



Innst. 298 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:13 (2007–2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Svein Roald Hansen, Tore Hagebakken, Berit Brørby, Ivar Skulstad, Øystein Djupedal, Bent Høie, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen, Ola T. Lånke, Lars Sponheim og Trygve Slagsvold Vedum om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet

Til Stortinget

Bakgrunn

Ovennevnte forslag som er fremmet av Svein Roald Hansen, Tore Hagebakken, Berit Brørby, Ivar Skulstad, Øystein Djupedal, Bent Høie, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen, Ola T. Lånke, Lars Sponheim og Trygve Slagsvold Vedum, gjelder tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet.

Forslagsstillerne viser til at i de fleste demokratiske land i Europa gir Grunnloven bestemmelser om det lokale demokrati eller lokalt selvstyre. Blant 26 europeiske konstitusjoner er den norske grunnloven den eneste som ikke har en bestemmelse om dette.

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 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 menneskerettighetskonvensjonen etter Sovjetunionens fall.

Forslagsstillerne viser til at Norge, med Stortingets enstemmige samtykke, ratifiserte Charteret om

lokalt selvstyre den 26. mai 1989. Det ble ikke tatt noe forbehold for noen del av traktaten. Dette innebærer at Norge 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.»

Gjennom årene har tanken om grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre fått støtte av bl.a. kommune-lovutvalget (se NOU 1990:13 s. 335–339) og av valglovutvalgets flertall (se NOU 2001:3 s. 101–102).

Forslagsstillerne viser til at forslag om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret med ulik ordlyd er blitt framsatt en rekke ganger. Forslag om dette er blitt behandlet og avvist i 1988, i 1999, i 2003 og sist i 2007. Begrunnelsen for avvisningen har blant annet vært at det kan diskuteres om begrepet lokalt selvstyre er et tilstrekkelig presist begrep for det lokale demokratis stilling i forhold til statsmakten. Det er blitt anført at en grunnlovsfesting av det lokale selvstyre kan begrense statens handlefrihet og fleksibilitet, fordi det implisitt i en slik grunnlovsfesting vil ligge at statlige myndigheter vil måtte bli mindre detaljstyrende overfor kommuner og fylkeskommuner.

I de 25 land som har en bestemmelse i grunnloven om dette, brukes ulike uttrykk. En mulighet som omgår problemstillingen knyttet til en begrensning i statens handlefrihet, er å grunnlovsfeste lokaldemokratiet. Dette vil innebære at det lokale folkevalgte nivå får en forankring i Grunnloven og at Norge dermed oppfyller sine forpliktelser i forhold til Charteret om lokalt selvstyre.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«§ 49 annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Innbyggerne har rett til å styre anliggender som er av lokal karakter gjennom lokale organer som er utpekt ved direkte og frie valg. Slike organer kan pålegges bestemte oppgaver ved lov eller avtale.

Nærmere bestemmelser om geografisk avgrensning, om stemmerett og om valg fastsettes ved lov.

Alternativ 2:

Indvaanerne have Ret til at styre Anliggender der ere af lokal Karakter, gennem lokale Organer udpegede ved direkte og frie Valg. Slige Organer kunne paalægges bestemte Opgaver ved Lov eller Aftale.

Nærmere Bestemmelser om geografisk Afgrænsning, om Stemmeret og om ens Valg fastsettes ved Lov.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at det norske lokaldemokratiet ble etablert ved innføring av formannskapslovene i 1837. Lokaldemokratiet er en av grunnsteinene i et levende og aktivt demokrati. I løpet av de 175 år som er gått har lokaldemokratiet utviklet seg til å få den form det har i dag. Lokaldemokratiet har, har hatt og vil ha en viktig rolle i den norske stat.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, registrerer at forslagsstillerne mener det er behov for grunnlovsfesting for å verne om lokaldemokratiet, sikre befolkningen muligheter til demokratisk deltagelse og innflytelse og sikre nærhet mellom den som har behov og de som skal bidra til en løsning. Flertallet mener at lokaldemokratiet har fungert selv om prinsippet ikke har vært grunnlovsfestet. Det er ikke påvist særlige ulemper ved at Grunnloven ikke har bestemmelser om ordningen.

