



Halså kommune
Serviceavdelinga

Kommunal- og Regionaldepartementet
pb 8112 Dep
0032 Oslo

Melding om vedtak

Deres ref:

Vår ref
2008/928-7

Saksbehandler
Kirsten Baadnæs Bøe

Dato
22.09.2008

Endringa i vallova og kommunelova - høyring

Vi viser til brev av 27.07.2008, vedlagt høringsnotat.

Halså kommunestyre behandla saka i møte 18.09.2008, som sak 44/08, der følgjande vedtak vart fatta:

Ut fra den vurdering som er foretatt i saksutredningen, vil Halså kommune, med unntak av forslaget om innføring av lovbruddsgebyr i relasjon til valglovens § 9-9 og forslaget om hjemmel i relasjon til valgobservasjon, ikke stille seg bak de forslag som er lagt fram i høringsrunden.

Som et hovedprinsipp er Halså kommune av den oppfatning at dagens lovverk godt nok ivaretar de spørsmålsstillinger som er reist i høringsdokumentet.

Vedlagt følgjer kommunestyret si behandling av saka.

Med hilsen

Peder Hønsvik
ass. rådmann
7155 9600

Postadresse
Halså kommune, 6683 Vågland
E-post:
postmottak@xxx.kommune.no

Besøksadresse
Kommunehuset
www.xxx.kommune.no

Telefon
71 55 96 00
Telefaks
71 55 96 01

Bank
Org.nr



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Halså formannskap	92/08	20.08.2008
Halså kommunestyre	44/08	18.09.2008

Endringa i vallova og kommunelova - høyring

Bakgrunn

I brev av 27.07.08 sender Kommunal- og regionaldepartementet ut et høringsdokument med forslag til endringer i valgloven og kommuneloven. Det bes om at eventuelle merknader til forslaget blir innsendt innen 30.09.08.

Følgende lovendringer foreslås:

- *Forslag om innføring ei ordning med "tidlegrøysting", det vil seie at veljarane frå 1. juli skal ha høve til å vende seg til kommunen og be om å få røyste før den ordinære førehandsrøystinga tek til 10. august.*
- *Forslag om at kommunen kan fastsetje at vallokala på valgdagen skal halde ope til kl. 21.00. Det blir føreslått at ein tredel av medlemmene i kommunestyret kan bestemme at vallokala skal halde ope til kl. 21.00.*
- *Forslag om at en tredel av medlemmene i kommunestyret kan bestemme at kommunen skal halde todagens val.*
- *Forslag om innføring av lovbrotsgebyr ved brot på vallova § 9-9 (offentliggjeriing av valresultat)*
- *Forslag om heimel for valobservasjon*
- *Forslag om prinsippføresegn i kommunelova om rådgivande lokale folkerøystingar og heimel for innsamling av data om slike folkerøystingar.*

Evalueriing av valget i 2007

Departementet har i etterkant av kommune- og fylkestingsvalget i 2007 evaluert måten valget ble gjennomført på i kommunene. Det er flere tema en har undersøkt nærmere i denne evalueringen. Departementet har i tillegg avholdt et eget valgseminar der ulike tilhøve rundt valget ble tatt opp. Evalueringen i kommunene er gjennomført ved ei spørjeundersøking. I tillegg har departementet fått tilbakemeldingar frå mange kommunar på særskilte tema og problemstillingar.

Lover/regelverk

- Kommuneloven
- Valgloven

Utdrag fra høringsdokumentet

Tilrettelegging for funksjonshemmede

Det er gjennomført diverse spørreundersøkelser omkring temaet ”tilgjengelighet til valg”. Selv om det er mye positivt å finne i disse undersøkelsene, mener departementet at kommunene kan bli bedre til å legge til rette for at funksjonshemmede skal kunne stemme på egen hånd.

