

Kan kommuner slå seg sammen uten å avholde valg til nytt kommunestyre?

Av dosent Ingun Sletnes

Ingun Sletnes er dosent ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Hun er cand. jur. fra 1984 og har forvaltningsrett, kommunalrett, helse- og sosialrett og offentlige anskaffelser som sine primære fagområder.

Sammendrag

Forfatteren drøfter hvorvidt derogasjonsbestemmelsen i kommuneinndelingslova § 17 andre ledd åpner for å iverksette kommunesammenslåinger uten å avholde valg til kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen. Bakgrunnen er at tre regjeringer har tillatt dette med hjemmel i bestemmelsen. Konklusjonen er at derogasjonsbestemmelsen ikke gir slik adgang. På bakgrunn av et lovforslag, fremmet i forbindelse med kommunereformen, og som vil hjemle slik adgang, diskuterer forfatteren hvorvidt det bør gis slike regler. Diskusjonen tar utgangspunkt i innbyggernes sentrale demokratiske rett til å velge kommunestyret i sin kommune. Det ses herunder på om det er slik adgang i de øvrige nordiske land. Bare Finland har slike regler og de er relativt lite benyttet. Konklusjonen er at slike regler ikke bør innføres.

1 Utgangspunkter¹

I denne artikkelen vil jeg undersøke hvorvidt det er adgang til å gjennomføre en kommunesammenslåing uten å avholde valg til det nye kommunestyret når sammenslåingen gjennomføres i en valgperiode.² Jeg vil også se på hvordan dette spørsmålet er løst i de øvrige nordiske landenes lovgivning.³ Til slutt vil jeg diskutere hvorvidt kommuner bør ha adgang til å slå seg sammen uten å avholde kommunestyrevalg på bakgrunn av et forslag til endring av §

¹ Takk til førstelektor Gerd Engelsrud, HiOA, professor Marit Halvorsen, UiO, samt fagfelle for gode innspill i arbeidet med denne artikkelen.

² Denne artikkelen har sitt utgangspunkt i et foredrag jeg holdt på fagkonferansen i styring og ledelse ved HiOA 24. oktober 2014.

³ Island er holdt utenfor av språklige grunner.

17 annet ledd i lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).⁴ Dette forslaget har nylig vært på høring, se nedenfor.⁵

Bakgrunnen for å reise disse spørsmålene er at regjeringen i tre vedtak har tillatt at sammenslåing kan gjennomføres i en valgperiode uten å avholde ekstraordinært valg til kommunestyret i den sammenslåtte kommunen. Inndelingslova § 17 ble benyttet som hjemmel for vedtakene.

Det første vedtaket gjaldt sammenslåing av Bodø og Skjerstad kommuner til én kommune.⁶ Kommunestyret i nye Bodø kommune besto i perioden 2005-2007 av hele kommunestyret i gamle Bodø supplert med to representanter valgt av og blant medlemmene i kommunestyret i Skjerstad. Tilsvarende løsning ble valgt ved sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy kommuner til nye Harstad kommune 1. januar 2013.⁷ Fremgangsmåten er altså benyttet under både en borgerlig og en rødgrønn regjering. I begge disse prosessene ble en liten kommune slått sammen med en større kommune, og det gjensto nesten tre år av valgperioden da kommunene ble slått sammen. Det siste regjeringsvedtaket ble truffet i april 2015 som et ledd i kommunereformen, og gjelder sammenslåing av Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner til nye Sandefjord kommune.⁸ Sammenslåingen skal iverksettes 1. januar 2017. Kommunestyret i nye Sandefjord skal i overgangsperioden frem til valget i 2019 bestå av hele kommunestyret i Sandefjord (39 representanter) supplert med 11 representanter valgt av og blant medlemmene i kommunestyret i Stokke og 7 valgt av og blant medlemmene i kommunestyret i Andebu.

Regler om sammenslåinger av kommuner er gitt i inndelingslova. Loven regulerer også kommunedelinger, fastsetting av grenser og justeringer av kommunegrenser. Inndelingslova er først og fremst en «prosess-lov», den gir regler om gjennomføring av endringer i kommuneinndelingen og om virkninger av slike. Regjeringen treffer vedtak om sammenslåing forutsatt at kommunene som vedtaket gjelder, er enige, jf. inndelingslova § 4. Er en eller flere av kommunene som vedtaket gjelder, uenige, skal vedtaket treffes av Stortinget.

I forbindelse med den pågående kommunereformen har regjeringen angitt to hovedløp for sammenslåing: ett der sammenslåing skjer 1. januar 2018, og ett der sammenslåing skjer

⁴ Lov 15. juni 2001 nr. 70.

⁵ Lovproposisjon var ikke fremmet da artikkelen ble ferdigstilt i slutten av januar 2016.

⁶ Kgl.res. 25. august 2003. Vedtak om sammenslutning av Bodø kommune og Skjerstad kommune, Nordland fylke. Vedtaket ble truffet da Erna Solberg var statsråd.

⁷ Kgl.res. 24. juni 2011. Vedtak om sammenslåing av Harstad og Bjarkøy kommuner, Troms fylke. Vedtaket ble truffet da Signe Navarsete var statsråd.

⁸ Kgl.res. 24. april 2015. Vedtak om sammenslåing av Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner, Vestfold fylke.

senest 1. januar 2020.⁹ De to løpene innebærer at det kan avholdes valg til nytt kommunestyre ved ekstraordinært valg samtidig med Stortingsvalget i 2017, eller ved kommunevalget i 2019. Samtidig har regjeringen åpnet for at sammenslåing i valgperioden 2015-2019 også kan skje uten å avholde ekstraordinært valg til det nye kommunestyret, slik det ble gjort i de tre vedtakene omtalt foran.¹⁰ Det gjelder selv om sammenslåingen skal skje 1. januar 2018, slik at det er mulig å holde ekstraordinært kommunevalg samtidig med stortingsvalget i 2017. I løpet av høsten 2015 ble det fremmet tre søknader om kommunesammenslåing med iverksetting fra 1. januar 2018.¹¹ I alle tre søkes det om gjennomføring uten at det skal avholdes ekstraordinært valg i overgangsperioden fram til neste ordinære valg i 2019.

Regjeringen mener å ha hjemmel i inndelingslova § 17, slik den lyder i dag, til å treffe slike vedtak, men har likevel varslet at den ønsker en «kodifisering av gjeldende praksis».¹² Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor nylig hatt et lovforslag på høring der det foreslås en tilføyelse i inndelingslova § 17 andre ledd.¹³ Den foreslåtte tilføyelsen er en derogasjonsbestemmelse som gir regjeringen adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om at det skal holdes valg til kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen.

Kommunestyrene i kommunene som skal slå seg sammen, skal etter forslaget utpeke medlemmene i kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen hvis det ikke holdes valg. Utpekingen skal skje av og blant medlemmene i de gamle kommunestyrene. I denne artikkelen problematiserer jeg at regjeringen på denne måten gjør unntak fra det grunnleggende demokratiske prinsippet om at kommunen styres av et direkte folkevalgt organ valgt av de stemmeberettigede innbyggerne i kommunen. At det øverste organet i en kommune skal styres av folkevalgte, er ikke bare sentralt i et demokratiperspektiv, men også i et lokalt selvstyreperspektiv. Denne sammenhengen kommer til uttrykk blant annet i Europarådets charter om lokalt selvstyre, en folkerettslig avtale som Norge har sluttet seg til.¹⁴ I artikkel 3 nr. 1 i denne sies det: «Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.» Det følger av nr. 2 i samme

⁹ Prop.95 S (2013–2014) s. 51. Se også Kommunal- og moderniseringsdepartementet *Oppdragsbrev til fylkesmannen* av 3. juli 2014. De fleste kommuner følger det lengste løpet, jf. Prop.121 S (2014–2015) s. 30.

