



Dokument nr. 12:9

(2003-2004)

Grunnlovsforslag fra Kjell Engebretsen, Anita Apelthun Sæle, Heidi Grande Røys, Magnhild Meltveit Kleppa og Trine Skei Grande

Grunnlovsforslag fra Kjell Engebretsen, Anita Apelthun Sæle, Heidi Grande Røys, Magnhild Meltveit Kleppa og Trine Skei Grande om endringer i Grunnloven § 49 a om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre

Til Stortinget

BAKGRUNN

Undertegnede vil med dette fremme forslag til endringer i Grunnloven § 49 a om grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre.

Det lokale selvstyre konstituert gjennom kommunene er grunnsteinen i et levende og aktivt demokrati. Grunnlovsfesting av det lokale selvstyre vil gi kommunene styrket legitimitet til å utøve sin oppgave som forvalter av sentrale fellesverdier i det norske samfunnet. Dette er viktige verdier å verne om.

Vårt politiske system er preget av kort avstand mellom innbygger og beslutningstaker, en høy grad av deltakelse og et politisk system lite preget av elitekultur.

Dette systemet er skapt gjennom en folkelig forankret demokratisk utvikling, hvor ikke minst lokaldemokratiet har vært en sentral premissgiver. Gjennom innføringen av formannskapslovene i 1837 etablerte man det kommunale selvstyret som førte til at makt ble flyttet fra embetsverket og sentrale makthavere til lokalmiljøet. Politikere i kommuner og amtskommuner tok i økende grad politiske initiativer overfor riksmyndighetene, noe som kom til å kjenne-tegne den offentlige politikken. Bønder og byradikale slo seg sammen mot kongemakt og embetsmakt. Det hele kulminerte med innføringen av parlamentarismen i 1884. Demokratiseringen fikk nytt fotfeste

og nye betingelser, den offentlige politikken fikk nytt omfang og politikken innhold ble endret. Vesentlig i denne endringen er overgangen fra å være undersått til å bli borger. Det myndige og ansvarlige menneske ble et ideal i samfunnet. Den enkelte hadde nå mulighet til å velge de som skulle styre og derigjennom avgjøre hvilke mål den offentlige politikken skulle rettes inn mot og hvordan ressursene skulle fordeles.

En grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre vil bekrefte den viktige rolle kommunene har i vårt demokrati, historisk, i dag og i framtida. Det trengs en grunnlovsfesting for å:

- verne om lokalt selvstyre
- sikre befolkningen muligheter til demokratisk deltakelse og innflytelse
- sikre nærhet mellom den som har behov og de som skal bidra til en løsning.

I de fleste demokratiske land i Europa gir Grunnloven bestemmelser om kommunalt selvstyre. Den norske grunnloven var alene blant 26 europeiske konstitusjoner om å være helt taus om disse spørsmål. De 25 statene utenom Norge som er med i opp-tellingen, er våre tre EFTA-partnere, de 15 "gamle" EU-landene (bortsett fra Storbritannia, som ikke har noen skrevet grunnlov), 7 av de nye EU-medlemmene, samt Tyrkia. De fleste av disse grunnlovene er av nyere dato, eller grunnlovsbestemmelsene om lokalt selvstyre er vedtatt relativt nylig. Dette gir grunn til å se dem som uttrykk for selvstyrets forfatningsmessige stilling i Europa i vår tid.

Europarådet har i sitt arbeid med å bygge og konsolidere demokratiet i Europa satt det kommunale selvstyret sentralt. Dette kommer til uttrykk bl.a. ved at Europarådet, etter Sovjetunionens fall, satte tilslutning til Charteret om lokalt selvstyre av 15. oktober

1985 som betingelse for medlemskap for de nye demokratiene i Sentral- og Øst-Europa på linje med tilslutning til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Med Stortingets enstemmige samtykke ble Charteret om lokalt selvstyre ratifisert av Norge 26. mai 1989. Det ble ikke tatt forbehold for noen del av traktaten. Dette betyr at Norge bl.a. har påtatt seg de plikter som springer ut av Charteret artikkel 2, som lyder:

"The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution."

Ved ratifikasjonen påtok Norge seg altså å ta dette "prinsippet" inn i sin grunnlov (om pliktens nærmere innhold, se del 5 av Eivind Smiths artikkel "Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre" Lov og rett 2003 s. 3-20). Gjennom årene har tanken om å grunnlovsfeste kommunalt selvstyre fått støtte av bl.a. kommunelovutvalget (se NOU 1990:13 s. 335-339) og av valglovutvalgets flertall (se NOU 2001:3 s. 101-102).

Forslag om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret er med ulik ordlyd blitt fremsatt en rekke ganger. Forslag om dette er blitt behandlet og avvist i 1998, i 1999 og sist i 2003. Hovedbegrunnelsen har i hovedsak vært at det kommunale selvstyret i Norge har en så sterk konstitusjonell stilling at det ikke har vært behov for særskilt grunnlovsfesting. Maktutredningen NOU 2003:19 konkluderer med at demokratiet generelt og lokaldemokratiet spesielt er satt under sterkt press og er svekket.

