. Et tilsvarende krav om offisielle flaggdager er ikke stilt til kom-

muner. Flere kommuner har selv valgt å vedta egne flaggdager, og har fastsatt dette i lokale reglementer vedtatt av kommunestyret.

5 Forslagene i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at kommunene skal gis større handlingsrom til selv å avgjøre bruk av andre flagg fra kommunenes bygninger enn det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- eller fylkesflagg. Departementet viste blant annet til at det kan oppstå situasjoner som gjør at det ikke vil være mulig å holde arrangementer, for eksempel under utbruddet av covid-19, og at den gjeldende unntaksregelen framstår som en snever og lite fleksibel regulering for kommunene. I høringsnotatet presiserte departementet at «kommunen» ble brukt som fellesbetegnelse for kommunen og fylkeskommunen.

Departementet vurderte at det var ulike alternativer for hvor stort handlingsrom kommunene eventuelt skal gis. Departementet viste til at større grad av kommunalt handlingsrom kan føre til en mindre enhetlig regulering av flagging fra offentlige bygg. På bakgrunn av at flagging fra statlige og kommunale bygg allerede er ulikt regulert etter gjeldende rett, mente departementet at dette ikke kunne gis avgjørende vekt ved vurderingen av en mulig lovendring. Departementet viste videre til at en utvidet adgang til å flagge med andre flagg kan føre til en mer politisk flaggpraksis i kommunene, som innbyggerne kan oppleve som splittende. En utfordring for kommunene vil være å trekke grensen for hvilke flagg de ønsker å flagge med. Departementet viste til at problemstillingen er aktuell også etter gjeldende rett, men at den kan bli ytterligere aktualisert dersom kommunene gis større handlingsrom. Departementet viste til at det sentrale ved den foreslåtte endringen er at skjønnsutøvelsen kan skje i den enkelte kommune, framfor gjennom begrensninger gitt ved et nasjonalt regelverk.

Departementet sendte på høring et forslag med flere alternativer for hvordan loven kan endres. Departementet vurderte også videreføring av gjeldende rett som et alternativ. Departementet ba høringsinstansene om innspill til følgende 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. Vilåret 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.

I alternativ A foreslo departementet å utvide unntaksbestemmelsen i loven § 1 slik at andre flagg kan brukes ved arrangementer, markeringer eller merkedager av allmenn interesse uten at disse må ha tilknytning til en av kommunenes bygninger med tilhørende grunn. Departementet viste til at en slik utvidelse vil gjøre regelverket mer fleksibelt og gjøre det enklere for kommunene å velge å flagge med andre flagg. Som eksempler på markering eller merkedag av allmenn interesse viste departementet blant annet til FN-dagen, skolejubieler, pride, festivaler og tilsvarende, uten at opplistingen var ment uttømmende. Departementet presiserte at hvilke arrangementer, markeringer og merkedager av allmenn interesse som vil være omfattet av unntaket, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Tilsvarende må det vurderes konkret hvilke flagg det vil være tillatt å flagge med ved anledninger som nevnt. Departementet presiserte videre at det er kommunen som har kompetanse til å avgjøre bruk av flagg fra kommunale bygninger, selv om privatpersoner, selskap eller andre kan leie bygningene. Forslaget innebar at øvrige deler av loven videreføres, herunder reglene om bruk av andre staters flagg.

I alternativ B foreslo departementet å oppheve lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger, med unntak av hjemmelen i loven § 1 annet ledd til å gi forskrift om bruk av fremmed lands flagg ved siden av det norske. Departemen-

tet viste til at alternativ B vil gi kommunene et større handlingsrom enn alternativ A, men at endringen samtidig kan innebære en mindre enhetlig flaggpraksis i kommunene.

I alternativ C foreslo departementet å oppheve lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger i sin helhet. Departementet viste til at en slik endring vil gi kommunene et langt større handlingsrom til å selv beslutte flaggbruk fra kommunale bygninger enn gjeldende rett. I likhet med alternativ B, vil også alternativ C kunne innebære en mindre enhetlig flaggpraksis i kommunene. Departementet viste videre til at reglene om bruk av andre staters flagg, gitt med hjemmel i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger, vil bli opphevet ved alternativ C. I så tilfelle måtte Utenriksdepartementet, som har ansvar for forskriften, vurdere om regler om fremmed lands flagg kunne gis med hjemmel i annen lov.

I alternativ D foreslo departementet videreføring av gjeldende rett uten endringer. Etter departementets oppfatning får de kommunene

som ønsker det stort sett gjennomført flagging i tråd med gjeldende regelverk. Departementet viste til at gjeldende regulering bidrar til å sikre en mer enhetlig flaggpraksis i kommunene. Siden flagging fra offentlige bygninger er en markering av offentlig myndighet, viste departementet også til at den gjeldende hovedregelen vil kunne virke mer samlende for befolkningen. Departementet viste imidlertid også til at gjeldende regelverk innebærer en begrensning av det kommunale selvstyret, at det kan bli omstendelig for den enkelte kommune å håndtere regelverket og at det i noen tilfeller kan avskjære en kommune fra å flagge med andre flagg fra sine bygninger. I forlengelsen av dette viste departementet til at en videreføring av gjeldende rett vil innebære en videreføring av straffesanksjonering av brudd på regelverket, jf. loven § 1 tredje ledd. Departementet viste til at det bør foreligge klare holdepunkter for at det er behov for reglene dersom de skal videreføres, og ba særskilt om høringsinstansenes innspill til dette.

6 Høringsinstansenes syn

6.1 Oversikt over høringsvarene

Departementet har mottatt over 3 000 høringsvar. Det er 50 kommuner og fylkeskommuner som har sendt inn høringsvar, av disse har 49 innspill til forslaget. 31 av kommunene støtter alternativ A, som innebærer at kommunenes handlingsrom utvides slik at andre flagg kan brukes i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse. Dette er blant andre *Agder fylkeskommune, Senja kommune, Lørenskog kommune, Kristiansand kommune, Stranda kommune, Bergen kommune, Sortland kommune, Aurskog-Høland kommune, Hole kommune* og *Nordre Follo kommune*. Det er to av kommunene som støtter alternativ B om at 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. Dette er *Bærum kommune* og *Bykle kommune*. Det er åtte kommuner som støtter alternativ C om at lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger oppheves i sin helhet. Det er blant andre *Bodø kommune, Oslo kommune, Trondheim kommune* og *Vadsø kommune*. Av disse åtte er det to kommuner som støtter både alternativ B og C. Ni kommuner ønsker alternativ D om at gjeldende rett videreføres. Det er blant andre *Farund kommune, Hareid kommune, Fitjar kommune, Lyngdal kommune* og *Vestre Toten kommune*.

