



Innst. S. nr. 216

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:6 (1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Gunnar Kvasheim og Leif Helge Kongshaug om ny § 49 a, alternativt § 82 eller § 85 a i Grunnloven (Kommunalt selvstyre)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av Gunnar Kvasheim og Leif Helge Kongshaug, gjelder kommunalt selvstyre.

Forslagsstillerne viser til at Grunnloven, med etterfølgende konstitusjonell sedvanerett om den utøvende makts uavhengighet 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. Forslagsstillerne viser til Kommune-lovutvalgets utredning, NOU 1990: 13.

Forslagsstillerne understreker 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 deltakelse i, og innflytelse på, de beslutninger som gjelder den enkelte.

Etter forslagsstillerne mening er det en styrking av den enkelte innbyggers rettslige stilling å ha størst mulig innflytelse på de offentlige beslutninger som angår den enkelte.

Forslagsstillerne mener videre at Grunnloven bør inneholde de grunnleggende trekk i vårt styringssystem, og at 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 (1988-1989) og Innst. S. nr. 110 (1988-1989). 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."

Forslagsstillerne 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.

Forslagsstillerne vil med dette gi sitt bidrag til at Stortinget kan oppfylle Norges internasjonale forpliktelse til å verne det lokale selvstyret gjennom Grunnloven.

Det vises her også til at Kommune-lovutvalget i sin innstilling foreslo at prinsippet om det lokale selvstyret bør grunnlovsfestes, jf. NOU 1990: 13 s. 338-339.

Forslaget til ny grunnlovsbestemmelse fremsettes i flere alternativ. Alternativ 1 er forslagsstillerne prinsippale 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 Venstres oppfatning bør så vidt mange elementer av det kommunale selvstyre grunnlovsfestes. Alternativene 1, 4 og 7 har lik ordlyd, men ulik plassering i Grunnloven, i henholdsvis § 49 a, § 82 og § 85 a. Disse alternativene inneholder fire ledd.

Alternativ 2 fremmes som et forslag som bør kunne vinne mer allmenn tilslutning, dersom alternativ 1 skulle bli oppfattet som for omfattende. Alternativene 2, 5 og 8 har lik ordlyd, men ulik plassering i Grunnloven, i henholdsvis § 49 a, § 82 og § 85 a. Disse alternativene inneholder tre ledd.

Det tredje alternativet fremmes med det siktemål i alle fall å få grunnlovsfestet et minimum av kommunalt selvstyre dersom de to første alternativene ikke skulle vinne tilstrekkelig flertall. Alternativene 3, 6 og 9 har lik ordlyd, men ulik plassering i Grunnloven, i henholdsvis § 49 a, § 82 og § 85 a. Disse alternativene inneholder bare ett ledd.

Forslag

Det fremmes følgende forslag med alternative plasseringer. De alternative forslagene er følgende:

"Alternativ 1:

Ny § 49 a skal lyde:

Norge er inndelt i Kommuner, som udøve kommunalt Selvstyre.

Afgjørelser, som berøre et geografisk Omraade og dets Indbyggere, maa tages af deres egne folkevalgte Repræsentanter, saafremt ikke almene Hensyn tilslige 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 § 49 a skal lyde:

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

Norge er inndelt i Kommuner, som udøve kommunalt Selvstyre.

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

Alternativ 3:

Ny § 49 a skal lyde:

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

Ordlyden i alternativene 4 til 9 er enslydende med alternativene 1 til 3, men plasseringen i Grunnloven er forskjellig. Disse alternativene er derfor ikke gjengitt her.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspar-

tiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, deler forslagsstillerens oppfatning om at det kommunale selvstyret er et viktig og dypt forankret prinsipp. Det kommunale selvstyret har vært forankret i norsk lov i over 160 år og har uten tvil bidratt til en positiv utvikling av vårt politiske og demokratiske system.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet har registrert at forslagsstillerne er av den oppfatning at grunnlovsfesting vil bidra til en ivaretagelse og videreutvikling av prinsippet om det kommunale selvstyret.

I den forbindelse ønsker disse medlemmer å understreke at det kommunale selvstyrets rolle og funksjon i Norge har fungert tilfredsstillende 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.

Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at det ikke kan påregnes at man vil oppnå en videreutvikling av det kommunale selvstyret ved en forankring i Grunnloven. En for detaljert forankring i Grunnloven kan snarere tvert imot føre til at Regjeringens og Stortingets handlefrihet blir vesentlig redusert, noe som igjen kan føre til hindringer for å videreutvikle ordningen. Disse medlemmer er av den oppfatning at dette ikke er ønskelig.

Disse medlemmer 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 ifra 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."

På ovennevnte bakgrunn vil disse medlemmer ikke anbefale at det fremsatte forslag bifalles.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at det foreligger to forslag til grunnlovs-

endringer om innføring av kommunalt/lokalt selvstyre. Foruten det foreliggende, er det forslag nr. 18 fra Morten Lund og Magnhild Meltveit Kleppa om forslag om ny § 110 d i Grunnloven.

Disse medlemmer viser til sine merknader i forbindelse med behandlingen av dette forslaget, jf Innst. S. nr. 215 (2002-2003).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at alternativene 3, 6 og 9 er nesten likelydende med grunnlovsforslag nr. 18, som disse medlemmer anbefaler Stortinget å bifalle, og viser til sine merkna-

der under dette forslaget, jf. Innst. S nr. 215 (2002-2003).

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 12:6 (1999-2000) - forslag fra Gunnar Kvasheim og Leif Helge Kongshaug om ny § 49 a, alternativt § 82 eller § 85 a i Grunnloven (Kommunalt selvstyre) - bifalles ikke.

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

Ågot Valle
leder

Henrik Rød
ordfører