Legitimasjonsplikt ved stemmegivning

Før valget i 2007 ble det innført krav om at alle velgerne måtte vise legitimasjon når de skulle stemme. Reglene ble praktisert noe ulikt i kommunene. Kravet til legitimasjon er ikke absolutt. Dersom den som tar imot stemmen, kjenner velgeren, trenger ikke velgeren vise legitimasjon. Ved stemmegivning på institusjoner, eksempelvis sykehjem, aldershjem og fengsel, kan identiteten til velgeren stadfestes av en tilsatt ved institusjonen. Dette unntaket ble innført fordi disse velgerne er i en situasjon der de ikke lett kan hente eller skaffe legitimasjon.

Departementet finner ikke grunnlag for å gå bort fra eller lette på kravet i forhold til legitimasjon.

Førehandsrøysting/”Tidlegrøysting”

Tilbakemelding fra kommunene viser at det ligger godt til rette for forhåndsstemmegivning. Det blir tatt imot flere forhåndsstemmer enn noen gang ved lokalvalg. Det er vanskelig å peke på et sted som utmerker seg særskilt i forhold mottak av forhåndsstemmer i alle kommunene.

Perioden for forhåndsstemmegivning innenriks er om lag en måned, men vel to måneder for stemmegivning utenriks, på Svalbard og på Jan Mayen. For enkelte kan det være vanskelig å få stemt innenfor denne tidsrammen. Både departementet og enkelte kommuner har fått spørsmål fra velgere om å få stemme tidligere enn 10. august. Det er særlig fiskere og personer som arbeider i utenriksfart som mener at perioden er for kort.

Hensynet til velgerne taler for at det åpnes for å stemme tidligere enn 10. august. Departementet mener imidlertid at det å pålegge kommunene en bred tilrettelegging vil være å overdimensjonere i forhold til behovet.

Departementet har derfor vurdert en alternativ ordning der velgeren som ikke kan forhåndsstemme i den ordinære perioden innenriks og heller ikke på valgdagen, gis anledning til å vende seg til kommunen for å stemme en viss tid før forhåndsstemmegivningen tar til, det man kaller å ”tidlegrøyste”.

For å unngå for mange frister i forholde seg til, mener departementet at en slik stemmegivning bør starte 1. juli, som faller sammen med tidspunktet for når forhåndsstemmegivningen tar til

utenriks, og holde fram til og med 9. august (fram til ordinær forhåndsstemmegivning starter 10. august).

Kommunene må sørge for å etablere et stemmemottak i kommunen i den aktuelle perioden, eksempelvis på rådhuset eller servicekontoret. Det er naturlig at framgangsmåten for forhåndsstemmegivning blir fulgt også her.

Åpningstida på valgdagen

I St.meld. nr. 33 (2007-2008) – *Et sterkt lokaldemokrati*, signaliserte regjeringen at den ønsket å endre reglene for åpningstiden på valgdagen. Departementet følger opp dette i høringsdokumentet.

Valglovens § 9-3 (2) gir valgstyrene hjemmel til å fastsette tid og sted for stemmegivning. Loven fastsetter at valglokalene skal stenge senest kl. 21.00 på valgdagen mandag. Det er ikke forbud mot at lokalene stenger tidligere.

Da den nye valgloven ble vedtatt i 2002, ble tidspunktet for når valglokalene senest skulle stenges, endret fra kl. 21.00 til kl. 20.00.

De fleste kommunene rapporterer at de ikke har hatt problem med køer, eller at det har vært mindre problem.

Departementet mener at evalueringen etter valget i 2007 ikke gir grunnlag for å hevde at åpningstiden for valglokalene fører til problemer for velgerne med lange køer når lokalene skal stenge. Dersom valglokalene stenger en time senere, vil dette føre til at valgresultatene blir klare noe senere. Dette vil likevel være mindre viktig. Det avgjørende må være at flest mulig velgere får anledning til å stemme. Departementet vil på dette grunnlag foreslå at det blir mulig for kommunene å fastsette at valglokalene skal holde åpent til kl. 21.00, og at valglovens § 9-3, andre ledd, blir endret i samsvar med dette.