Totalt fire departementer har sendt inn høringsvar, hvorav ett departement har hatt innspill til høringsforslaget. *Justis- og beredskapsdepartementet* har et lovteknisk innspill til alternativ B, og foreslår i tillegg at det bør vurderes om lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger også skal gjelde for Svalbard, slik at loven gis tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter forslag C. *Forsvaret ved forsvarsstaben* støtter en videreføring av gjeldende rett.

Det er 26 ulike interesseorganisasjoner og livssynssamfunn som har kommet med høringsvar.

Av disse er det 17 som ønsker videreføring av gjeldende rett. Dette er blant andre *Norsk reserveoffiserers forbund, Den indre Sjømannsmisjon, Verdialliansen, Hamar Normisjon* og *Landsforeningen for lesbiske, homofile og bifile av 2019 (LLH-2019)*. Fire organisasjoner ønsker at kommunenes handlingsrom til å flagge med andre flagg utvides i tråd med alternativ A. Dette er *KS, Human-Etisk Forbund, FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold* og *Sentralt ungdomsråd i Oslo*. KS støtter i tillegg også alternativ B og C. Fem av organisasjonene støtter ingen av de foreslåtte alternativene, og ønsker en strengere regulering av kommunenes adgang til å flagge enn det som følger av gjeldende rett. Dette er *Andenes Baptistmenighet, Filadelfia Arendal, Frimodig Kirke, Kristent Nettverk* og *GodtNytt*.

Stenbråten skole og *Norheimsund friskule* har inngitt høringsvar, og begge støtter en videreføring av gjeldende rett.

Totalt 23 politiske partier og lokallag har inngitt høringsvar, hvorav 22 partier har hatt merknader til forslaget. *Piratpartiet* støtter alternativ A som gir kommunene utvidet adgang til å flagge med andre flagg. 19 partier støtter alternativ D om videreføring av gjeldende rett. Dette er *Drammen FrP, Fitjar Senterparti, Ål Høgre, Partiet de Kristne*, tre lokallag fra *Partiet de Kristne*, og tolv lokallag fra KrF, blant andre *Namsos KrF, Innlandet KrF, Sarpsborg KrF, Volda KrF* og *Rælingen KrF*. Et lokallag fra *Partiet de Kristne* og *Esatru for politikk* støtter ingen av forslagene, og ønsker en innstramming av gjeldende rett.

Det er over 3 000 privatpersoner som har sendt inn høringsvar. Av disse er over 1 600 sendt inn fra privatpersoner som har oppgitt navnet sitt, og 1 300 høringsvar er sendt inn av anonyme privatpersoner. Av de over 3 000 privatpersonene som totalt har sendt inn høringsvar, er det over 2 600 som har innspill til forslaget. Over 2 000 privatpersoner støtter alternativ D som innebærer videreføring av gjeldende rett. 21 personer støtter alternativ A som gir kommunene større handlingsrom. Fem personer støtter alternativ B og tre personer støtter alternativ C. Av disse er det én person som støtter alle tre alternativene, og

én som støtter alternativ C som et alternativ til A. En del av privatpersonene støtter ingen av alternativene i høringsforslaget, men har andre innspill, for eksempel forslag om strengere regulering enn gjeldende rett eller innspill mot bruk av bestemte flagg, herunder regnbueflagget.

6.2 Opptelling av hørings svar

Departementet har mottatt over 3 000 hørings svar. Et stort flertall av hørings svarene er fra privatpersoner. Departementet har registrert at noen privatpersoner har sendt inn hørings svar flere ganger. Det kan være ulike årsaker til dette. Departementet har fått tilbakemelding fra enkelte privatpersoner om at nettsiden for inn sending av hørings svar på regjeringen.no ikke var tydelig nok, slik at enkelte personer ved en feil haket av for «ingen merknad» da de sendte inn sitt hørings svar og dermed måtte sende inn et nytt hørings svar med sin merknad. Departementet har tatt opp denne tilbakemeldingen med driftsansvarlig for nettsiden regjeringen.no. Departementet registrerer at i andre tilfeller har samme person sendt inn identiske hørings svar flere ganger. I de tilfellene departementet har registrert at samme person har sendt inn flere hørings svar, har personen i opptellingen av hørings svar kun blitt talt en gang. Departementet tar imidlertid forbehold om at det kan være ytterligere tilfeller av personer som har sendt inn hørings svar flere ganger, uten at dette har blitt fanget opp. Det er for eksempel mulig å sende inn hørings svar anonymt, og i denne høringen har det kommet over 1 400 anonyme hørings svar. Departementet kan derfor ikke med sikkerhet utelukke at innspill fra samme person kan ha blitt talt flere ganger i oppsummeringen av hørings svarene.

6.3 Innspill til alternativene i høringsforslaget

6.3.1 Mulighet for å bruke andre flagg i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse – alternativ A

Det er 57 høringsinstanser som støtter at kommunenes adgang til å benytte andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget, kommune flagget eller fylkesflagget utvides slik at andre flagg kan brukes i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse

uten at disse må ha tilknytning til bygningen det flagges fra. Dette alternativet var omtalt som alternativ A i høringen. Det er én fylkeskommune og 30 kommuner som støtter alternativet. Det er videre tre interesseorganisasjoner som støtter forslaget, dette er *KS*, *Human-Etisk Forbund* og *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold*. Ett politisk parti støtter alternativet, det er *Piratpartiet*. Alternativet støttes også av *Sentralt ungdomsråd i Oslo*. Det er videre 21 privatpersoner som støtter alternativet.

Sandnes kommune uttaler:

«Kommunikasjonen i det offentlige rom har endret seg vesentlig siden 30-tallet, og det kan være grunn til å legge føringer for hva som er lov og hva som ikke er det. Det er ikke nødvendig at dette reguleres nasjonalt – det gir mening å desentralisere og legge ansvaret over på lokale myndigheter.»

Time kommune mener også det er positivt at kommunene i større grad bør kunne avgjøre hvilke flagg kommunen skal kunne flagge med fra sine bygninger. *Lørenskog kommune* viser til at kommunen tidligere ikke har kunnet flagge for å markere pride siden det ikke ble avholdt et arrangement i tilknytning til bygget:

«[...] Denne problemstillingen var aktuell i Lørenskog kommune like før sommerferien, da spørsmålet om flagging med regnbueflagg kom opp i forbindelse med markeringen av Pride, og der kommunen ikke kunne flagge fra rådhuset fordi det ikke ble avholdt et arrangement i tilknytning til bygget.

Rådmannen mener at selv om det er behov for å gi kommunene økt selvbestemmelse i spørsmål om flagging fra kommunens bygninger, bør ikke loven oppheves slik det foreslås i alternativene B og C. Flagging fra offentlige bygg blir oppfattet som en meningsytring fra det offentlige, og en svært utvidet adgang til å flagge med andre typer flagg kan føre til en mer politisk flaggpraksis i kommunen. Dette kan oppleves som splittende for innbyggerne.