¹⁰ Prop.121 S (2014–2015) s. 35.

¹¹ Søknadene gjelder sammenslåing av kommunene Larvik og Lardal, Hof og Holmestrand og Rissa og Leksvik.

¹² Prop.121 S (2014–2015) s. 34.

¹³ Se omtale i høringsnotat av 10. juni 2015, *Endring av inndelingslova i samband med kommunereforma og einskilde endringar i kommunelova*, s. 23–26.

¹⁴ Europeisk charter om lokalt selvstyre, åpnet for signatur 15. oktober 1985, ikrafttredelse 4. september 1988. Charteret trådte i kraft 1. september 1989 for Norge.

bestemmelse at denne retten til lokalt selvstyre skal utøves av «råd og forsamlinger hvis medlemmer er fritt valgt ved hemmelige valg på grunnlag av direkte, lik og alminnelig stemmerett». For mer om det lokale selvstyreperspektivet og denne koblingen henviser jeg til annen litteratur.¹⁵ I denne artikkelen fokuserer jeg først og fremst på demokratiperspektivet.

2 Normalreglene ved valg av kommunestyret i sammenslåingsprosesser

Grunnloven har regler om stortingsvalg, men gir ikke regler om kommunevalg.

Kommunevalg er regulert i alminnelig lov. I forbindelse med revisjonen av Grunnloven i 2014 for å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ble det diskutert om det også bør gis regler om kommunevalg i Grunnloven.¹⁶ «I utgangspunktet er det ingen tvil om at kommune- og fylkestingsvalg er viktige når det gjelder den enkeltes rett til deltakelse og medbestemmelse. Det vil først og fremst være innenfor lokaldemokratiet at de fleste har merkbar mulighet til å påvirke og videreutvikle det samfunnet de er en del av», sier Menneskerettighetsutvalget i sin utredning. Utvalget avsto imidlertid fra å foreslå regler om kommunevalg i Grunnloven under henvisning til at spørsmålet henger nært sammen med det overordnede spørsmålet om det lokale selvstyre i noen utstrekning bør grunnlovfestes. «Denne vurderingen reiser praktiske og rettslige problemsstillinger som går langt utover utvalgets mandat», sies det i utredningen.

Regler om kommunevalg er gitt i den alminnelige lovgivningen. Inndelingslova har ingen egne regler om valg av kommunestyret ved kommunesammenslåinger. Den bygger på at valg skjer etter reglene i kommuneloven¹⁷ og valgloven.¹⁸ Det følger av kommuneloven § 7 nr. 1 at kommunestyret skal velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere. Valgperioden er fire år. Valget skal skje «etter regler fastsatt i lov», det vil si valgloven. I valgloven § 9-1 (2) sies det at kommunevalg «skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september hvert fjerde år. Valgene holdes i det andre året av hver stortingsperiode.» Hverken kommuneloven eller valgloven gir hjemmel til å skrive ut nyvalg.

Når valgoppgjøret er avsluttet, skal det holdes et konstituerende møte i det nyvalgte kommunestyret, senest innen utgangen av oktober måned, jf. kommuneloven § 17 nr. 1. Det

¹⁵ Se blant annet Sigrid Stokstad som drøfter denne sammenhengen i sin avhandling: *Kommunalt selvstyre: Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*, Oslo 2012.

¹⁶ Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven s. 255.

¹⁷ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

¹⁸ Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer (valgloven).

nye kommunestyret trer i funksjon fra dette møtet, se nr. 3 i bestemmelsen. På dette punktet er det gitt avvikende regler i inndelingslova § 27, noe som henger sammen med at kommuneinndelinger normalt iverksettes 1. januar året etter at det har vært avholdt valg.¹⁹ Tidspunktet for iverksetting bestemmes når vedtak om sammenslåing treffes av regjeringen, eventuelt Stortinget. Det konstituerende møtet skal også etter inndelingslova § 27 holdes innen utgangen av oktober etter at det har vært holdt kommunestyrevalg, men det nyvalgte kommunestyret trer først i full funksjon når sammenslåingen iverksettes, jf. inndelingslova § 27 andre ledd. De gamle kommunestyrene har fortsatt myndighet og ansvar fram til iverksettingen, men dette er begrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende enhetene.

Det følger av kommuneloven § 7 nr. 2 at det er kommunestyret i hver kommune som bestemmer størrelsen på kommunestyret, men slik at medlemstallet skal være et ulike tall. Kommuneloven setter minstekrav til størrelsen, koblet til antall innbyggere i kommunen. Skal medlemstallet endres, må kommunestyret selv treffe vedtak om det, jf. nr. 3 i bestemmelsen. Vedtaket må treffes senest 31. desember i nest siste år av en valgperiode og får virkning for kommende valgperiode. Når kommuner skal slå seg sammen, vil ikke kommunestyret i den sammenslåtte kommunen kunne treffe vedtak om størrelsen på kommunestyret i tråd med kommunelovens bestemmelser. Inndelingslova har derfor en bestemmelse i § 25 som sier at «Når det er gjort vedtak om samanslåing av to eller fleire kommunar,» skal fylkesmannen snarest mulig kalle inn til et felles kommunestyremøte med de aktuelle kommunestyrene. Med «vedtak» menes her vedtak i de aktuelle kommunestyrene under forberedelsen av en sammenslåing. På det felles kommunestyremøtet skal blant annet tallet på medlemmene i det nye kommunestyret drøftes, se b) i bestemmelsen. Selve beslutningen om størrelsen av kommunestyret for første periode etter sammenslåingen treffes av regjeringen (eventuelt Stortinget) i forbindelse med vedtaket om sammenslåing, men det er mer en formalitet når kommunene er enige om sammenslåing. Minstekravene til kommunestyrets størrelse vil gjelde.

¹⁹ Ot.prp.nr. 41 (2000–2001) s. 83.

3 Valg av kommunestyret ved sammenslåing i en valgperiode

3.1 Ekstraordinært kommunestyrevalg

Inndelingslova har ingen eksplisitt regel som sier at sammenslåinger kan skje i en valgperiode. Den regulerer heller ikke hvordan valg til kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen i så fall skal skje, slike regler er gitt i valgloven. Inndelingslova § 17 andre ledd gir imidlertid regjeringen fullmakt til, på nærmere angitte betingelser, å fravike bestemmelser gitt i lov og forskrifter. Denne lyder:

«Når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring, kan Kongen dessutan gjere unntak frå gjeldande reglar i lov eller forskrift. Unntak frå lov må knyttast til følgjande forhold:

- a) reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune
- b) reglar om lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a.
- c) reglar om forhold og vilkår for arbeidstakarar i stat, fylkeskommune eller kommune
- d) reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt»

Begrepet grenseendring brukes i inndelingslova som en fellesbetegnelse på sammenslåing og deling av kommuner samt grensejusteringer, se § 3 fjerde ledd. Bestemmelsen gjelder således i sammenslåingssaker. Inndelingslova § 17 andre ledd er en derogasjonsbestemmelse fordi den tillater regjeringen å gjøre unntak fra regler av høyere rang. Den åpner for at regjeringen kan gjøre unntak både fra regler gitt i inndelingslova, og fra regler gitt i andre lover, og er således en såkalt sterk derogasjonsbestemmelse.²⁰ Fullmakten er en videreføring av derogasjonsfullmakten gitt med hjemmel i kommuneinndelingsloven 21. desember 1956, som inndelingslova av 2001 avløste, men slik at området for regjeringens fullmakt ble snevret noe inn.²¹ Dette som følge av at det ble gitt en rekke nye bestemmelser i inndelingslova om gjennomføringen av kommunesammenslåinger, slik at behovet for å kunne gi avvikende bestemmelser ble mindre.