Departementet er videre av den formening at kommunestyret bør gis anledning til å gjøre om et vedtak i valgstyret dersom det mener det er behov for å holde valglokalene åpne lenger enn det valgstyret vedtar. Ut fra demokratiske grunner mener departementet at det bør legges avgjørende vekt på hva mindretallet mener i en slik sak, og foreslår derfor at en tredjedel av kommunestyret kan bestemme at valglokalene skal holde åpent til kl. 21.00.

Todagers valg

Det følger av valglovens § 9-1 at Kongen fastsetter valgdagen til en mandag. Kommunestyret kan likevel selv vedta at det skal være mulig å stemme på en eller flere steder i kommunen også på søndagen før den offisielle valgdagen.

I dette høringsdokumentet foreslår departementet en endring av valgloven slik at det kan avholdes valg også på søndag dersom minst en tredjedel av kommunestyrerepresentantene krever det.

Innføring av lovbruddsgebyr ved brudd på valglovens § 9-9

Departementet registrerer at det på tross av forbudet i valgloven har vært offentliggjøring i strid med det som står i loven. At det skal gis anledning til å sanksjonere dette, vil kunne både synliggjøre og i større grad bevisstgjøre at det er viktig at forbudet i § 9-9 i valgloven blir respektert. Departementet mener på bakgrunn av de brudd som foreligger, at det er sannsynliggjort et behov for sanksjonering av brudd på valglovens § 9-9, for å styrke de verdiene som alt er uttrykt i valgloven.

Valgobservasjon

For å klargjøre det ansvaret Norge har når det gjelder valgobservasjon, og for å legge forholdene til rette for besøk av valgobservatører, vil departementet foreslå at det blir tatt inn en egen forskrift om dette i valgloven.

Forslag om prinsippforskrift i kommuneloven om rådgivende folkeavstemning og hjemmel for innsamling av data om slike folkeavstemninger

Avvikling av lokale folkeavstemninger er innarbeidet praksis i det norske lokaldemokratiet, selv om slike folkeavstemninger ikke er lovregulerte. Man kan se på slike lokale folkeavstemninger som en mellomting mellom uforpliktende meningsmåling og bindende kollektivt vedtak.

I regelen handler lokale folkeavstemninger om "enten eller saker", eksempelvis nynorsk eller bokmål som hovedmålform i skolen og sammenslåing av kommuner eller status quo. Lokale folkeavstemninger er en demokratisk mekanisme som kan benyttes til å lodde folkeviljen og utvide informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn for formelle politiske vedtak i slike saker.

Regjeringspartiene har i Soria Moria-erklæringen uttalt at det skal legges til rette for bruk av lokale rådgivende folkeavstemninger. I St.meld. nr. 33 (2007-2008) – *Eit sterkt lokaldemokrati*, blir det derfor fremmet forslag om:

- 1) Lovfeste prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner kan holde lokale rådgivende folkeavstemninger, og
- 2) Lovfeste en hjemmel for innsamling av data om lokale folkeavstemninger

Verken valgloven eller kommuneloven inneholder forskrifter om lokale folkeavstemninger. Kommuneloven bygger, på samme måte som Grunnloven, på det representative systemet, jfr. kommunelovens § 6 der det heter:

"Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen og fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak."

Fordi kommuneloven baserer seg på prinsippet om at innbyggerne blir representert ved kommunestyret og andre folkevalgte organ, kan ikke kommunestyret fraskrive seg sin pålagte plikt til å gjøre vedtak på vegne av kommunen. Dermed kan kommunestyret ikke vedta at en sak skal bli bindende avgjort i en folkeavstemning uten hjemmel i lov.

Etter regelen om innbyggerinitiativ i kommunelovens § 39a, plikter kommunestyret eller fylkestinget selv å ta stilling til et forslag som gjelder virksomheten i kommunen eller

fylkeskommunen, dersom det bak forslaget står minst 2 % av innbyggerne, alternativt 300 personer i kommunen eller 500 i fylkeskommunen. Departementet går ut fra at denne regelen også kan benyttes til å kreve at kommunestyret tar spørsmålet om at holde en folkeavstemning opp til vurdering. Flertallet i kommunestyret står da fritt til å avgjøre om det skal holdes folkeavstemning eller ikke.