Rådmannen mener at Lørenskog kommune bør støtte alternativ A. I dette alternativet blir regelverket mer fleksibelt, og det blir enklere for kommunene å kunne velge å flagge med andre flagg.»

Fredrikstad kommune støtter alternativ A, og viser til at alternativet vil gi en lik praksis for flagg uavhengig av om det skjer fra en bygning eller en fritt-

stående flaggstang. Kommunen har videre vurderinger til hvordan allmenn interesse skal tolkes:

«En utvidet adgang til flagging som følger av alternativ A kan imidlertid medføre konflikt-situasjoner og splittelse blant innbyggerne i Fredrikstad. Endring av regelverket kan derfor til tider innebære kontroversiell flagging. Likeledes vektlegger alternativet at 'allmenn interesse' ved flaggingen skal være ivaretatt, og på den måten gjenspeile interessen blant flertallet av Fredrikstad sine innbyggere. Kommunen har best kjennskap til innbyggernes interesser og således besitter de den nødvendige kompetansen for å vurdere hvilke flagg som er i tråd med 'allmenn interesse'.»

Human-Etisk Forbund støtter alternativ A, men viser til at det er viktig at det finnes en lovformulering om at flagging må være i allmennhetens interesse for å være lovlig. *Human-Etisk Forbund* uttaler:

«Human-Etisk Forbund støtter alternativ A i høringsnotatet – at adgangen til å flagge på kommunenes offentlige bygninger utvides til også å gjelde flagging i anledning 'arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse'.

Det er de tre siste ordene – av allmenn interesse – som er avgjørende for at vi støtter dette alternativet. Flagging som kan tolkes som støtte til kontroversielle bevegelser, og/eller til splittende organisasjoner og verdier som ikke er av allmenn interesse, bør ikke tillates.»

Andre høringsinstanser støtter også alternativ A, men etterlyser samtidig en presisering av innholdet i unntaksregelen. Blant andre uttaler *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold*:

«Når det gjelder alternativ A, er vi av den oppfatning at det vil være av betydning med en tydeliggjøring av hva merkedag vil si, samt hva som legges i uttrykket allmenn interesse. Det fremstår nyttig at departementet har listet opp eksempler på slike markeringer eller merkedager, men en ytterligere tydeliggjøring her mener vi kan være til nytte for kommunene i sine vurderinger av hva det eventuelt skal og ikke skal flagges for.»

Sentralt ungdomsråd i Oslo støtter alternativ A og uttaler:

«[...] Vi støtter forslag A, fordi vi mener det er bra å utvide mulighetene og handlingsrommet til kommunene. Vi er opptatt av at regelen ikke må kunne medføre at man kan flagge med flagg som kan oppfattes hatefulle og ekskluderende.»

6.3.2 Oppheving av loven med unntak av regler om andre staters flagg – alternativ B

Totalt ni høringsinstanser støtter at 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, som i høringen var alternativ B. Det er et statlig organ som støtter alternativet – *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*. Det er videre en interesseorganisasjon, *KS*, som støtter alternativet. Det er også to kommuner, *Bærum kommune* og *Bykle kommune*, og fem privatpersoner som støtter alternativet.

Enkelte høringsinstanser støtter både alternativ B og C, herunder *Bufdir*. *Bufdir* viser til at det er viktig at innbyggerne i den enkelte kommune tydelig kan se hvorvidt deres kommune ønsker å jobbe for eller markere mangfold:

«Bufdir støtter forslaget om å oppheve lov om flagging, i et likestillingsperspektiv. Ved en opphevelse av loven vil det være enklere for kommuner å flagge med for eksempel regnbueflagg eller FN-flagget, slik det skrives i høringsnotatet. Dette er begge symboler som på hver sin måte viser til viktigheten av mangfold. Ved å la kommunen selv avgjøre dette, kan heller ikke kommuner som ikke ønsker å flagge med for eksempel regnbueflagg skyve flaggloven foran seg.

Det er viktig at innbyggere i den enkelte kommune tydelig kan se hvorvidt deres kommune ønsker å jobbe for eller markere mangfold. Det er derfor fornuftig at ansvaret for å markere dette gjennom for eksempel flagging i sin helhet flyttes til kommunene.»

KS mener at kommunene i større grad selv bør kunne avgjøre hvilke flagg kommunen skal kunne flagge med fra sine bygninger:

«KS er enig i at kommunene i større grad selv bør kunne avgjøre hvilke flagg kommunen skal kunne flagge med fra sine bygninger, og at nasjonal lovgivning skal gi færre begrensninger enn i dag.

KS støtter alternativene B og C, da de gir størst lokalt handlingsrom og best ivaretar hensynet til det lokale selvstyret. Ved disse alternativene vil altså kommunen stå fritt til å flagge med det flagg de selv måtte ønske, men hensyntatt eventuelle regler knyttet til fremmede staters flagg.

Når det gjelder bruk av fremmede staters flagg så er det ikke urimelig i en enhetsstat som Norge å ha en viss nasjonal regulering av dette. Det kan være vel så hensiktsmessig å hjemle dette i annen lov enn å beholde loven om flagging, dersom det eneste formålet er å kunne hjemle forskrift om bruk av fremmede staters flagg.

KS ser at også alternativ A gir kommunene mer utvidet handlingsrom enn gjeldende rett. KS mener det er et bedre alternativ enn dagens bestemmelser, selv om det i prinsippet innebærer fortsatt nasjonal lovgivning rundt flagging fra kommunens offentlige bygninger.

Selv om loven oppheves, har kommunene fortsatt myndighet til å fastsette et flaggreglement for egen kommune, som rammer for å ivareta ulike interesser og vurderinger.»

Bærum kommune støtter også forslaget om at den enkelte kommune i større grad selv bør kunne avgjøre hvilke flagg kommunen skal kunne flagge med.

Justis- og beredskapsdepartementet har en lovteknisk merknad til endringsforslaget i alternativ B. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det ikke vil være behov for en unntakshjemmel for bruk av fremmede lands flagg hvis den någjeldende innledningen i § 1 fjernes og kommunene skal stå fritt til selv å bestemme over flaggingen.

6.3.3 Oppheving av loven i sin helhet – alternativ C

Totalt 13 høringsinstanser støtter at lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger oppheves i sin helhet, som i høringen var alternativ C. Et statlig organ, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)* og interesseorganisasjonen KS støtter alternativet. Det er også åtte kommuner og tre privatpersoner som støtter alternativet. Enkelte av høringsinstansene støtter både alternativ B og C.