Skal en kommunesammenslåing kunne skje i en valgperiode, må det gjøres unntak fra valgloven § 9-1 (2) som gir regler for når valg skal skje (år og måned), og kommuneloven § 7

²⁰ Begrepet «sterk derogasjon» benyttes blant annet av Torkel Opsahl i *Delegasjon av Stortingets myndighet*, Oslo 1965, se s. 253. Han bygget på en inndeling gjort av Alf Ross der svak derogasjon innebærer å tillate å gi avvikende regler fra regler i samme lov, mens sterk derogasjon vil si å tillate å gi avvik også fra annen lovgivning.

²¹ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 77.

nr.1, som sier at kommunestyret velges for fire år.²² Det siste unntaket er nødvendig fordi de som velges inn i kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen i en valgperiode, velges for en kortere periode enn fire år. Spørsmålet er så om noen av alternativene i inndelingslova § 17 andre ledd åpner for å gjøre slikt unntak. Alternativene i c) og d) er ikke aktuelle. Etter alternativet i a) kan regjeringen gjøre unntak fra regler om «lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune». Kommunestyret er jo et lovpålagt organ, og ordlyden kan synes vid. Det framgår imidlertid av forarbeidene at anvendelsesområdet er ganske snevert. Om bestemmelsen sies det: «Døme på reglar under *bokstav a* er oppretting av eit felles valstyre etter vallova og unntak frå regelen om at formannskapet skal vere valstyre. Det kan óg vere aktuelt å opprette felles organ etter kyrkjelovgivinga eller andre særlover for kommunar eller fylke som skal slåast saman.»²³ Alternativet i a) gir således ikke hjemmel til å avholde ekstraordinært valg ved sammenslåinger i en valgperiode.

Etter alternativ b) kan regjeringen gjøre unntak fra «reglar om lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a» forutsatt at det er nødvendig for å gjennomføre en kommunesammenslåing. Ut fra en naturlig språklig forståelse åpner ikke ordlyden for å kunne gi avvikende regler om valg midt i en valgperiode eller for varigheten av et kommunestyreverv. Dette er ikke fristregler eller saksbehandlingsregler. Ordlyden åpner riktignok noe opp ved at det også står «o.a» i den. Det framgår imidlertid av forarbeidene at regjeringen, med hjemmel i dette alternativet, kan bestemme en kortere valgperiode «dersom tidspunktet for kommunesamanslåing – og dermed ekstraordinært kommunestyreval – skjer til andre tidspunkt enn ved starten av ein ordinær valperiode».²⁴ Dette har vært gjort ved flere anledninger, både med hjemmel i dagens lovgivning og med hjemmel i kommuneinndelingsloven fra 1956 som inndelingslova avløste.

Det bør være mulig å gjennomføre kommunesammenslåinger i en valgperiode. Uten slik adgang kan det gå lang tid frabeslutning om sammenslåing er tatt, til vedtaket kan iverksettes, noe som lett innebærer at sammenslåingsprosesser vil kunne bli «satt på vent». Inndelingslova § 17 andre ledd b) må altså tolkes slik at den gir hjemmel til å gjennomføre kommunesammenslåinger i en valgperiode ved å holde ekstraordinært valg. Imidlertid kan det

²² Fastsetting av dato for ekstraordinært valg skjer med hjemmel i inndelingslova § 17 første ledd, se Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 77. Det fremgår av valgloven § 9-2 at det er regjeringen som bestemmer dato for valget. Slik bestemmelse er således intet avvik fra valglovens regler og gis med hjemmel i inndelingslovas § 17 første ledd.

²³ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 77.

²⁴ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 54.

argumenteres med at unntak fra så grunnleggende og viktige regler, som om når valg skal holdes, og om valgperiode, bør ha en klar hjemmel. Etter min oppfatning burde lovgiver ha gitt en lovbestemmelse som uttrykkelig ga hjemmel til å gjennomføre kommunesammenslåinger også i en valgperiode.

Det kan være praktisk, som forarbeidene sier, at det avholdes ekstraordinært valg samtidig med stortingsvalg.²⁵ Når det avholdes ekstraordinært valg, vil representantene som velges inn i kommunestyret i den sammenslåtte kommunen, få en forkortet valgperiode. Regjeringen må derfor gjøre unntak fra regelen i kommuneloven § 7 nr. 1 om at valget gjelder for fire år. Det fremgår av forarbeidene at inndelingslova § 17 annet ledd b) gir slik hjemmel.²⁶

Funksjonsperioden til kommunestyrene i de kommunene som skal slå seg sammen, vil også bli forkortet. Dette er imidlertid regulert i inndelingslova § 27 andre ledd første setning, som sier at kommunestyrets funksjonsperiode varer fram til tidspunktet for iverksetting av sammenslåingen. I forarbeidene sies det for øvrig om dette: «Sidan grenseendringar normalt blir sette i verk ved årsskiftet, inneber dette at funksjonstida blir forlenga om valet blir halde saman med ordinære lokalval, medan ho blir forkorta om det blir halde ekstraordinært val før den ordinære kommunestyreperioden går ut.»²⁷

3.2 Sammenslåing uten å holde kommunestyrevalg?

I kommuneloven § 7 nr. 1 sies det at kommunestyret velges «av kommunens stemmeberettigede innbyggere» etter regler fastsatt i lov (dvs. valgloven). Det fremgår også av valgloven at det er innbyggerne i kommunen som skal velge kommunestyret. Valgloven § 1-1 lyder: «Formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer.» At det skal holdes valg også ved kommunesammenslåinger, fremgår av ordlyden i inndelingslova § 27 første ledd. Her sies det: «Når det er gjennomført val til kommunestyre eller fylkesting i løpet av september måned året før ei samanslåing eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, blir sett i verk, skal det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget kallast saman til konstituerande møte innen utgangen av oktober måned.» Forarbeidene til inndelingslova legger også til grunn at det skal holdes valg. Som omtalt foran i punkt 2 iverksettes sammenslåinger normalt fra årsskiftet. I tilknytning til omtalen av

²⁵ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 54 og s. 77.

²⁶ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 54 og s. 77.

²⁷ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 83.

iverksettingstidspunktet sier departementet: «Ut frå dette bør det haldast kommunestyreval (eventuelt fylkestingsval) hausten før samanslåinga skal skje. Departementet vil ha mynde til å fastsetje særskilt val om det er naudsynt.»²⁸ Særskilt valg vil være aktuelt dersom en sammenslåing skal iverksettes på et annet tidspunkt enn ved årsskiftet.