Siden spørsmålet om folkeavstemninger ikke er regulert i kommuneloven eller i valgloven, står kommunene i dag så å si helt fritt til å avgjøre om det skal avholdes lokale rådgivende folkeavstemninger.

Når det gjelder særlovgivningen, finnes det forskrifter om folkeavstemninger i opplæringsloven. Utover dette har særlovene ingen regler om folkeavstemninger.

Spørsmålet om å innføre bindende lokale folkeavstemninger ble vurdert av departementet i Ot.prp. nr. 44 (2004-2005) om endringer i valgloven. Departementet konkluderte i proposisjonen med å ikke tilrå å lovfeste en hjemmel til å gjennomføre bindende lokale folkeavstemninger. Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til denne vurderingen.

Departementet vurderte det slik at det ikke var ønskelig å legge til rette for bindende lokale folkeavstemninger, da dette ville representere noe helt nytt i det representative demokratiet vårt. Det er et prinsipielt spørsmål i hvor stor grad kommunenes og fylkeskommunenes myndighet (avledet statsmakt) skal kunne føres videre til folket i form av folkeavstemning. Å overdra myndighet til en folkeavstemning vil innebære et grunnleggende brudd med det representative systemet som norsk kommunalforvaltning bygger på.

Slik departementet ser det, er muligheten til å gjennomføre folkeavstemninger, underkommunisert. Dette er en viktig årsak til at departementet nå vil foreslå å lovfeste prinsippet om den retten kommunene har til å holde lokale rådgivende folkeavstemninger. En slik regel vil ha sin naturlige plass i kommuneloven sammen med reglene om innbyggerinitiativ. Dette er regler som departementet mener utfyller hverandre.

Departementet foreslår at forskriftene i loven får en generell utforming. Departementet finner ikke grunn til å introdusere en saklig avgrensning av folkeavstemningsinstituttet. Man har tillit til kommunene og legger til grunn at folkeavstemninger blir nyttet som et ledd i måten kommunen driver virksomheten sin som kommune.

Utgangspunktet for en folkeavstemning bør være et spørsmål eller en sak som gjelder lokale forhold innenfor kommunen, og at det er en type spørsmål som egner seg til å bli besvart ved en folkeavstemning. Det vil ikke være mulig å holde folkeavstemninger i saker som omhandler vedtak som gjelder individ og deres plikter eller rettigheter.

Sammendrag/vurdering

Forhold omkring forhåndsstemmegivning

Som påpekt av departementet er det få problemer i forhold til forhåndsstemmegivningen slik den avvikles i dag. Likevel ønsker departementet å åpne for en utvidelse av

forhåndsstemmegivningen ved å tillate stemmegivning fra 1. juli og ikke 10. august som i dag. Bakgrunnen for dette er naturligvis prinsippet om at ingen skal utelukkes fra å kunne gis anledning til å stemme.

Med kjennskap og erfaring til den generelle orienteringsevnen i forhold til avviklingen av valget, og da i særlig grad i forhold til forhåndsstemmegivningen, er det grunn til å frykte at en ytterligere dato å forholde seg til, vil skape økt usikkerhet og forvirring. I og med at dagens ordning blir avvirket uten vesentlige problemer, anbefales det å opprettholde denne. Gevinsten med å foreta en endring er trolig ikke i samsvar med den kostnad og fare for usikkerhet/forvirring dette skaper.

Åpningstid/todagers valg

Det er neppe grunn til å tro at valgstyrene vil fatte vedtak helt på tvers av kommunestyrets ønske i forhold til åpningstid og spørsmålet om todagers valg. At departementet hevder at kommunestyrets adgang til å omgjøre dette skal bygge på krav fra et mindretall, går også helt på tvers av prinsippet om at flertallet avgjør. Bakgrunnen for å hevde at dette skal gjøres av såkalte demokratiske prinsipper, er etter vår mening en selvmotsigelse.

Ut fra erfaring synes forslaget å være unødvendig, da en må forvente at valgstyret er i stand til å foreta en vurdering av dette uten å måtte forholde seg til en ny lovhjemmel. Lovforslaget vil også medføre fare for ytterligere byråkratisering av en ordning som fungerer slik den er hjemlet i loven i dag.