Vadsø kommune viser til at gjeldende rett setter begrensninger for kommunen:

«Vadsø kommune erfarer at dagens lov setter begrensninger på markeringer som Vadsø kommune ønsker å delta i. Dette gjelder spesielt;

- Anledning til å flagge med Regnbueflagget under bestemte anledninger
- Anledning til å flagge med Kvenflagget på Kvenfolkets dag 16. mars
- Anledning til å flagge med andre lands flagg, f.eks. det finske flagget på Finlands nasjonaldag.

Vadsø kommune vil derfor tilrå at alternativ C hvor lov om flagging fra kommunenes offentlige bygninger oppheves i sin helhet.»

Oslo kommune vektlegger hensynet til det kommunale selvstyret og uttaler:

«Oslo kommune slutter seg til departementets uttalelse i høringsnotatet om at kommunene i større grad selv bør kunne avgjøre hvilke flagg kommunen skal kunne flagge med fra sine bygninger.

Oslo kommune legger stor vekt på kommunalt selvstyre. Kommunens vurdering er at den enkelte kommune er nærmest til å vurdere og å fatte vedtak om flagging fra kommunens offentlige bygg og i den forbindelse utforme kommunale regler for dette. Som en følge av dette støtter Oslo kommune alternativ C Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger oppheves i sin helhet.»

6.3.4 Videreføring av gjeldende rett – alternativ D

Totalt er det over 2 200 høringsinstanser som ønsker videreføring av gjeldende rett, som i høringen var omtalt som alternativ D. Av disse er det over 2 200 privatpersoner, dette inkluderer både navngitte privatpersoner og anonyme privatpersoner. Ni kommuner støtter alternativet, blant andre *Lyngdal kommune*, *Hareid kommune* og *Farsund kommune*. 19 lokallag for politiske partier støtter alternativet. Det er videre 17 interesseorganisasjoner og livssynsamfunn som ønsker videreføring av gjeldende rett. To statlige organisasjoner støtter alternativet, dette er *Forsvaret* og *Bergenhus Heimeverndistrikt 09*. Totalt 18 private selskaper støtter alternativet. Det er to utdanningsinstitusjoner som støtter alternativet, *Stenbråten skole* og *Norheimsund Friskule*.

Høringsinstansene oppgir ulike grunner for hvorfor de ønsker videreføring av gjeldende rett. *Fitjar kommune* viser blant annet til at det kan bli svært krevende å sette grenser lokalt dersom det åpnes helt for all flagging fra kommunale bygg. Kommunen uttaler videre:

«Fitjar kommune meiner at er særst viktig i ei tid med aukande motsetningar i mange demokratiske land at dei offentlege (og her kommunale) styresmaktene sine bygg og symbol for lokal myndighet vert oppretthaldne som samlende, der ein som i dag kan nytta det norske flagget, det samiske flagget eller kommuneflagget på kommunen sine flaggstenger.

Vi er samd i dagens unntaksmulighet, og at det er opp til ei lokal politisk avgjerd å ta stilling til bruk av andre flagg med arrangementsmessig tilknytning til staden.»

Et høyt antall privatpersoner ønsker videreføring av gjeldende rett. Av disse er det mange som ikke har oppgitt en begrunnelse for sitt innspill. Andre viser blant annet til at økt mulighet til å flagge med andre flagg vil kunne få uheldige konsekvenser, f.eks. bruk av flagg som oppleves som splittende for befolkningen og flere uenigheter lokalt om kommunenes bruk av flagg. Blant andre uttaler en *privatperson*:

«Dersom en åpner helt opp for all flagging fra kommunale bygg, blir det svært krevende å sette grenser lokalt. Det kan variere mellom styrken til særinteresser, varierende politisk sammensetning i ulike valgperioder, eller ein generell liberal holdning til flagging fra kommunale bygg.

Jeg mener at det er svært viktig, at i en tid med økende motsetninger i mange demokratiske land, må de offentlige/kommunale styresmaktene sine bygg og symbol for lokal myndighet, opprettholdes som samlende.»

En annen *privatperson* viser blant annet til at en endring vil medføre unødige debatter i alle landets kommuner:

«En endring og utvidelse av flaggloven vil føre til tallrike og unødige debatter i alle landets kommuner. Fordi kommunene er forpliktet på likebehandling, vil flagging trolig bli et stadig tilbakevendende tema, med til dels opphetede diskusjoner og mange skuffede ildsjeler som får avslag på sine søknader. Flertallet av dem som blir nektet å heise sitt flagg, vil trolig føle seg diskriminert og urettferdig behandlet. Avisinnleggene kan bli mange og resultere i fraksjoner, fronter, forvirring og fremmedgjøring blant ulike grupper i lokalbefolkningen. Dette vil verken være byggende eller samlende for hver enkelt kommune. Tvert imot.»

Andre høringsinstanser viser til at det ikke er behov for endring av regelverket. Blant andre uttaler en *privatperson*:

«Det er også i dag anledning for unntak, for eksempel er det mulighet for å flagge med andre flagg i forbindelse med idretts-, kultur- og lignende arrangement med allmenn interesse. Det er derfor allerede mulighet for unntak med dagens flagglov noe som igjen underbygger at det ikke er behov for endringer.»

Forsvaret ved Forsvarsstaben anbefaler en videreføring av gjeldende lovbestemmelser. *Forsvaret* anbefaler videre at det etableres primære og sekundære flaggstenger som vil sikre ivaretagelse av kommunenes behov for flagging, samtidig som verdighet og plassen til nasjonalflaggene videreføres. *Forsvaret* uttaler:

«Det synes uheldig om forskjellige offentlige nivåer utøver forskjellig regelverk ved bruk av nasjonalflagget. Uavhengig av nivå bør nasjonalflagget behandles med samme respekt, og brukes i samsvar med et enhetlig og felles nasjonalt regelverk. Forsvaret anbefaler at et slikt felles regelverk for bruk av nasjonalflagget i offentlig sammenheng utarbeides. Et felles regelverk vil forenkle forvaltningen av bruken på kommunalt nivå.

Forsvaret vil anbefale at kommunale flaggstenger rangeres i en primær og sekundær rolle. Den primære flaggstangen i kommunen, flaggstang nr. 1 benyttes i tråd med dagens bestemmelser. Dette innebærer at det kun er det norske og samiske flagget som heises her. Flaggstangen bør tydelig skille seg ut fra sekundærflaggstenger både i plassering og høyde. De flaggstengene som er i en sekundærrolle er lavere og det er fritt opp til kommunen å benytte disse til andre flagg.»