Flertallet viser til at det har vært en bred enighet om den overføring av oppgaver som gjennom årene har skjedd til det lokale nivå. Slik sett har de lokale folkevalgte nivåene fått flere oppgaver.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Stortinget ved flere tidligere anledninger har behandlet spørsmålet om grunnlovsfesting av lokaldemokrati, da med bruk av begrepet «lokalt selvstyre». I 1988, 1999, 2003 og senest i 2007 har Stortinget avvist forslag om grunnlovsfesting. Disse medlemmer er av den oppfatning at lokaldemokratiets stilling i Norge ikke er vesentlig endret siden forrige behandling av spørsmålet.

Komiteen har vært opptatt av realitetsforskjellen mellom begrepene «lokalt selvstyre» og «lokaldemokrati» og har i den forbindelse avholdt åpen høring om forslaget. Der kom det frem fra samtlige høringsinstanser at det ved fremtidig tolkning ikke vil være vesensforskjell mellom begrepene sett ut fra den norske forvaltningsstrukturen, selv om forslagsstillerne i dag definerer begrepene ulikt. Mulighetene for å tolke begrepets betydning vil være der hos det til enhver tid sittende storting og i det politiske landskap.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, er opptatt av at lokaldemokratiet i Norge skal ha de beste vilkår. I grunnlovsforslaget om lokaldemokrati fremgår det ikke hvilken type lokaldemokrati som grunnlovsfestes. Det er ubesvart om det er dagens kommune, forvaltningskommunen eller den autonome kommunen som skrives inn i Grunnloven. Selv om grunnlovsforslaget vil medføre en positiv avgrensning av selvstyret, vil det kunne danne en statisk ramme rundt dagens modell.

Den dynamiske relasjonen mellom forvaltningsnivåene kan bli frosset. Flertallet mener at kommunenes evne til å samarbeide og stadig opptre som stifinnere innenfor offentlig sektor har resultert i gode løsninger på velferdsoppgaver. Dette har vært et resultat av den dynamiske relasjonen mellom forvaltningsnivåene. Flertallet mener usikkerheten om man gjennom grunnlovsfesting kan begrense lokaldemokratiet ved å gripe inn i et eksisterende normsett, er tungtveiende.

Forslagsstillerne viser til Norges undertegnelse av Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at Europarådskonvensjonens tekst kun må tolkes som et ønskemål og ikke et absolutt krav. Dette skyldes blant annet at de ulike medlemsland har ulike forfatninger. Det er ingen sammenheng mellom en grunnlovsfesting av lokaldemokratiet og et sterkt og velfungerende lokaldemokrati. Disse medlemmer viser til at prinsip-

pet om lokaldemokrati har forankring i vår nasjonale lovgivning, og allerede er en sterk og grunnleggende verdi i den norske statsforvaltningen, og mener derfor at både ordlyd og intensjon i Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre på den bakgrunn må ansees oppfylt. Denne oppfatningen deles også av Kommunelovutvalget (NOU 1990:13) som 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 denne bakgrunn vil disse medlemmer anbefale at det fremsatte grunnlovsforslag ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er mange gode grunner for å grunnlovsfeste et lokalt demokrati, men mener det kan være en viss fare for at det fremlagte forslaget kan medføre en begrensning i styringsmodell fra stat overfor det lokale demokratiske nivå. Disse medlemmer mener det er nødvendig å vurdere ulike måter å grunnlovsfeste lokaldemokratiet på og at en må vurdere ulike forslag opp mot hverandre for å finne det forslaget som best ivaretar både hensynet til det lokale demokrati og hensynet til en fri styringsmodell fra stat overfor kommunene. Samtidig bør det avklares klart hvilke juridiske konsekvenser en slik grunnlovsfesting vil ha.