Rådgivende folkeavstemninger

Som poengtert av departementet i høringsdokumentet bygger kommuneloven, som grunnloven, på prinsippet om at innbyggerne blir representert gjennom valg av et kommunestyre og øvrige politiske organ, et såkalt representativt system. Likeledes gjøres det greie for regelen om innbyggerinitiativ som helt klart åpner for bruk av rådgivende folkeavstemning.

Bruk av lokale folkeavstemninger er sagt å være en innarbeidet praksis i det norske lokaldemokratiet, uten at en kan hevde at dette er mye benyttet i dag. Spørsmålet blir da også om nødvendigheten av å poengtere dette ytterligere i lovverket.

Det er helt klart ulike politiske oppfatninger omkring bruken av folkeavstemninger, det være seg både bindende og såkalte rådgivende.

Et viktig poeng som bør drøftes nærmere i forhold til å "styrke" prinsippet om rådgivende folkeavstemninger som høringsforslaget i realiteten innebærer, er forholdet til innbyggernes oppfatning av loven og hvor sterk en såkalt rådgivende folkeavstemning vil være i praksis, sett i relasjon til kommunestyrets rolle som forvalter av statsmakten.

Dersom det avholdes såkalt rådgivende folkeavstemninger, er det i ordets forstand kun en ytring som skal gi råd, et konkretisert uttrykk på "folkemeningen" i den aktuelle sak. Spørsmålet man må stille seg er om dette i realiteten blir oppfattet slik av innbyggerne, og om innbyggernes oppfatning dersom denne menes å være "sterkere" enn en rådgivende ytring, vil legge et unødvendig sterkt press på kommunestyret. I et mindre lokalsamfunn vil en trolig fort seg for seg at presset i praksis vil være så vidt sterkt ovenfor kommunestyret at en folkeavstemning oppfattes som "bindende" snarere enn "rådgivende". Dersom en fokusering på prinsippet om rådgivende

folkeavstemninger underbygger en slik utvikling, er vi i praksis i ferd med å etablere et nytt styringssystem i forvaltningen, en forvatningspraksis som går på tvers av det representative system vi hevder om i dag.

Gjennom flere år er det satt fokus på å styrke demokratiet og prosessene omkring dette, bl.a. gjennom endringer i valgloven, ulike prosjekter initiert av ulike regjeringer og som et viktig prinsipp i den generelle samfunnsdebatten. I de siste 15 årene har de fleste kommuner gjennomført debatter og vedtak om politisk omorganisering med fokus på kommunestyrets rolle og ønsket om å styrke kommunestyrets rolle i forvaltningen. Behovet for dette har trolig vært berettiget. Mange vil også hevde at disse prosessene har hatt en positiv virkning. Likevel må det være lov å hevde at politikernes og byråkraters virkelighetsoppfatning ikke alltid er i samsvar med "folkemeningen" og spørsmålet som bør stilles er om dette virkelig har "satt" seg i befolkningen. Dersom man er usikker på dette bør en ikke kaste fram lovforslag som i praksis kan skape en reverserende holdning, når prinsippene likevel er ivaretatt i eksisterende lovverk.

Rådmannens innstilling

Ut fra den vurdering som er foretatt i saksutredningen, vil Halså kommune, med unntak av forslaget om innføring av lovbruddsgebyr i relasjon til valglovens § 9-9 og forslaget om hjemmel i relasjon til valgobservasjon, ikke stille seg bak de forslag som er lagt fram i høringsrunden.

Som et hovedprinsipp er Halså kommune av den oppfatning at dagens lovverk godt nok ivaretar de spørsmålsstillinger som er reist i høringsdokumentet.

Behandling i Halså formannskap - 20.08.2008

Formannskapet tilrår:

Kommunestyret slutter seg til rådmannens innstilling.

Behandling i Halså kommunestyre - 18.09.2008

Kommunestyrets vedtak

Formannskapets tilråding enstemmig vedtatt.