

Innst. S. nr. 120.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Lars Sponheim til ny § 82 i Grunnloven (Kommunalt selvstyre).

Forslag nr. 8 i Dokument nr. 12 (1995-96).

Til Stortinget.

SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av Lars Sponheim innebærer at prinsippet om kommunalt selvstyre kan inntas i Grunnloven § 82.

Forslagsstilleren viser til at Grunnloven, med etterfølgende konstitusjonell sedvanerett om den utøvende makts avhengighet av Stortinget, bygger på folkesuverenitetsprinsippet. Folket styrer gjennom valgte representanter.

Det kommunale selvstyret slik dette har vært praktisert i nær 160 år, representerer en forsterkning av dette prinsippet. Ivaretagelse og videreutvikling av det kommunale selvstyret er en sentral politisk oppgave. Grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret vil være et bidrag til dette. Forslagsstilleren viser i denne sammenheng til Kommunelovutvalgets utredning, NOU 1990:13.

Forslagsstilleren viser videre til at lokalt selvstyre i form av kommuner og fylkeskommuner er mer enn et spørsmål om en hensiktsmessig fordeling av statens myndighet. Det representerer verdier om at den enkelte innbygger skal ha størst mulig deltagelse i, og innflytelse på, de beslutninger som gjelder den enkelte. Forslagsstilleren er derfor uenig i den begrunnelse flertallet ga for å avvise tidligere forslag til grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre, se Innst. S. nr. 88 (1987-88) s. 2.

Det representerer etter forslagsstillerens mening en styrking av den enkelte innbyggers rettslige stilling å ha størst mulig innflytelse på de offentlige beslutninger som angår den enkelte.

Forslagsstilleren mener videre at Grunnloven bør inneholde de grunnleggende trekk i vårt styrings-system, og det kommunale selvstyret er en del av dette. En grunnlovsbestemmelse vil imidlertid nødvendigvis måtte vise til nærmere konkretisering av innholdet gjennom lov.

Stortinget ga den 6. april 1989 samtykke til at Norge undertegnet Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre. Det vises til St.prp. nr. 19 (1988-89) og Innst. S. nr. 110 (1988-89). Det heter i denne konvensjonens Artikkel 1 følgende:

«Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre.»

Forslagsstilleren anfører at det må være Stortingets ansvar i henhold til denne konvensjonen å vedta en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre. Det forhold at det kreves kvalifisert flertall for en grunnlovsbestemmelse, vil bare frita staten Norge fra en grunnlovsfesting dersom flertallet prøver å få gjennomført slik grunnlovsfesting, men stanses av et stort nok mindretall. Konvensjonen ble for øvrig vedtatt enstemmig i Stortinget.

Forslagsstilleren viser til at det tidligere har vært satt fram grunnlovsforslag om lokalt selvstyre, se forslag fra Øyvind Bjorvatn og Helge Seip fremsatt av Jakob Aano og Osmund Faremo. Det vises til Innst. S. nr. 88 (1987-88). Forslaget ble ikke bifalt.

Forslagsstilleren viser til Kommunelovutvalget som i sin innstilling kom med forslag om at prinsippet om det lokale selvstyret bør grunnlovsfestes, jf. NOU 1990:13 s. 338-339. Forslagsstilleren viser til at departementet i Ot. prp. nr. 42 (1991-92) ga uttrykk for at man ville avvente Stortingets behandling før man eventuelt fremmet et forslag til grunnlovsbestemmelse og at slikt forslag ikke er fremmet.

Forslagsstilleren framsetter forslag til ny § 82 i flere alternativer. Alternativ 1 er forslagsstillerens prinsipale forslag til grunnlovstekst. Det inneholder sentrale elementer i det kommunale selvstyret kommunene og fylkeskommunene i dag har, og sentrale elementer fra den konvensjon Norge har tiltrådt. Etter forslagsstillerens oppfatning bør såvidt mange elementer av det kommunale selvstyre grunnlovsfestes.

Forslagsstilleren fremmer alternativ 2 som et forslag som bør kunne vinne mer allmenn tilslutning, dersom alternativ 1 skulle bli oppfattet som for omfattende. Alternativ 3 fremmes med det siktemål i alle fall å få grunnlovfestet et minimum av kommunalt selvstyre dersom de to første alternativene ikke skulle vinne tilstrekkelig flertall. De tre alternative forslagene til ny § 82 i Grunnloven er følgende:

«Alternativ 1

Ny § 82 skal lyde:

Norge er inndelt i Kommuner, som udøve kommunalt Selvstyre.

Afgjørelser, som berøre et geografisk Omraade og dets Indbyggere, må tages af deres egne folkevalgte Repræsentanter, saafremt ikke almene Hensyn tilsige Beslutninger paa høiere Niveau.

Det tilkommer Staten at sikre Kommunerne Adgang til egne Indtægter og Midler forøvrigt, som staar i Overensstemmelse med de Opgaver Kommunerne skulle løse. Statlig Kontrol med Kommunerne skal i Hovedsag afgrænses til, at Beslutninger ere i Overensstemmelse med Loven.

Nærmere Bestemmelser om Kommuneordningen og om Myndigheds- og Ansvarsdelingen fastsættes ved Lov.

Alternativ 2

Ny § 82 skal lyde:

Norge er inndelt i Kommuner, som udøve kommunalt Selvstyre.

Afgjørelser, som berøre et geografisk Omraade og dets Indbyggere, må tages af deres egne folkevalgte Repræsentanter, saafremt ikke almene Hensyn tilsige Beslutninger paa høiere Niveau.

Nærmere Bestemmelser om Kommuneordningen og om Myndigheds- og Ansvarsfordelingen fastsættes ved Lov.