Konstitueringsbestemmelsen i inndelingslova forutsetter altså at det skal holdes valg i forkant av konstitueringen.²⁹

Spørsmålet blir så om inndelingslova § 17 andre ledd åpner for at regjeringen kan gjøre unntak fra disse lovbestemmelsene og treffe vedtak om å iverksette en kommunesammenslåing uten å avholde innbyggervalg til det nye kommunestyret hvis sammenslåingen skal skje i en valgperiode. Som beskrevet foran i punkt 1 har tre regjeringer lagt til grunn at bestemmelsen gir slik hjemmel, gjennom konkrete vedtak som er truffet.³⁰ Inndelingslova § 17 andre ledd a) gir regjeringen fullmakt til å gjøre unntak fra regler om «lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune» når dette er nødvendig. Denne kan ikke benyttes som hjemmel for å la være å holde valg. Jeg viser til drøftelsen foran i punkt 3.1 om denne bestemmelsen.

Inndelingslova § 17 andre ledd bokstav b) gir, som også omtalt foran i punkt 3.1, regjeringen fullmakt til å gi avvikende bestemmelser om «lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a.».

Det er vanskelig å se at det å fravike regler om hvem som kan velge et kommunestyre, omfattes av denne ordlyden. Derogasjonsbestemmelser er avvik fra vanlige trinnhøyderegler, noe som innebærer at en må være varsom med å tolke slike bestemmelser utvidende.

Departementet uttrykker faktisk dette utgangspunktet enda sterkere i sitt høringsnotat (omtalt foran i punkt 1) der det sies at «Maktfordelingsprinsippet og omsynet til føreseielegheit for borgarane og andre rettssubjekt tilseier at såkalla derogasjonsfullmakter skal tolkast snevert.» (s. 23).

²⁸ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 53.

²⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev til Fylkesmannen i Vestfold av 8. april 2015, *Spørsmål om å flytte kommunestyrevalget fra 2019 til 2018*, argumentert med at inndelingslova § 27 ikke er så klar. Det er etter min vurdering vanskelig å følge departementets argumentasjon i dette brevet.

³⁰ Det fremgår av høringsnotatet (s. 24) at den konkrete hjemmelen som ble benyttet, var inndelingslova § 17 andre ledd b). I regjeringsvedtakene vises det bare til inndelingslova § 17.

Forarbeidene til inndelingslova § 17 sier intet eksplisitt om det å ikke holde kommunestyrevalg. Jeg leser forarbeidene slik at det er en forutsetning at valg skal holdes. I de spesielle merknadene til andre ledd står det blant annet dette:³¹

«Etter bokstav b) kan det vere aktuelt å gjere unntak frå reglar som gjeld fristar kommunestyret har til å velje lekdommarar, forliksråd og anna. Det har også ofte vist seg nødvendig å gjere unntak frå ulike fristreglar og andre teknisk prega reglar i vallovgevinga i samband med lokalval etter grenseendringar. Det kan mellom anna dreie seg om ein kortare valperiode enn dei vanlege fire åra, dersom ei samanslåing eller større grensejustering blir sett i verk på eit anna tidspunkt enn ved starten av ein ordinær kommunestyrevalperiode. Det kan vere praktisk å halde ekstraordinært kommunestyreval saman med stortingsval. Da blir valperioden for dei nyvalte representantane på berre to år.»

Også andre stader i forarbeidene legges det til grunn at det skal holdes valg. I de alminnelige merknadene (til inndelingslova § 17 første ledd) sies det «Regel om ekstraordinær valdato for å «sikre» val av kommunestyre til ein samanslått kommune, er eit anna nærliggjande døme på denne typen reglar.»³² Se også forarbeidene til konstitueringsbestemmelsen i § 27.³³ Hverken ordlyden i inndelingslova § 17 b) eller forarbeidene synes å åpne for at en kan la være å avholde valg.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet på sin side mener at inndelingslova § 17 andre ledd bokstav b) gir regjeringen «tilstrekkeleg» hjemmel til å vedta ordningene som ble benyttet da kommunene Bodø og Skjerstad ble slått sammen til nye Bodø kommune, og da Harstad og Bjarkøy ble slått sammen til nye Harstad kommune, se høringsnotatet s. 25. Som nevnt i punkt 1 ble det ikke holdt valg. Kommunestyret i de nye og sammenslåtte kommunene besto i overgangsperioden av hele kommunestyret i den store kommunen (Bodø og Harstad) supplert med to medlemmer valgt av og blant kommunestyrene i henholdsvis Skjerstad og Bjarkøy. Ved sammenslåingen av Bodø og Skjerstad ble det i tillegg satt som premiss at valget av kommunestyremedlemmer fra Skjerstad ikke skulle influere på den politiske flertallskonstellasjonen i Bodø kommune.³⁴ Slik bestemmelse om flertallskonstellasjon ble ikke satt ved sammenslåing av Harstad og Bjarkøy kommuner. I høringsnotatet (på s. 25) der ordningen foreslås «kodifisert», begrunnes standpunktet med at ordlyden ikke står i veien for

³¹ Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) s. 77.

³² Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) s. 53-54.

³³ Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) s. 53 og s. 83.

³⁴ Dette framgår ikke av regjeringsvedtaket, men av brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Fylkesmannen i Vestfold av 2. september 2015. § 17: *Sammensetning av nytt kommunestyre.*

en slik løsning, og at en rekke praktiske hensyn taler for den. Det vises også til at unntaket kun vil gjelde fram til neste kommunestyrevalg.

Forholdet til kommuneloven § 7 nr. 1 er ikke drøftet, hverken i høringsnotatet eller i andre relevante dokumenter fra departementet. Departementet ser spørsmålet om det er adgang til slik derogasjon fra en helt annen synsvinkel, nemlig som et spørsmål om å forkorte funksjonsperioden til noen av representantene i kommunestyrene i kommunene som skal slå seg sammen.³⁵ Det gir inndelingslova § 17 andre ledd b), slik jeg vurderer det, ikke hjemmel til. Når en leser forarbeidene til bestemmelsen i sin helhet fremgår det at når det der er tale om å kunne gi regler om en forkortet funksjonsperiode, har lovgiver tenkt på representantene som velges inn i kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen. Ettersom valget skjer i en valgperiode, vil jo ikke disse representantene bli valgt for fire år. Det er ikke nevnt noe om de «avgående» representantenes funksjonsperiode i kommentarene til § 17, noe som jo henger sammen med at dette er regulert i inndelingslova § 27 andre ledd første punktum. Denne lyder:

«Funksjonsperioden for kommunestyra og fylkestinga i dei kommunane og fylkeskommunane som skal slåast saman, varer inntil tidspunktet for iverksetjing av samanslåinga eller delinga som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b.»

Funksjonsperioden for det enkelte medlem i de «avgående» kommunestyrene vil være sammenfallende med funksjonsperioden til de «avgående» kommunestyrene i kommunene som skal slå seg sammen. Se for øvrig punkt 3.1 foran om denne.

Et vilkår for å kunne gi avvikende regler etter inndelingslova § 17 andre ledd er at det blir regnet som «nødvendig». Hva nødvendighetsvilkåret innebærer, er ikke drøftet i forarbeidene. Torkel Oppsal sier følgende om hvilke begrensninger som lå i begrepet «nødvendig» i tilknytning til derogasjonsbestemmelsen i kommuneinndelingsloven av 1956: «Opplysninger fra Kommunaldepartementet om praktiseringen av kommuneinndelingsloven tyder på at man er varsom med å gripe til derogasjonsklausulen. Lovens ord om at avviket fra gjeldende lovgivning må være *nødvendig* blir ansett som en avgjørende begrensning.»³⁶ Han

³⁵ Se brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 28. august 2014 *Kommunereformen - Spørsmål om å forlenge kommunestyrevalgperioden* og brev av 8. april 2015 *Spørsmål om å flytte kommunestyrevalget fra 2019 til 2018*, begge til fylkesmannen i Vestfold. Se også høringsnotatet s. 25.