Maktutredningen (NOU 2003:19 kapittel 13) avslutter sine konklusjoner med at:

"Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer, men også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for deltakelse utenom valg, partier og politiske folkebevegelser, påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse ulike formene for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati - har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillett mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor er forvitringen av folkestyret et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår."

Det er derfor behov for tiltak for å styrke demokratiets vilkår i Norge. Dette bør ta utgangspunkt i kommunenivået som representerer det innbyggerne forholder seg til daglig, og som er hovedarenaen for politisk deltakelse i Norge.

Det er blitt anført som et motargument at en grunnlovsfesting av det lokale selvstyret vil begrense statens handlefrihet og fleksibilitet fordi det implisitt i en slik grunnlovsfesting vil ligge at statlige myndigheter vil måtte bli mindre detaljstyrende overfor kommunene. I de senere år er det utviklet flere instrumenter for å foreta avveininger mellom staten og kommunesektoren ved gjennomføring av statlig politikk, blant annet gjennom konsultasjonsordningen mellom staten og KS. Både Sverige, Finland og Danmark har grunnlovsfestet det kommunale selvstyret uten at det har fratatt sentrale myndigheter retten til å gjennomføre nasjonal politikk.

FORSLAG

Det fremmes følgende forslag

f o r s l a g :

§ 49 a skal lyde:

Alternativ 1:

Indvaanerne i Kommuner og Regioner have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal eller regional Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre.

Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommuner og Regioner Adgang til at bestemme at visse Spøragsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen eller Region.

Opgaver, der ikke primært ere af lokal eller regional Karakter, kunne paalægges Kommuner og Regioner ved Lov eller efter Aftale.

Nærmere Bestemmelser om Kommune- og Regiongrænser, om Stemmeret og Valg og om Kommunernes og Regionernes Organisation og Virksomhed gives ved Lov.

Alternativ 2:

Indvaanerne i Kommuner og Regioner have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal eller regional Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre.

Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommuner og Regioner Adgang til at bestemme at visse Spøragsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen eller Region.

Nærmere Bestemmelser om Kommune- og Regiongrænser, om Stemmeret og Valg og om Kommunernes og Regionernes Organisation og Virksomhed gives ved Lov.

Alternativ 3:

Indvaanerne i Kommuner og Regioner have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal eller regional Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre. Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommuner og Regioner Adgang til at bestemme at visse Spørgsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen eller Regionen.

Alternativ 4:

Indvaanerne i Kommuner og Regioner have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal eller regional Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre. Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg.

Alternativ 5:

Indvaanerne i en Kommune have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre.

Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommunerne Adgang til at bestemme at visse Spørgsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen.

Opgaver, der ikke primært ere af lokal Karakter, kunne paalægges Kommunerne ved Lov eller efter Aftale.

Nærmere Bestemmelser om Kommunegrænser, om Stemmeret og Valg og om Kommunernes Organisation og Virksomhed gives ved Lov.

Bestemmelser om selvstyrede Regioner kunne fastsættes ved Lov.

Alternativ 6:

Indvaanerne i en Kommune have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre.

Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommunerne Adgang til at bestemme at visse Spørgsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen.

Nærmere Bestemmelser om Kommunegrænser, om Stemmeret og Valg og om Kommunernes Organisation og Virksomhed gives ved Lov.

Bestemmelser om selvstyrede Regioner kunne fastsættes ved Lov.

Alternativ 7:

Indvaanerne i en Kommune have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal Karakter, og

som ikke ved Lov ere lagte til andre. Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommunerne Adgang til at bestemme at visse Spørgsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen.

Bestemmelser om selvstyrede Regioner kunne fastsættes ved Lov.

Alternativ 8:

Indvaanerne i en Kommune have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre. Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg.

Bestemmelser om selvstyrede Regioner kunne fastsættes ved Lov.

Alternativ 9:

Indvaanerne i en Kommune have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre.

Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommunerne Adgang til at bestemme at visse Spørgsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen.

Opgaver, der ikke primært ere af lokal Karakter, kunne paalægges Kommunerne ved Lov eller efter Aftale.

Nærmere Bestemmelser om Kommunegrænser, om Stemmeret og Valg og om Kommunernes Organisation og Virksomhed gives ved Lov.

Alternativ 10:

Indvaanerne i en Kommune have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre.

Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommunerne Adgang til at bestemme at visse Spørgsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen.

Nærmere Bestemmelser om Kommunegrænser, om Stemmeret og Valg og om Kommunernes Organisation og Virksomhed gives ved Lov.

Alternativ 11:

Indvaanerne i en Kommune have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal Karakter, og som ikke ved Lov ere lagte til andre. Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg. Loven kan give Kommunerne Adgang til at bestemme at visse Spørgsmaal skal afgjøres ved Afstemning blandt Stemmeberettigede i Kommunen.

Alternativ 12:

Indvaanerne i en Kommune have Ret til Selvstyrelse i Sager, der ere primært af lokal Karakter, og

som ikke ved Lov ere lagte til andre. Selvstyrelsen udøves gennem Organer der ere udpegte ved direkte og frie Valg.

30. september 2004

Kjell Engebretsen

Anita Apelthun Sæle

Heidi Grande Røys

Magnhild Meltveit Kleppa

Trine Skei Grande

Referert i Stortingets møte 30. september 2004.

"Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje Storting etter neste valg."

Jørgen Kosmo
president

Signe Øye
sekretær