Alternativ 3

Ny § 82 skal lyde:

Stedlig Selvstyrelse udøves ved folkevalgte Organer. Nærmere Bestemmelser herom fastsættes ved Lov.»

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Oddbjørn Hanssen og Odd Holten, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at forslag nr. 8 i Dokument nr. 12 (1995-96) inneholder tre alternative tekstforslag, hvorav alternativ 3 er identisk med forslag nr. 11 i Dokument nr. 12 (1995-96). Komiteen vil i denne sammenheng vise til

komiteens merknader i Innst. S. nr. 121 (1998-99). Komiteen vil vise til at et tilsvarende forslag om grunnlovfesting av det kommunale selvstyre også ble behandlet av Stortinget i 1988. Forslaget ble avvist.

Komiteen vil understreke at det kommunale selvstyre er et viktig og dypt forankret prinsipp. Det kommunale selvstyre har vært forankret i norsk lov i over 160 år og har bidratt med en utvetydig positiv utvikling av vårt politiske og demokratiske system.

Komiteen mener at det kommunale selvstyrets rolle og funksjon i Norge har fungert selv om dette prinsipp ikke har vært forankret i Grunnloven. Det har heller ikke vært påvist at det har vært noen ulempe at Grunnloven ikke har bestemmelser om ordningen. Heller ikke når det gjelder fylkeskommunene har det vært påvist praktiske ulemper som følge av at ordningen ikke er omtalt i Grunnloven.

Komiteen vil videre vise til at det ikke kan påvises at de foreslåtte endringer vil bidra til å gjøre det kommunale og fylkeskommunale styresett mer effektivt eller rasjonelt. Komiteen kan heller ikke se noe grunnlag for at den enkelte innbyggers rettslige stilling vil bli styrket gjennom en innføring av det kommunale selvstyre i Grunnloven utover det som er situasjonen innenfor dagens lovverk på dette området. Det er komiteens oppfatning at grunnlovsbestemmelser av denne art omhandler forholdet mellom offentlige myndigheter og ikke den enkelte innbyggers rettslige stilling.

Komiteen vil videre vise til at det er uklart hvilke rettslige virkninger de foreslåtte bestemmelser vil kunne få. Komiteen vil understreke at det ikke er ønskelig med utilsiktede begrensninger i Regjeringens og Stortingets handlingsfrihet overfor kommunale og fylkeskommunale organer som følge av de foreslåtte endringer. Det fremlagte forslag inneholder etter komiteens oppfatning uklare avgrensninger når det gjelder ulike typer beslutninger i forholdet mellom stat og kommune. Komiteen mener at denne oppgavefordelingen er godt nok definert innenfor gjeldende lovverk, og at de foreslåtte grunnlovsendringer vil kunne bidra til å skape klarheter om disse forhold.

Komiteen kan ikke se at de fremsatte forslag vil bidra til mer rasjonelle avgjørelser i spørsmål om størrelsen og fordelingen av statlige bevilgninger, geografiske forhold eller andre faktorer i forhold til kommunal sektor enn det som er tilfelle innenfor gjeldende lovverk i dag.

Komiteen viser til forslagsstillerens argumentasjon om Norges undertegnelse av Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre, og vil understreke at Europarådskonvensjonens tekst kun må tolkes som et ønskemål og ikke som et absolutt krav. Dette bl.a. ut i fra at de ulike medlemsland har ulike typer forfatninger. Komiteen viser i denne sammenheng bl.a. til at Kommunelovutvalget (NOU:1990:13) i tilknytning til Ot.prp. nr. 42 (1991-92) om kommuneloven uttalte vedrørende Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985:

«Etter utvalgets oppfatning kan det vanskelig sies å være direkte påkrevet med en grunnlovsfesting av det lokale selvstyre i Norge.»

Utvalget pekte videre på at en eventuell innføring av slike formuleringer i Grunnloven eventuelt måtte baseres på å finne dekkende formuleringer som på den ene siden gir tilstrekkelig tyngde til det sentrale prinsippet om lokalt selvstyre og på den annen side ikke låser eksisterende forvaltningsstruktur for all fremtid. Komiteen er av den oppfatning at de foreliggende forslag til grunnlovsendringer heller ikke ivaretar de forannevnte forhold som ble fremsatt i forbindelse med kommunelovutvalgets arbeid. Under henvisning til de momenter som er nevnt ovenfor vil komiteen tilrå at de fremsatte forslag ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet har i utgangspunktet stor forståelse for ønsket om å grunnlovfeste det lokale selvstyret, med den begrunnelse at en slik grunnlovsfesting kanskje ville bidra til et sterkere gjennomslag for lokaldemokratiet i praktisk politikk. Disse medlemmer viser til at regjeringen i Voksenåsen erklæringen understreker betydningen av det lokale selvstyret, og at større reell makt til folke-

valgte organer er en forutsetning for at folk skal finne det meningsfylt å engasjere seg i politisk arbeid og ta ansvar for samfunnsutviklingen.

Når disse medlemmer likevel ikke finner det riktig å gå inn for å grunnlovfeste dette prinsippet, er det begrunnet i at det lokale selvstyret allerede har lang tradisjon og tyngde. Disse medlemmer mener også at det neppe vil ha betydning for et styrket lokaldemokrati om dette prinsippet ble grunnlovfestet.

Disse medlemmer viser videre til at det i visse situasjoner kan være behov for nasjonal «overstyring». Dersom prinsippet om lokalt selvstyre grunnlovfestes, kan det oppstå vanskelige diskusjoner om Grunnlovens innhold kontra vanlige lover om nasjonale pålegg.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Forslag nr. 8 i Dokument nr. 12 (1995-96) til ny § 82 i Grunnloven - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. mars 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Inger Lise Husøy,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.