³⁶ Torkel Opsahl, *Delegasjon av Stortingets myndighet*, Oslo 1965 s. 250.

konkluderer, etter å ha foretatt en gjennomgang av eksempler på sammenslåingsvedtak, med at derogasjonene er av «meget begrenset rekkevidde».³⁷ Fordi kommuneinndelingsloven av 1956 hadde få bestemmelser om gjennomføringsfasen (fasen fra regjeringsvedtak til iverksetting) var det imidlertid behov for å treffe en del vedtak med hjemmel i derogasjonsbestemmelsen.³⁸ Slik jeg vurderer det, var det helt nødvendige vedtak som ble truffet. Et formål med inndelingslova av 2001 var å redusere behovet for å treffe særskilte vedtak om gjennomføringen.³⁹ Beslutningene om at det ikke skal holdes valg ved enkelte kommunesammenslåinger, bryter etter min vurdering med en lang og forsiktig praksis knyttet til bruk av derogasjonsbestemmelsen. Jeg har vanskelig for å se at det er «nødvendig» ikke å avholde valg.

Etter min vurdering kan inndelingslova § 17 andre ledd b) ikke benyttes til å treffe vedtak om ikke å holde valg når kommunesammenslåinger skjer i en valgperiode. Det gjelder selv om det bare er for en overgangsperiode. Riktignok er ordlyden noe vag, men det er en derogasjonsbestemmelse, og både inndelingslova § 27 og forarbeidene forutsetter at det skal holdes valg. Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp som både kommuneloven og valgloven bygger på, at medlemmene i et kommunestyre velges av de stemmeberettigede innbyggerne i kommunen. Én ting er å avholde ekstraordinært valg og forkorte valgperioden til de nyvalgte representantene gjennom en utydelig derogasjonsbestemmelse, men der forarbeidene klart gir anvisning på at det skal være mulig. Noe annet er det å sette til side klare regler i kommuneloven og valgloven om at det er innbyggerne som ved direkte valg velger medlemmene til kommunestyret. Det er til liten hjelp at det har vært gjort tidligere, og at kommunestyrene det gjaldt, var enige. Velgerne kan ved valg påvirke ikke bare sammensetningen av partiene i det nye kommunestyret, men også personsammensetningen. Å endre på dette gjennom avtaler kommunestyrene imellom, ikke minst dersom tallet på representanter skal reduseres, er problematisk.

4 Hvordan er ordningen i de øvrige nordiske landene?

4.1 Danmark

For å vurdere om det bør gis regler som åpner for kommunesammenslåinger uten å avholde valg, eventuelt i hvilken form, kan det være nyttig å se på reguleringen av dette spørsmålet i

³⁷ Torkel Opsahl, *Delegasjon av Stortingets myndighet*, Oslo 1965 s. 250.

³⁸ En oversikt over type vedtak som ble truffet med hjemmel i kommuneinndelingsloven av 1956 er gitt i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 4.

³⁹ Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) kapittel 8.

de øvrige nordiske landene. I Danmark treffer Indenrigs- og sundhedsministeren beslutninger om kommunesammenslåinger med hjemmel i lov om ændringer af landets inndeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder § 1.⁴⁰ Det kan settes vilkår for gjennomføringen av beslutningen, herunder treffes bestemmelser om valg av ny kommunalbestyrelse (dvs. kommunestyre) og et organ til forberedelse av endringen, og om disses virksomhet og oppgaver, jf. § 3 stk. 1 og stk. 2 1) i loven. Aktuelle vilkår, som nevnes i forarbeidene, er regler om valg og konstituering, herunder tidspunktet for valget, kommunalbestyrelsens valg- og funksjonsperiode samt bestemmelser om at regler i den danske valgloven med forskrifter skal gjelde ved valget.⁴¹ Loven har også en derogasjonsbestemmelse i § 3 stk. 4. Denne er typisk tenkt å gjelde på områder der det vil være vanskelig å følge lovgivningens normalregler pga. tidspunktet for sammenslåingen. Eksempler omtalt i forarbeidene er regler om takster, gebyrer, oppkrevingsterminer, at servicenivå i de sammenslåtte kommuner kan være forskjellig, etc.⁴² Hjemmelen skal kun benyttes i en kortere overgangsperiode og det skal være nødvendig. Bestemmelsen gir, slik jeg leser lov og forarbeider, ikke hjemmel for å la være å avholde innbyggervalg hvis to kommuner skal slå seg sammen.

Det har ikke skjedd kommunesammenslåinger i Danmark siden kommunalreformen i 2007. I forbindelse med den ble det gitt en egen lov, lov om revision af den kommunale inndeling.⁴³ Denne loven har en egen bestemmelse om valg i § 5.⁴⁴ Valg i de kommuner som skulle slå seg sammen i forbindelse med reformen, skulle skje høsten 2005, på samme tidspunkt som det ordinære kommunestyrevalget. Loven åpner ikke for sammenslåinger uten å avholde kommunestyrevalg. Valgperioden i de sammenslåtte kommunene var på fire år, og ble regnet fra 1. januar 2006, jf. § 7. Den nyvalgte kommunalbestyrelsens (kommunestyret) funksjonsperiode ble regnet fra 1. januar 2007. I året før reformen ble iverksatt (2006), fungerte den nyvalgte kommunalbestyrelsen i de sammenslåtte kommunene som et sammenslåingsutvalg, se § 9 stk. 1 i loven. Det ble ikke avholdt valg til kommunalbestyrelsene (kommunestyrene) i de kommunene som skulle slå seg sammen.

⁴⁰ Lov nr. 382 af 03/05/2006.

⁴¹ Forslag til lov om ændringer af landets inndeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder av 25. januar, se de spesielle merknadene til bestemmelsen.

⁴² Forslag til lov om ændringer af landets inndeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder av 25. januar 2006, se punkt 3.1.4 samt de spesielle merknadene til bestemmelsen.

⁴³ Lov nr. 540 af 24. juni 2005.

⁴⁴ Loven er ikke aktuell, selv om den formelt sett fortsatt gjelder.

Overgangsproblematikken ble løst ved at funksjonsperioden for kommunalbestyrelsene i disse kommunene ble forlenget med et år, til utgangen av 2006, jf. § 52 i loven.

4.2 Sverige

I Sverige treffer regjeringen beslutninger om kommunesammenslåinger med hjemmel i lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting kapittel 1 § 1.⁴⁵

Kommunesammenslåinger trer i kraft 1. januar året etter vanlig kommunevalg, jf. kapittel 1 § 12 første ledd.⁴⁶ Det ble vurdert om det skulle gis mulighet til å avholde ekstraordinært valg i sammenheng med inndelingsendringer.⁴⁷ Det hadde nemlig vært tillatt etter den tidligere inndelingslovgivningen som loven av 1979 avløste. Lovgiver mente imidlertid at ulemperne med å holde ekstraordinært valg var såpass store at det ikke var nødvendig å åpne for det. Det ble også vist til at store inndelingsendringer alltid vil være tidkrevende, og at det er praktisk både for staten og kommunene å iverksette inndelingsendringer som krever valg av nytt fullmåktige (kommunestyre), etter ordinært valg.⁴⁸ Jeg føyer til at i Sverige avholdes kommunevalg samtidig med valg til Riksdagen. Det er således ikke mulig å kombinere ekstraordinært valg med Riksdagsvalg, noe som gjør ekstraordinært valg mindre aktuelt. Kommunesammenslåinger har heller ikke vært særlig aktuelt i Sverige etter at loven ble gitt. Derimot har det blitt foretatt noen kommunedelinger.

