



# Innst. S. nr. 215

(2002-2003)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:18 (1999-2000)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Morten Lund og Magnhild Meltveit Kleppa om ny § 110 d i Grunnloven (lokalt selv- styre)

Til Stortinget

#### SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremmet av Morten Lund og Magnhild Meltveit Kleppa, innebærer at det lokale selvstyret blir grunnlovsfestet.

Forslagsstillerne viser til at folkestyret har verdi i seg selv for å avveie motstridende interesser og løse konflikter i viktige samfunnsproblemer. Brede demokratiske prosesser bidrar til oppslutning om avgjørelsene. Beslutningsprosessen kan ta tid, men avgjørelsene som treffes på denne måten, får en legitimitet som er vanskelig å oppnå på annen måte.

Det vises til at selv om det kommunale selvstyret står sterkt i vårt land, er det under stadig press. Lav interesse for å delta i folkevalgte organ, kompliserte interne styringsforhold, økende byråkratisering og sterkere statlig styring bidrar til å svekke det kommunale selvstyret.

Det vises videre til at det lokale selvstyret er grunnlovsfestet både i Sverige og Danmark.

Forslagsstillerne viser til at det i stortingsperioden 1983-1984 ble fremsatt forslag om grunnlovsfesting av det lokale selvstyret, men at forslaget ble avvist i Stortinget 25. februar 1988.

Begrunnelsen var i hovedsak at det kommunale selvstyret i Norge hadde en så sterk konstitusjonell stilling at det derfor ikke var behov for spesiell grunnlovsfesting. Dessuten ble det bl.a. hevdet at det er usikkert om formuleringene "vil kunne påberopes som grunnlag for krav fra fylker og kommuner overfor Storting og Regjering". I debatten ble det også pekt på at fylkes-

kommunenes stilling er under debatt og at det derfor ville være uheldig å grunnlovsfeste fylkeskommunen.

Stortinget ratifiserte året etter Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre, hvor det i artikkel 1 heter som følger:

"Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i Grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre."

Forslagsstillerne viser til at til tross for at Stortinget hadde ratifisert Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre, hevdet staten under behandling av Sak nr. 84/4395 A-75 Forhandlingsrett vedr. Undervisningspersonale i Oslo byrett, våren 1995, at kommunenes selvstyre ikke uten videre kan betraktes som noe konstitusjonelt prinsipp. Dette fikk rettens medhold, og viser at Norge i virkeligheten ikke tilfredsstiller konvensjonens krav.

Forslagsstillerne viser videre til at det i stortingsperioden 1993-1997 ble fremmet to forslag om å grunnlovsfeste det lokale selvstyret. Også disse forslagene ble avvist i Stortinget da de var oppe til behandling 27. april 1999. Denne gangen var begrunnelsen at det lokale selvstyret har vært et dypt forankret prinsipp i over 160 år og at en grunnlovsfesting ikke ville gjøre det lokale styresettet mer effektivt eller rasjonelt. Videre var Stortinget redd for at en slik grunnlovsfesting ville svekke og skape uklarheter om mulighetene til å gjennomføre en nasjonal fordelingspolitikk.

Forslagsstillerne anfører at selv om Europarådskonvensjonens artikkel 1 ikke stiller et absolutt krav om grunnlovsfesting av prinsippet om lokalt selvstyre, så er det likevel en relativt sterk oppfordring i formuleringen "hvor det lar seg gjennomføre". At prinsippet er nedfelt i loven, kan etter forslagsstillerens syn markere en holdning fra statens/sentrale myndigheters side som på sikt kan bidra til å styrke kommunenes posisjon, og derved kunne bidra til å prioritere arbeidet med å opprettholde og utvikle et aktivt folkestyre på dette nivå.

Forslagsstillerne viser til at ved at vi får en grunnlovsbestemmelse, vil kommunenes selvstyre måtte betraktes som et konstitusjonelt prinsipp. Det vil føre til at storting, regjering og det sentrale embetsverk vil måtte bli mindre detaljstyrende. Dette vil også innebære at Stortinget ikke vil kunne oppheve det kommunale selvstyret ved lovendringer, noe mange mener Stortinget nå kan. Grunnlovsendring må i så fall til.

En grunnlovsfesting av det lokale selvstyret vil etter forslagsstillernes syn bidra til et sterkere gjennomslag for lokaldemokratiet i praktisk politikk. Det vil bli mer utfordrende og attraktivt å påta seg folkevalgte verv, og den demokratiske vitaliteten kan bli større.