Innlandet KrF støtter alternativ D, og viser til at flagg har en sterk symboleffekt og kan virke både samlende og splittende:

«Kommunale bygninger representerer nasjonen Norge, vår grunnlov og suverenitet. Flagget har en sterk symboleffekt og kan virke både samlende og splittende. Av den grunn bør offentlige bygninger inneha en tydelig og samlende funksjon. Å åpne for en praksis hvor ulike organisasjoner skal kunne bruke kommunale bygninger til å ytre sin tilstedeværelse, vil sam-

tidig åpne for en uendelig definisjonsforflytning over tid. Den nåværende lov dekker alle behov for markering av andre interesser på kommunenes andre flaggstenger. Innlandet KrF vil derfor videreføre gjeldene lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger uten endringer, alternativ D.»

Partiet De Kristne ønsker at alternativ D velges, og ser utfordringer ved å endre regelverket:

«Norge og den vestlige verden er i en utvikling av økende polarisering og mindre forståelse. Denne utviklingen er undergravende for demokratiet og behovet for at alle innbyggerne i et land har et felles verdi- og kulturgrunnlag som samler folket og ikke fragmenterer fellesskapet. Vi har i dag en rekke arenaer for debatt, demokratisk ytringsfrihet og meningsutøvelse. I dette lys blir det et være eller ikke være for demokratiet og nasjonalstaten å beskytte og opprettholde arenaer for enhet og fellesskap på tross av øvrige skillelinjer. Nasjonaldagen vår 17.mai er en slik arena, og våre offentlige flaggstenger er en slik arena. Intensjonen med loven fra 1933 er om mulig enda mer relevant i dag. De offentlige flaggstengene, folkets flaggstenger, må bære flagg som samler hele folket og som ikke splitter. I et multikulturelt og polarisert samfunn er dette helt avgjørende.»

Frimodig Kirke vurderer at endring av loven blant annet vil resultere i unødig tidsbruk i kommunene, og stiller spørsmål ved hvor grensa skal gå for hvilke andre flagg som kan tillates. *Frimodig Kirke* uttaler:

«Hvilke kriterier skal ligge til grunn? I gjeldende lovverk og i lovforslaget i alternativ A er det sentrale kriteriet for flagging med annet flagg at det er av «allmenn interesse». Hva betyr egentlig det i praksis? Hvem definerer hva som er av allmenn interesse? Er det flertallet i kommunestyret? Hvilke kriterier skal ligge til grunn for søknader om å flagge med det ene eller det andre flagget? Hvis f.eks. det lokale idrettslaget får innvilget flagging med sitt flagg under en fotballcup, vil veteranbilforeningen kunne få innvilget det samme? Eller, hva med mer ideologisk baserte organisasjoner som f.eks. Kirkens Nødhjelp under den årlige fasteaksjonen eller andre aktører med større arrangement og markeringer? Hvor går grensene for hvem som får flagge og ikke?»

Stenbråten skole støtter alternativ D, og viser til at de øvrige alternativene potensielt vil kunne skape utfordringer som truer skolenes samfunnsoppdrag som sådan, samt skolelederens plikt til effektiv og hensiktsmessig forvaltning og likebehandling. Om forvaltning og likebehandling uttaler *Stenbråten skole*:

«[...] Dette kan potensielt føre til at rektorer og andre offentlige ledere stadig må ta stilling til hvorvidt velmente initiativer fra skiftende politisk ledelse lokalt vil kunne påvirke virksomhetens samfunnsoppdrag. Skoler er komplekse virksomheter som forholder seg til en rekke interne og eksterne aktører. I vår tid tar skoleledere stadig stilling til i hvilken grad interessentene skal påvirke skolens innhold. En endring av lov om flagging på kommunens offentlige bygninger vil potensielt utfordre skolelederens plikt til effektiv og hensiktsmessig forvaltning og likebehandling.»

6.4 Andre innspill

Flere av privatpersonene som har kommet med høringssvar, tar til orde for en strengere regulering enn gjeldende rett. En *privatperson* foreslår at andre flagg ikke skal kunne brukes, og uttaler:

«Jeg har ingen sans for at alle slags flagg skal kunne henge på offentlige plasser.

Det norske flagg representerer oss alle. Og det aleine bør være vårt samlende symbol.»

Også *Namsos KrF* ønsker en strengere regulering av kommunenes adgang til å flagge med andre flagg, og uttaler blant annet:

«[...] Primært ønsker vi 'Alternativ E' som ville ha innskrenket den nåværende kommunale selvråderetten til flagging på offentlige bygninger slik at man unngår å favorisere enkelte grupper. Dermed legges det til rette for at borgerne lettere kan kjenne seg inkludert og identifisere seg som nordmenn uavhengig av politisk/ideologisk, religiøst og etnisk ståsted. Dette er spesielt viktig i en tid med økende forskjeller og bakgrunner i befolkningen.»

En *privatperson* viser til at debatten i stor grad har blitt en debatt for eller imot regnbueflagget, og viser til at det kommunale selvstyret på området er viktig:

«Eg registrerer at debatten i stor grad har vorte ein debatt for eller imot regnbueflagget, og det meiner eg er synd, sidan saka har store prinsipielle sider. Likevel er det eit viktig signal om aksept ei kommune sender til dei delane av befolkninga med lhbt-identitet, at ein brukar dette flagget på offentlege flaggstenger – og slik sett sender signal om at også desse gruppene er inkluderte i det norske samfunnet. Slik eg ser på det, så har denne flaggdebatten vorte ein skinndebatt der Pride og organisasjonen FRI er den eigentlege skyteskiva, og kommunane sin bruk av flagg blir brukt som middel.

Den kommunale sjølvrådet på dette området er viktig, og eg synest det er heilt på sin plass dersom ei kommune til dømes ønskjer å markere at ein landsomfattande organisasjon har sitt landsmøte lokalt, ved å heise eit organisasjonsflagg på kommunehuset.»

Gjerstad kommune viser til sin erfaring med flagging med andre flagg:

«Kommunedirektøren er enig med departementet i at det bør være en enhetlig praksis i norske kommuner når det gjelder bruk av andre staters flagg.

For øvrig har vi i Gjerstad kommune allerede flagget med regnbueflagget på kommunens flaggstang utenfor kommunehuset i forbindelse med 'Skeive sørlandsdager' de siste tre år. Ordfører (og kommunedirektør) har tolket dette som et arrangement som faller inn under unntaksbestemmelsen og har valgt å heise flagget disse dagene for å vise at i vår kommune støtter vi de grunnleggende men-

neskerettighetene, som frihet, likestilling og likeverd.

I løpet av disse årene er det kun kommet inn en negativ reaksjon til kommunen på flaggingen med regnbueflagget, og etter kommunedirektørens oppfatning er det ikke noe som tyder på at dette har vært kontroversielt eller er noe som har skapt splittelse i befolkningen i Gjerstad, i motsetning til i noen andre kommuner på Sørlandet.