Kommunesammenslåinger som blir initiert rett før valg eller tidlig i en valgperiode, kan trekke ut i tid. På denne bakgrunn er det gitt regler både i indelningslagen og i en egen lov, lag om kommunala indelningsdelegerade, som skal avhjelpe ulemper det kan medføre.⁴⁹ Når kommuner skal slå seg sammen, må det oppnevnes såkalte «indelningsdelegerade», jf. indelningslagen § 17. Disse velges av og blant medlemmene eller varamedlemmene i fullmåktige (kommunestyret) i de kommunene som skal slå seg sammen. I overgangsperioden, fra regjeringen treffer vedtak om sammenslåing, og fram til iverksettelsen, har fullmåktige i kommunene som skal slå seg sammen, og de indelningsdelegerade delt beslutningsmyndighet, etter regler gitt i indelningslagen kapittel 1 §§ 14 og 15. Beslutninger som gjelder den nye og sammenslåtte kommunen, eller som har virkninger for den nye og sammenslåtte kommunen, skal utøves av de indelningsdelegerade, mens beslutninger som bare vedrører forhold i hver av de gamle kommunene, fram til iverksettelsen av sammenslåingsvedtaket utøves i de respektive kommunene. Dess nærmere tidspunktet for iverksettelse er, dess mer beslutningsrett får de indelningsdelegerade. Hvordan denne overgangsordningen er sammenholdt med overgangsordningene i de øvrige nordiske landene, har jeg ikke vurdert da det faller utenfor denne artikkelens tema.

⁴⁵ Lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

⁴⁶ Prop 1978/79: 176 s. 2 og s.74.

⁴⁷ Prop.1978/79: 176 s. 74.

⁴⁸ Loven regulerer ikke bare kommunesammenslåinger, men også andre endringer i kommuneinndelingen. Uttalelsen må forstås på bakgrunn av dette.

⁴⁹ Lag (1979: 412) om kommunala indelningsdelegerade.

4.3 Finland

Også i Finland treffer regjeringen beslutninger om kommunesammenslåinger, jf. kommunestrukturlagen § 21 første ledd.⁵⁰ Tidspunktet for kommunevalg ble ved en lovendring i 2015 flyttet fra oktober til april, og med konstituering i juni, mens kommunesammenslåinger alltid skal iverksettes fra årsskiftet, jf. kommunestrukturlagen § 22 første ledd. Det betyr at alle sammenslåinger i fremtiden iverksettes i en valgperiode.⁵¹ Kommuner som skal slå seg sammen, skal derfor alltid avtale hvordan valg til fullmåktige (kommunestyret) skal skje ved sammenslåingen, jf. kommunestrukturlagen § 8 tredje ledd. Dette er nytt.

Hovedregelen i Finland er at fullmåktige i en ny og sammenslått kommune velges ved valg, jf. kommunestrukturlagen § 24 første ledd. Bestemmelsen åpner for å avholde valg til andre tidspunkter enn når det holdes ordinært kommunestyrevalg. I så fall skal valg holdes året før sammenslåingen iverksettes. Fullmåktigemedlemmene i den nye og sammenslåtte kommunen sitter i sine verv til det holdes nytt og ordinært kommunevalg. Unntak fra dette gjelder dersom det holdes valg til den nye og sammenslåtte kommunen i den kommunale valgperiodens siste år. Da gjelder valget også neste periode, og det avholdes ikke ordinært kommunevalg i den nye og sammenslåtte kommunen. Det siste henger sammen med at valg nå skjer på våren, mens kommunesammenslåinger iverksettes fra et årsskifte.⁵² For eksempel kan det avholdes ekstraordinært valg høsten 2016 dersom en sammenslåing skal iverksettes fra 1. januar 2017. I så fall skal det etter bestemmelsen ikke avholdes ordinært kommunevalg i april i 2017.

Kommunestrukturlagen åpner i § 24 andre ledd for at kommuner som slår seg sammen, kan avtale at fullmåktige i den nye kommunen fram til neste ordinære kommunevalg skal bestå av representantene i fullmåktige i de tidligere og sammenslåtte kommunene. Dette har vært finsk lov siden 1997.⁵³ I lovproposisjonen ble forslaget begrunnet med behovet for å understøtte endringer i kommuneinndelingen.⁵⁴ Dette til tross for at fullmåktige i overgangsperioden kan bli svært stort, samt at styrkeforholdet i fullmåktige kan bli annerledes enn det ville blitt ved et ekstraordinært innbyggervalg.

⁵⁰ Lag 1698/2009.

⁵¹ RP 268/2014 rd s. 252.

⁵² RP 268/2014 rd s. 252.

⁵³ RP 107/2008 rd s.2.

⁵⁴ Se RP 107/2008 rd s. 2 som refererer til RP 135/1997 rd.

Kommunestrukturlagen åpner også for at kommunene kan avtale at fullmaktige i den nye og sammenslåtte kommunen skal være forholdsmessig sammensatt, ut fra sammensetningen i fullmaktige i de tidligere og sammenslåtte kommunene, jf. § 24 tredje ledd. Minst en fjerdedel av en kommunes fullmaktigerepresentanter må i så fall være med inn i fullmaktige i den sammenslåtte kommunen. Dette unntaket ble innført i 2009.⁵⁵ Formålet var å påskynde og fremme frivillige kommunesammenslåinger.⁵⁶ Særlig når en kommune med et lite antall innbyggere skal slå seg sammen med en stor kommune, ble det vurdert som lite hensiktsmessig å arrangere ekstraordinært valg. Det ble heller ikke anbefalt å slå sammen fullmaktigene i de to kommunene fordi den lille kommunens innbyggere i så fall blir klart overrepresentert.⁵⁷ Lovmotivene påpeker også at det medfører kostnader. Dessuten kan valg med bare ett års mellomrom føre til valgtretthet i form av lavere valgdeltakelse, og det kan være vanskelig å få kandidater til å stille til valg for en kort periode. Slås flere enn to kommuner sammen, vil det være ekstra uheldig å slå sammen alle fullmaktigene. Det nye fullmaktige i den sammenslåtte kommunen vil i så fall bli svært stort og lite funksjonsdyktig.

Også andre modeller ble vurdert i forbindelse med forslaget, men ble forkastet.⁵⁸ Den konkrete modellen som ble valgt, ble begrunnet med at den ivaretar behovet for å kunne ta i betraktning både forskjeller i innbyggertall og de rådende politiske styrkeforhold. Samtidig skulle små kommuner som slår seg sammen med en stor, sikres en minimumsrepresentasjon. Forslaget ble også vurdert i relasjon til den finske grunnloven, herunder grunnlagen § 14 tredje ledd, som gir innbyggerne stemmerett ved kommunevalg.⁵⁹ Ordningen ble ikke ansett å være i strid med innbyggernes stemmerett fordi alle som ble valgt inn i fullmaktige i den nye og sammenslåtte kommunen, var valgt av innbyggerne, ordningen var midlertidig og den var viktig for å få gjennomført kommunesammenslåinger. I forarbeidene problematiseres det at en del av representantene valgt av innbyggerne ikke får fortsette, men fordi mange av dem likevel ikke vil bli valgt inn hvis det blir holdt nytt valg, fant en ikke argumentet tungt nok.