### Forslag

Det fremmes derfor følgende forslag:

"Ny § 110 d skal lyde:

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

### KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til det fremlagte grunnlovsforslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at forslaget som er gjengitt foran, nesten er identisk med det forslag som er fremsatt som alternativene 3, 6 og 9 i Dokument nr. 12:6 (1999-2000) fra Gunnar Kvassheim og Leif Helge Kongshaug om ny § 49 a, alternativt § 82 eller § 85 i Grunnloven, med unntak av ulik lovparagraf, og at tilsvarende forslag ble avvist av Stortinget i både 1988 og 1999.

Disse medlemmer viser til forslagsstillernes 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 blant annet ut i fra at de ulike medlemsland har ulike typer forfatninger. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til at prinsippet om det kommunale selvstyre har forankring i vår nasjonale lovgivning, og at Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre på den bakgrunn må ansees som oppfylt.

Denne oppfatningen deles også av Kommunelovutvalget (NOU:1990:13) som i tilknytning til Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) 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."

Disse medlemmer viser til at forslagsstillerne argumenterer for at dersom man får en grunnlovsbestemmelse, så vil kommunenes selvstyre bli å anse som et konstitusjonelt prinsipp, og at storting, regjering og det sentrale embetsverk på den bakgrunn vil måtte bli mindre detaljstyrende overfor kommunene. Disse medlemmer er av den oppfatning at dette også vil kunne ha åpenbare negative konsekvenser i form av at hensiktsmessig handlefrihet og fleksibilitet i forvaltningen vil kunne reduseres. På ovennevnte bakgrunn vil derfor disse medlemmer ikke anbefale at det fremsatte forslag bifalles.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til artikkel 1 i Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 som Norge gjennom et stortingsvedtak av 6. april 1989 sluttet seg til, hvor det heter: "Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre".

Disse medlemmer mener dette medfører en forpliktelse til å implementere aktuelle bestemmelser i vår lovgivning.

Disse medlemmer mener imidlertid at det vil være behov for mer omfattende utredninger før slike bestemmelser vedtas og slutter seg til Kommunal- og regionaldepartementets vurdering i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) om at kommunalt selvstyre er lite utredet, og at det derfor nå vil være vanskelig å presist angi hvilke saksområder grunnlovsfesting bør omfatte.

Disse medlemmer vil derfor ikke anbefale at de foreliggende forslag bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at det lokale selvstyret i lang tid har vært ett av de bærende prinsipper i det norske demokratiet. Disse medlemmer vil dessuten vise til at et flertall i Valglovutvalget gikk inn for en grunnlovsfesting av det lokale selvstyret, begrunnet med at dette vil kunne ha en verdifull symbolfunksjon, og at det vil kunne bringe bedre samsvar mellom de statsrettslige og folkerettslige grunnsetningene som det norske styringssystemet hviler på. Disse medlemmer slutter seg til dette resonnetet, og mener på denne bakgrunn at tiden nå er moden for å grunnlovsfeste det lokale selvstyret.

Etter disse medlemmers oppfatning kan det i visse situasjoner være gode grunner for nasjonal "overstyring" av kommuner eller fylkeskommuner. Disse medlemmer viser til at det er tatt høyde for dette ved at det i grunnlovsbestemmelsen er slått fast at nærmere bestemmelser om det lokale selvstyret fastsettes ved lov, og kan ikke se at forslaget innebærer noen vesentlig reduksjon av Stortingets handlefrihet, verken når det gjelder statens mulighet til å løse viktige nasjonale oppgaver eller til å videreutvikle det lokale selvstyret.

Disse medlemmer vil derfor anbefale at dette forslaget bifalles.

## **FORSLAG FRA MINDRETALLET**

### **Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti:**

Dokument nr. 12:18 (1999-2000) - forslag fra Morten Lund og Magnhild Meltveit Kleppa om ny § 110 d i Grunnloven (lokalt selvstyre) - bifalles.

## **KOMITEENS TILRÅDING**

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

vedtak:

Dokument nr. 12:18 (1999-2000) - forslag fra Morten Lund og Magnhild Meltveit Kleppa om ny § 110 d i Grunnloven (lokalt selvstyre) - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. mai 2003

**Ågot Valle**  
leder

**Henrik Rød**  
ordfører