Kommunen bør fortsatt ha en restriktiv praksis når det gjelder flagging med andre flagg enn det norske og samiske flagget, i tillegg til kommuneflagget. I Gjerstad vil dette trolig begrenses til å gjelde regnbueflagget noen dager i f m Pride/Skeive sørlandsdager og evt FN-flagget på FN-dagen.»

Vang kommune ser det som positivt å styrke det lokale selvstyret slik at kommunene i større grad selv kan avgjøre hvilke flagg som skal benyttes ved kommunale bygg, men ser også enkelte utfordringer ved en slik endring:

«[...] Utfordringa kan vere at kommunen då i større grad må ta stilling til søknadar om å få heise flagg. Nokre av disse søknadane vil truleg vere enkle å behandle, medan søknadar knytt til kontroversielle arrangement kan utløyse debatt.

Då flagging ved kommunale bygg framleis vil vere ein del av kommunen sitt andlet utetter, tilrår kommunedirektøren at søknadar om flagging ved kommunale bygg blir behandla av formannskapet.»

7 Departementets vurderinger og forslag

7.1 Vurdering av alternativene i høringsforslaget

7.1.1 Departementets forslag – høringsforslagets alternativ A

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 for bruk av andre flagg i kommunene.

Departementet mener at høringsforslagets alternativ A vil gi kommunene større handlingsrom enn etter gjeldende rett og gi utvidet mulighet til å kunne hensynta lokale interesser, samtidig som alternativet fortsatt vil ivareta en nasjonal lovregulering på området. Departementet vil derfor foreslå en lovendring i tråd med høringsforslagets alternativ A. Kommunene kan dermed 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 kommuner er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer. Kommunene er ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget som lovgiver, så lenge ikke andre underordningsforhold følger av lov. Det kommunale selvstyre er fastsatt i Grunnloven § 49. Det

kommunale selvstyre ble også lovfestet og styrket i ny kommunelov. Av kommuneloven § 2-1 går det fram at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Det følger av kommuneloven § 2-2 at det kommunale selvstyre ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette prinsippet innebærer at det må foretas en avveining mellom hensynet til nasjonale mål og hensynet til kommunalt selvstyre når det skal gis regler som pålegger kommuner plikter eller på annen måte begrenser det kommunale selvstyret.

7.1.2 Departementets vurdering av høringsforslagets øvrige alternativer

Høringen har engasjert mange, både privatpersoner og kommuner, og departementet har mottatt svært mange høringssvar. Av høringssvarene kommer det fram at det er delte synspunkter om forslagene i høringen. Departementet mener at flere av høringsinstansene tar opp sentrale problemstillinger ved forslagene. Innspillene fra høringen, samt departementets vurderinger, vil gjennomgås i det følgende.

Departementet viser til at flertallet av kommunene som har kommet med høringsinnspill, 40 av 50 kommuner, ønsker et av alternativene som gir kommunene større handlingsrom. Av disse kommunene er det et flertall på 31 kommuner som tar til orde for alternativ A. Flere kommuner viser til at det er uheldig at adgang til å flagge med andre flagg er betinget av at det holdes et arrangement. Enkelte av kommunene som støtter at kommunene gis større handlingsrom, vurderer samtidig at det også er behov for lovregulering av kommunenes flagging.

Forslagene i høringsnotatets alternativ B om at lov om flagging fra kommunenes offentlig bygninger skal oppheves med unntak av bestemmelser gitt i forskrift om kommunenes bruk av andre staters flagg og alternativ C om at loven skal oppheves i sin helhet, innebærer også at kommunene får større handlingsrom. I høringen har enkelte høringsinstanser støttet alternativene og lagt vekt på det kommunale selvstyre. Ved vurderingen av

de ulike alternativene som gir kommunene større handlingsrom, har departementet lagt vekt på uttalelser fra flere kommuner som taler for at det fortsatt er behov for enkelte regler som gir rammer for kommunenes mulighet til å flagge med andre flagg. Det er også flere andre høringsinstanser som har vektlagt betydningen av nasjonale regler på området. Departementet har dermed vurdert at alternativ A er et mer egnet alternativ enn alternativene B og C, siden handlingsrommet til kommunene utvides samtidig som at noen rammer for kommunenes bruk av flagg beholdes.

En rekke høringsinstanser ønsker videreføring av gjeldende rett. Dette gjelder blant annet ni kommuner. Flere lokallag av politiske partier tar også til orde for videreføring av gjeldende rett. Det samme gjelder for flere livssynssamfunn og organisasjoner. Videre ønsker et klart flertall av privatpersonene som har kommet med hørings-svar videreføring av gjeldende rett. Flere av høringsinstansene som støtter dette alternativet oppgir ingen begrunnelse for sitt syn. De høringsinstanser som har begrunnet sitt innspill oppgir flere grunner for hvorfor de ønsker videreføring av gjeldende rett.

I høringsnotatet problematiserte departementet at en utvidet adgang til å flagge med andre flagg kan føre til en mer politisk flaggpraksis i kommunene, som for innbyggerne kan oppleves som splittende. Det ble også vist til at det kan bli en utfordring for kommunene å trekke grensen for hvilke flagg kommunen ønsker og ikke ønsker å flagge med. Flere av høringsinstansene som ønsker videreføring av gjeldende rett, har kommet med liknende innspill. Flere viser til at utvidet adgang til flagging med andre flagg vil kunne få uheldige konsekvenser, som større uenighet lokalt ved bruk av flagg som splitter befolkningen. Flere høringsinstanser viser også til at det ikke bør kunne flagges med politiske og ideologiske flagg fra kommunens bygninger. Andre høringsinstanser viser til at det er det norske flagget som vil være samlende for hele befolkningen.

At bruk av andre flagg fra kommunenes bygninger kan oppleves som splittende, og at det lokalt kan bli uenighet om hvilke flagg som skal benyttes, er problemstillinger som er aktuelle også etter gjeldende rett. Kommunene har allerede en viss adgang til å flagge med andre flagg fra sine bygninger, og kommunene står videre fritt til å flagge med ønsket flagg fra frittstående flaggstenger. I høringsnotatet vurderte departementet at situasjonen i norske kommuner i dag er en annen enn da lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger ble vedtatt i 1933, og som da

knyttet seg til bruk av røde flagg på 1. mai. I dag har både de folkevalgte i kommunen og innbyggerne tilgang til en rekke kanaler for å ytre sine standpunkter og for å få tilgang til informasjon. Departementet er kjent med at det tidligere har vært noen oppslag i media om flaggbruk i enkelte kommuner. Forslaget til lovendring har også fått dekning i media, og antall høringsinnspill tyder på at saken har engasjert mange. Departementet vurderer at det i den forbindelse er relevant at svært få kommuner i høringen uttaler at de har opplevd utfordringer med uenighet og splittende flaggbruk etter dagens regelverk. Samlet sett er det få høringsinstanser som gir uttrykk for at det faktisk har vært slike krevende prosesser etter gjeldende regelverk, selv om kommunene også i dag må ta stilling til bruk av flagg ved arrangement med tilknytning til kommunens bygninger.