⁵⁵ RP 125/2009 rd omtaler denne endringen kort. Endringen var allerede innført ved et lovvedtak tidligere samme år basert på RP 107/2008 rd. Regelen er begrunnet i den sistnevnte proposisjonen.

⁵⁶ RP 125/2009 rd s. 6.

⁵⁷ RP 107/2008 rd s. 2-3.

⁵⁸ Se omtale i RP 107/2008 rd s. 3-5. Det hadde forut for lovforslaget vært nedsatt en arbeidsgruppe som utredet ulike alternativer. Eksempelvis ble en ordning der det ble holdt valg bare i den lille kommunen, mens fullmaktige i den store kommunen ikke ble berørt sett på, men forkastet.

⁵⁹ RP107/2008 rd s. 7-9.

Dersom det avholdes ordinært kommunevalg året før en kommunesammenslåing trer i kraft, skal valget i kommunene som skal slå seg sammen skje, i tråd med den nye kommuneinndelingen, jf. kommunestrukturlagen § 23 første ledd. Her er det trolig et hull i lovgivningen. Hvis en sammenslåing skal skje et halvt år etter ordinært kommunevalg, og valget skal skje til den nye og sammenslåtte kommunen, løser ikke kommunestrukturlagen spørsmålet om hvordan sammensetningen av fullmaktige i kommunene som skal slå seg sammen, skal være i overgangsperioden. På forespørsel har en sakkyndig gruppe i det finske finansministeriet tolket det slik at medlemmene fortsetter i sine verv fram til sammenslåingen iverksettes med hjemmel i den finske kommunallagen § 79 første ledd.⁶⁰ Denne lyder: «En förtroendevald kvarstår i sitt uppdrag under den tid för vilken han eller hon har valts och även därefter, tills någon annan har valts till uppdraget.»

Finland er som gjennomgangen viser, det eneste landet i Norden som har regler som åpner for ikke å holde valg til «kommunestyret» i den nye og sammenslåtte kommunen i en overgangsfase. De fleste kommunesammenslåingene i Finland har blitt iverksatt etter at det har blitt avholdt ordinært kommunestyrevalg. Det har derfor i liten utstrekning vært nødvendig å avholde ekstraordinært valg, eller å benytte de øvrige unntaksreglene som åpner opp for ikke å avholde valg.⁶¹

5 Bør det være adgang til å slå sammen kommuner uten å avholde ekstraordinært valg?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som tidligere omtalt foreslått å gi inndelingslova § 17 andre ledd en tilføyelse som skal gi regjeringen adgang til å fravike reglene om at det skal holdes valg når sammenslåinger skjer i en valgperiode. Tilføyelsen tenkes som et nytt punkt e) og lyder slik:

« Unntak frå lov må knytast til følgjande forhold:

e) reglar om kommunestyreperioden og om samansetjinga av kommunestyret slik at kommunane kan velje å korte ned kommunestyreperioden og peike ut kommunestyret i den nye kommunen av og mellom dei valde kommunestyra».

⁶⁰ Lag 410/2015.

⁶¹ RP 268/2014 rd s. 253.

Departementet begrunner forslaget med ønsket om å få til smidige sammenslåingsprosesser, noe som tilsier «at krava til formelle prosessar ikkje bør vere meir omfattande enn naudsynt» (høringsnotatet s. 25). Departementet viser til at ekstraordinært kommunestyrevalg mellom valgår gir valg tre år på rad, noe som kan medføre lav valgoppslutning, og dermed påvirke legitimiteten til valget og det folkevalgte organet. I tillegg er det knyttet mange praktiske problemstillinger til å avholde ekstraordinært valg, mener departementet. Det er tid- og ressurskrevende. Kommunene må blant annet vurdere lengden på perioden for forhåndsvalg, stemmegiving og utenriksstemmegiving for å sikre at velgerne har mulighet til å stemme. Også prosessen rundt parti- og listeforslag må tas hånd om. På denne bakgrunn mener departementet at det kan være hensiktsmessig å «forkorte kommunestyreperioden» (høringsnotatet s. 25) for enkeltrepresentanter de første årene etter en kommunesammenslåing, og å la kommunestyret i den nye kommunen bestå av medlemmer utpekt av og blant de tidligere kommunestyrene.

Lovforslaget har møtt liten motstand i høringsrunden. KS (kommunesektorens organisasjon) er en av få høringsinstanser som har uttalt seg imot det.⁶² Det har heller ikke vært mye debatt om lovforslaget noe som kan indikere at det er uproblematisk. På den annen side berører forslaget trolig få kommuner. De fleste vil holde valg til ny og sammenslått kommune. Høringsinstansene kan også være av den oppfatning at spørsmålet allerede er avgjort i og med at regjeringen har tillatt løsningen etter dagens lovgivning, slik at de av den grunn avholder seg fra å bruke tid på spørsmålet.

Flere av argumentene departementet fremfører for å tillate sammenslåing uten å avholde valg, er de samme som begrunnet de finske lovreglene da de ble innført, se foran i punkt 4.3. Drøftelsen i høringsnotatet er imidlertid svært kortfattet, og inneholder få, om noen, avveininger av ulike argumenter. Som omtalt foran i punkt 3.2 er hverken forholdet til kommuneloven § 7 nr. 1 eller valglovens regler vurdert. Stemmeretten er å anse som den mest sentrale demokratiske rettigheten innbyggerne i en kommune har. Innbyggernes rett til å delta i behandlingen av offentlige saker er et grunnleggende demokratisk prinsipp, som Europarådets charter om lokalt selvstyre bygger på. Artikkel 3 avsnitt 2 i Charteret gir som omtalt foran i punkt 1 bestemmelser om demokratisk valg til lokale forsamlinger, men den er ikke utformet som noen rettighetsbestemmelse. Innbyggernes rettigheter er imidlertid senere

⁶² Høring – endring av inndelingslova. Høringsuttalelse fra KS av 25. september 2015.

blitt forsterket, gjennom en tilleggsprotokoll til Charteret.⁶³ Norge er folkerettslig forpliktet til å følge både Charteret og tilleggsprotokollen. Tilleggsprotokollen omhandler innbyggernes rett til deltakelse i lokale myndigheters saker. I henhold til artikkel 1 punkt 4.1 i denne er Norge forpliktet til i lov å anerkjenne norske statsborgeres rett til å delta, som velgere eller kandidater, i valg av medlemmer til «den lokale myndighetens styre eller forsamling på stedet der de bor». Protokollen er ment å gi individuelle rettigheter. Rettigheter etter protokollen er ikke ubetingede. Det følger imidlertid av tilleggsprotokollen at begrensninger i den individuelle retten til deltakelse må skje i lovs form, se artikkel 1 punkt 5.1. Forholdet til disse forpliktelsene er heller ikke vurdert i høringsnotatet.