Enkelte kommuner uttaler imidlertid at behandlingen av flaggsaker kan bli ressurskrevende, både ved at det kan komme inn mange søknader, og ved at søknadene kan føre til krevende avgjørelser lokalt. Departementet vil i forlengelsen av dette vise til at det fortsatt vil være anledning for kommunene å føre en restriktiv flaggpraksis, selv om kommunenes handlingsrom etter loven utvides. Kommunene kan for eksempel fastsette et flaggreglement hvor det framgår ved hvilke arrangementer, markeringer eller merkedager av allmenn interesse det skal flagges fra kommunenes bygninger, eller kommunen kan åpne for søknader om dette. Det vil dermed være mulig å beholde en restriktiv flaggpraksis for de kommunene som ønsker det.

7.1.3 Bruk av det norske flagget

Videre vil departementet presisere at forslaget ikke er ment å redusere betydningen eller bruken av det norske flagget. Dersom kommunene gis adgang til å kunne flagge med andre flagg fra sine bygninger ved arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse, vil hovedregelen fortsatt være flagging med det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- eller fylkesflagget. Den foreslåtte endringen vil ikke begrense kommunenes mulighet til å flagge med disse flaggene, men heller utvide muligheten til å flagge med andre flagg. Kommunene vil dermed kunne flagge med det norske flagget fra sine bygninger på for eksempel kommunens flaggdager. Departementet vil i den forbindelse vise til at kommunene per i dag allerede har mulighet til å flagge med andre flagg fra sine bygninger ved arrangementer. Departementet er ikke kjent med at denne eksis-

terende muligheten til å flagge med andre flagg har hatt konsekvenser for det norske flaggets samlede effekt. I høringen har svært få kommuner uttalt at de har opplevd utfordringer som følge av den eksisterende adgangen til å benytte andre flagg. Departementet kan dermed vanskelig se at en moderat utvidelse av kommunenes mulighet til å kunne flagge med andre flagg, skal få konsekvenser for det norske flaggets betydning.

7.1.4 Innspill om strengere regulering enn gjeldende rett

En rekke høringsinstanser, hovedsakelig privatpersoner, foreslår en strengere regulering enn gjeldende rett. Innspillene går ut på at kommunene utelukkende skal kunne flagge med det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- eller fylkesflagg. I enkelte innspill foreslås det at kun det norske flagget skal kunne brukes. Departementet er noe i tvil om hvordan enkelte av disse høringsinnspillene skal forstås, herunder om høringsinstansene ønsker å foreslå en strengere regulering eller om høringsinstansene ved en feil har tolket gjeldende rett slik at kommunene per i dag kun kan flagge med det norske flagget. Kommunene har etter gjeldende rett mulighet til å flagge med andre flagg fra sine bygninger dersom det skjer i forbindelse med et arrangement. Departementet vurderer at dersom det skal foreslås strengere regulering må det foreligge klare holdepunkter for at det er behov for så stor grad av statlig detaljregulering av kommunenes adgang til bruk av flagg, da dette innebærer en begrensning av det kommunale selvstyret. Departementet mener det ikke foreligger slike holdepunkter.

7.1.5 Oppsummering av departementets vurdering

På denne bakgrunn foreslår departementet å endre lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger i tråd med høringsforslagets alternativ A. 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.

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 kommune. 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. Dersom 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. Presisering av hva som menes med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse er nærmere omtalt i kapittel 7.3.

Det vises ellers til lovforslaget og til merknadene til bestemmelsene.

7.2 Andre problemstillinger fra høringen

7.2.1 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. I og med at et av alternativene i høringen innebar at loven skulle oppheves, var det dermed naturlig å vurdere om bestemmelsene gitt i forskrift med hjemmel i loven også skulle oppheves. Departementet vur-

derte imidlertid i høringsnotatet at det er hensiktsmessig at norske kommuner har en enhetlig praksis for bruk av andre staters flagg, på bakgrunn av at for andre stater vil skillet mellom kommunen som lokalt folkevalgt nivå i forvaltningen og Norge som stat, kunne være uklart. Kun et fåtalls høringsinstanser har spesifikke innspill til reguleringen av kommunenes bruk av andre staters flagg. Blant annet uttaler KS at når det gjelder bruk av fremmede staters flagg, så er det ikke urimelig i en enhetsstat som Norge å ha en viss nasjonal regulering av dette.

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.

7.2.2 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. *Forsvaret ved Forsvarsstaben* uttaler at det synes uheldig om forskjellige offentlige nivåer utøver forskjellig regelverk ved bruk av nasjonalflagget, og foreslår at det bør utarbeides felles regelverk for bruk av nasjonalflagget i offentlige sammenhenger. *Forsvaret* mener at et felles regelverk vil forenkle forvaltningen av bruk av flagg på kommunalt nivå.

Departementet ser at større grad av kommunalt handlingsrom kan føre til en mindre enhetlig regulering og praksis for flagging fra offentlige bygg. Flagging fra offentlige bygg er en markering av offentlig myndighet, og bruk av andre flagg enn de som er nevnt i loven vil kunne bli oppfattet som en meningsytring fra det offentlige. For den enkelte innbygger vil trolig ikke skillet mellom hva som er statlige bygg og hva som er kommunale bygg, alltid være like tydelig. 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. Et eksempel på dette er at de offentlige flaggdager fastsatt i flaggforskriften § 4 kun gjelder for staten, ikke kommunene. Kommunene står dermed fritt til selv å velge hva som skal være den enkelte kommunes flaggdager, og de kan velge å fastsette disse i et lokalt flaggreglement. En rekke kommuner har valgt å fastsette kommu-

nens flaggdager, og flere av kommunene har for eksempel valgt at kommunen skal følge flaggdagene som gjelder for staten. 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. Det er Utenriksdepartementet som har ansvaret for forvaltning av flaggloven, som blant annet inneholder regulering av bruk av flagg fra statens bygninger, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for forvaltning av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger. 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.

7.2.3 Flaggreglement

Det er opp til den enkelte kommune å avgjøre om de ønsker å fastsette et flaggreglement for kommunen. Departementet har på bakgrunn av innspill i høringen om hensynet til enhetlig flaggpraksis, også vurdert om det er behov for et nytt krav i loven om at kommunene skal fastsette et flaggreglement. Krav om at kommunen skal fastsette et flaggreglement 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 ovenfor i kapittel 7.1. Kommunene har negativt avgrenset kompetanse, som innebærer at de kan treffe valg og ta beslutninger ut fra lokale behov og ønsker så lenge disse ikke er ulovlige eller oppgaven eksklusivt er lagt til andre. Kommunene bør sikres handlefrihet slik at de kan utforme oppgaveløsning etter lokale forutsetninger og behov, og skal i størst mulig grad ha frihet til selv å organisere egen virksomhet. 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.