Departementet hevder i høringsnotatet (s. 25) at forslaget ikke griper inn i den legitime forventningen velgerne har om å kunne velge sine representanter hvert fjerde år. Medlemmene blir utpekt av og blant de kommunestyrene som er valgt, slik at alle medlemmene i det nye kommunestyret vil være folkevalgte, valgt ved frie, direkte og hemmelige valg. Departementet unnlater å kommentere at velgerne har foretatt sine valg til et helt annet kommunestyre enn kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen. Jeg er ikke overbevist av departementets argumentasjon med hensyn til velgernes forventninger. Som KS skriver i sin høringsuttalelse til lovforslaget, handler innbyggernes legitime forventninger «om å være med på å velge hvem som til enhver tid skal utgjøre kommunens folkevalgte ledelse, og ikke bare om å velge sine representanter hvert fjerde år».⁶⁴ Det kan således være grunn til å tro at forventningene til deltakelse kanskje kan være høyere enn ellers i en situasjon med kommunesammenslåing. Ved sammenslåingen av Bodø og Skjerstad kommuner i 2005 fikk alle kommunestyrerepresentantene i Bodø fortsette i sine verv, mens bare to av tretten representanter i Skjerstad kommunestyre «ble med over» i det nye kommunestyret. (Til sammenligning sikrer den finske kommunestrukturlagen innbyggerne i en liten kommune i hvert fall en viss minsterepresentasjon i slike tilfeller.) Når det i tillegg ble bestemt at valget av de to representantene ikke skulle påvirke flertallssammensetningen i Bodø kommune etter valget i 2003, er det grunn til å stille spørsmål ved departementets argumentasjon. Spesielt i situasjoner der det er stor motstand mot sammenslåingen blant innbyggerne i en av kommunene er argumentet om innbyggerlegitimitet problematisk. Eksempelvis ble det ved sammenslåingen av Bodø og Skjerstad kommuner avholdt en rådgivende folkeavstemning i Skjerstad kommune. Forslaget om sammenslåing fikk et meget

⁶³ Tilleggsprotokoll til Europeisk charter om lokalt selvstyre vedrørende rett til deltakelse i lokale myndigheters saker (ETS nr. 207), åpnet for signatur 9. september 2009, i kraft 2013.

⁶⁴ Høring – endring av inndelingslova. Høringsuttalelse fra KS av 25. september 2015.

knappt flertall, 325 stemte ja, og 323 stemte nei.⁶⁵ Det er grunn til å tro at resultatet ville kunne påvirke hva innbyggerne ville ha stemt hvis det hadde blitt holdt ekstraordinært valg.

KS skriver i sin høringsuttalelse også at det å avholde innbyggervalg kan ha en viktig effekt for innbyggernes identitet, oppslutning og «eierskap» til den nye kommunen. Innbyggernes identitetsfølelse er viktig å ta hensyn til ved kommunesammenslåinger, noe som blant annet Yngve Flo har synliggjort og drøftet ut fra et historisk perspektiv.⁶⁶

Jeg ser godt at det kan være problematisk for en kommune å avholde valg tre år på rad og at velgerne kan bli trette av valg. Til det kan det imidlertid innvendes at dersom dette skaper så store problemer, er alternativet at kommunene venter med å gjennomføre sammenslåingen et år, og holder valget samtidig med Stortingsvalget eller ved neste ordinære kommunestyrevalg. Ett år er i dette perspektivet neppe av avgjørende betydning. Det kan også diskuteres hvor stort det praktiske behovet er for en avvikende løsning. Som redegjørelsen for de finske reglene viser, har de alternative valgmetodene i liten utstrekning blitt benyttet før flytting av valgtidspunktet i 2015. Det til tross for at Finland har hatt disse reglene i ganske mange år og gjennomført over 100 kommunesammenslåinger siden år 2000.

Hvordan sammensetningen av det nye kommunestyret skal være i overgangsperioden hvis det ikke skal avholdes kommunestyrevalg, er ikke foreslått regulert. Det vil være et forhandlings spørsmål mellom kommunene som skal slå seg sammen, sies det i høringsnotatet (s. 25). Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i et brev til Fylkesmannen i Vestfold at det kan avtales at det blir ulikt stemmetall bak kommunestyremedlemmene i det nye kommunestyret fra sammenslåingen fram til neste ordinære kommunestyrevalg.⁶⁷ Departementet mener også at kommunene vil kunne inngå avtale om at flertallskonstellasjonen i en av kommunene ikke skal endres. «En slik avtale kan ses som en kompensering for det ujevne stemmetallet bak kommunestyremedlemmene», sies det i brevet. Avtalen vil etter departementets mening kunne forhindre at et relativt lite antall velgere i den ene og lille kommunen får avgjørende innflytelse på flertallskonstellasjonen i den nye kommunen. Men, som KS påpeker i sin høringsuttalelse, kan en slik løsning innebære at de som representerer den lille kommunen, ikke gjenspeiler valgresultatet i denne kommunen.⁶⁸ Et eksempel kan belyse dette. Får Arbeiderpartiet og Høyre størst oppslutning i valget i den

⁶⁵ Møtebok fra møte i Skjerstad kommunestyre av 26. juni 2003.

⁶⁶ Yngve Flo, «Identitet og historie i kommunereformas tid», *Heimen*, 2015 s. 327-339.

⁶⁷ Brev av 2. september 2015, § 17 *Sammensetning av nytt kommunestyre*.

⁶⁸ Høring – endring av inndelingslova. Høringsuttalelse fra KS av 25. september 2015.

lille kommunen, vil en slik avtale innebære at Arbeiderpartiet ikke vil være representert i kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen hvis Høyre med det mister sitt flertall i den store kommunen ved sammenslåingen. En avtale om større representasjon fra den lille kommunen vil på den annen side kunne føre til overrepresentasjon i forhold til innbyggerne i den store kommunen. Sammensetning av nytt kommunestyre basert på utvelgelse reiser også andre problemer. For eksempel dersom noen av representantene som er valgt inn i det nye kommunestyret, mister valgbarheten som følge av etterfølgende grensejusteringer.⁶⁹

Fylkesmannen i Vestfold, som riktignok støtter lovforslaget, har erfart modellen i praksis og påpeker i sin høringsuttalelse at den kan avstedkomme en rekke spørsmål av praktisk og formell art.⁷⁰ I samme uttalelse bemerkes det også at det er mange fordeler ved å holde ekstraordinært valg til nytt kommunestyre ved sammenslåing av kommuner.

Departementet uttaler i høringsnotatet (på s. 25) at det med ordningen ikke blir gjort endringer i rettighetene eller pliktene til de folkevalgte. Det kan åpenbart ikke stemme. De folkevalgte som ikke «får være med» i kommunestyret i den nye og sammenslåtte kommunen, får jo vitterlig forkortet sin funksjonsperiode.

Min konklusjon er altså at jeg ikke kan se at de praktiske begrunnelsene som anføres for å la være å avholde valg til kommunestyre i en ny og sammenslått kommune, er av en slik tyngde at det kan veie opp for de demokratiske utfordringene en slik løsning innebærer. Behovet for slike regler er neppe stort. Ønsker en overgangsløsning, er det etter min vurdering mye bedre å lovfeste forlengelse av valgperioden for kommunestyrene i kommunene som skal slå seg sammen, hvis sammenslåing skal skje tidlig i en valgperiode, slik en gjorde i forbindelse med kommunereformen i Danmark. Hvis sammenslåing skal skje året før det holdes kommunevalg, kan en lovfeste ekstraordinært valg i forkant, og ikke holde ordinært kommunevalg, slik en har gjort i Finland.

⁶⁹ Eksempler på slike problemsstillinger fremgår av Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev til Fylkesmannen i Vestfold av 11. september 2015, *Tolkingsuttalelse § 6: Representasjon etter grensejustering midt i kommunestyreperiode.*

⁷⁰ *Høringsuttalelse – endring av inndelingsloven og kommuneloven – endring av kommune- og fylkesgrenser*, av 24. september 2015.