7.2.4 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, se kapittel 6.3.4. Det er ikke andre høringsinstanser som har kommet med samme forslag. Plassering av kommunenes flaggstenger er trolig noe ulik fra kommune til kommune. Departementet antar at enkelte kommuner trolig allerede har en flaggstang som er den primære flaggstangen ved kommunehuset, mens andre kommuner trolig ikke har dette. 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 vil presisere 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.

7.2.5 Forholdet til Svalbard

Lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger er ikke gjort gjeldende for Svalbard. Endret stedlig virkeområde for loven var ikke vurdert i høringen. *Justis- og beredskapsdepartementet* viste i sitt høringsinnspill til at loven er ikke gjort gjeldende for Svalbard og ikke kan ses å omfatte Longyearbyen lokalstyre (LL). *Justis- og beredskapsdepartementet* uttalte videre:

«[...] I forbindelse med forslagene til lovendring, kan det være en anledning til å la loven også gjelde for LL. Det er i prinsippet

ingen grunn til at ikke flaggreglene for kommunale bygninger skal gjelde tilsvarende i Longyearbyen. Men vi er enig i tankegangen om at det bør være stor grad av kommunal frihet her, samtidig som det tilstrebes en enhetlig praksis, særlig når det gjelder å benytte fremmede lands flagg. LL har i dag kun én flaggstang utenfor Næringsbygget (råhuset i Longyearbyen), og det har derfor ikke vært aktuelt å heise fremmed lands flagg der, men problemstillingen kan bli mer reell dersom det på et tidspunkt besluttes å reise flere flaggstenger. Ved alternativ A eller B foreslår vi følgelig at det tilføyes følgende setning i loven: 'Loven gjelder på Svalbard, og gis tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.' Ved alternativene C eller D bør det etter vårt syn tas en ny vurdering av hva som eventuelt skal gjelde for LL. Vi har vært i kontakt med Sysselmannen på Svalbard som er enig i vårt forslag.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til Justis- og beredskapsdepartementets vurdering. Ingen øvrige høringsinstanser har hatt innspill om hvorvidt lovens virkeområde også bør omfatte Svalbard, men dette var heller ikke et av forslagene i høringen eller en problemstilling som ble problematisert i høringsnotatet. 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.

7.3 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 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.

Etter den nye ordlyden som departementet foreslår, vil en kommune kunne flagge med et annet flagg uten at det samtidig holdes et arrangement i bygget det flagges fra. En kommune vil for eksempel kunne flagge med flagget til det lokale fotballaget fra kommunehuset i forbindelse med en fotballkamp, uten at det er krav om at det gjennomføres et arrangement på kommunehuset tilknyttet kampen.

Med *arrangement, markeringer og merkedager* foreslår departementet at det legges en vid definisjon til grunn. Eksempler vil kunne være FN-dagen, skolejubileer, pride, festivaler, kulturarrangement, idrettsarrangement og tilsvarende. Kommunen kan for eksempel velge å flagge med regnbueflagget fra kommunehuset for å feire pride, uten at kommunen samtidig behøver å arrangere et pride-arrangement. For flagging i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag ligger det likevel en terskel i form av at det skal være arrangement, markering eller merkedag *av allmenn interesse*. 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 som gir uttrykk for standpunkt som er i strid med norsk regelverk eller med de menneskerettighetskonvensjonene Norge har forpliktet seg til å følge. Tilsvarende kan det i forbindelse med arrangement, markering eller

merkedag av allmenn interesse ikke flagges med et flagg som gir uttrykk for standpunkt som er i strid med norsk regelverk eller med de menneskerettighetskonvensjonene som Norge har forpliktet seg til å følge.

Departementet vil presisere 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. I loven er hva som regnes som kommunens bygninger definert i § 1 første ledd annet punktum, hvor det fremgår:

«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.»

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. For kommuner som ønsker å sikre lik flaggpraksis innad i kommunen for kommunehuset, for skolebygg, sykehjem og andre kommunale bygg, vil det dermed være hensiktsmessig med et flaggreglement som gir tydelige regler for når og med hvilket flagg det skal flagges fra kommunenes bygninger. Et flaggreglement vil også medføre at kommunestyret har tatt stilling til kommunens flaggregler, og at det dermed ikke er samme behov for at kommunestyret skal ta stilling til dette fra sak til sak. 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.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å utvide kommunenes handlingsrom til å flagge med andre flagg innebærer ikke at kommunene gis nye oppgaver eller plikter som medfører økonomiske og administrative konsekvenser som kommunene skal kompenseres for. Siden forslaget innebærer at kommunene gis større handlingsrom til å kunne flagge med andre flagg, vil en konsekvens kunne være at kommunene velger å flagge oftere med andre flagg enn

det de gjør i dag. Dersom kommunene selv velger å flagge i større grad, vil dette kunne innebære økte kostnader i beskjeden grad for kommunene, for eksempel til innkjøp av andre flagg, samt lønnskostnader for heising og firing av flagg. I den enkelte kommune kan også endringen innebære behandling av flere flaggsaker, som kan ta tid og kreve ressurser.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 første ledd tredje punktum

Bestemmelsen innebærer at kommunene kan velge å flagge med andre flagg enn det norske flagget, det samiske flagget eller kommune- eller fylkesflagg fra kommunens bygninger, i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse. Det er ikke krav om at det må holdes arrangement i bygget det flagges fra. I forståelsen av hva som menes med *arrangement, markeringer og merkedager* skal det legges en vid definisjon av begrepene til grunn. Eksempler vil kunne være FN-dagen, skolejubileer, pride, festivaler, kulturarrangement, idrettsarrangement og tilsvarende. For flagging i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag ligger det likevel en terskel i form av at det skal være arrangement, markering eller merkedag av *allmenn interesse*. 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 som gir uttrykk for stand-

punkt som er i strid med norsk regelverk eller med de menneskerettighetskonvensjonene Norge har forpliktet seg til å følge. Tilsvarende kan det i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse ikke flagges med et flagg som gir uttrykk for standpunkt som er i strid med norsk regelverk eller med de menneskerettighetskonvensjonene som Norge har forpliktet seg til å følge.

Til § 1 nytt fjerde ledd

Bestemmelsen innebærer at loven gjøres gjeldende for Svalbard, og gis tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (utvidet mulighet til flagging med andre flagg).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (utvidet mulighet til flagging med andre flagg) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag
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.