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiets landsmøte har bedt Fremskrittspartiets stortingsgruppe igangsette arbeidet med å fremme forslag om en god måte å grunnlovsfeste lokaldemokratiet på uten at det går på bekostning av statens styringsmulighet og fremme flere alternative forslag til behandling i neste stortingsperiode. Disse medlemmer vil på den bakgrunn ikke bifalle det fremlagte forslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Norge, med Stortingets enstemmige samtykke, ratifiserte det europeiske Charteret om lokalt selvstyre av 15. oktober 1985, den 26. mai 1989. Det ble ikke tatt noe forbehold for noen del av traktaten. Dette innebærer at Norge 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».

Disse medlemmer mener dette legger klare føringer for medlemslandene, også Norge. Blant 26 europeiske konstitusjoner er Norge i dag det eneste

land som ikke har slike grunnlovsbestemmelser i sin grunnlov.

Gjennom årene har tanken om grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre fått støtte av bl.a. kommunelovutvalget (NOU 1990:13) og av valglovutvalgets flertall (NOU 2001:3). Det er også støttet av KS.

Disse medlemmer vil understreke at en grunnlovsfesting av lokaldemokratiet vil stadfeste den viktige rolle lokaldemokratiet har, både historisk, i dag og i fremtiden. En grunnlovsfesting vil også innebære et vern av lokaldemokratiet og sikre befolkningens muligheter til demokratisk deltakelse og innflytelse.

Disse medlemmer viser til at det har vært brukt som argument mot en grunnlovsfesting at statens handlefrihet vil bli begrenset. Disse medlemmer mener imidlertid at en grunnlovsfesting i seg selv ikke innebærer en ny situasjon i forholdet mellom staten og lokale myndigheter. Det begrenser ikke Stortingets handlefrihet, verken når det gjelder muligheten til å løse viktige nasjonale oppgaver eller til å videreutvikle det lokale selvstyret.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn støtte en grunnlovsfesting av lokaldemokratiet.

Komiteens medlem fra Høyre viser til Innst. 276 S (2011–2012) om Dokument nr. 12:16 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen og Finn-Erik Vinje, vedtatt til fremsettelse av Carl I. Hagen om språklig fornyelse av Grunnloven. Innstillingen er foreløpig ikke behandlet i Stortinget. På bakgrunn av at dette medlem har bifalt forslaget i Dokument nr. 12:16 (2007–2008), bifalles alternativ 1 i Dokument nr. 12:13 (2007–2008). Dette medlem vil subsidiært bifalle alternativ 2.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre bifaller alternativ 2 i forslaget.

Komiteens medlem fra Høyre viser til at en grunnlovsbestemmelse vil opprettholde et innholdsmessig vern overfor for sterk statlig inngripen også ved særlover. Det vises også til Innst. 267 S (2011–2012), jf. Dokument 8:32 S (2011–2012), representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Helleland, Michael Tetzschner, Erna Solberg og Anders B. Werp om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at lokalforvaltningen ikke ble nevnt med ett eneste ord i Grunnloven av 1814. De representative, lokale organene oppstod først i 1837 med formannskapslovene og ble regulert gjennom vanlig lov. Dette var den gang et svært stort fremskritt med hen-

syn til folkets politiske utvikling og en svært viktig utfylling av Grunnloven. Det skulle gå over 150 år før det virkelig oppstod et politisk trykk for å få kommunen inn i Grunnloven. Grunnlovskonservatismen var alt på 1800-tallet en sterk kraft som medvirket til dette. Siden 1980-tallet har det vært fremmet flere endringsforslag til Grunnloven – med varierende ordlyd – med siktemål å grunnlovfeste kommunen og det kommunale selvstyret.

Dette medlem viser til at selv om den formelle konstitusjonelle forankringen har manglet, finnes det likevel et eldgammelt idémessig hopehav mellom kommunene og Grunnloven. Historikeren Johan Ernst Sars hevdet for langt over 100 år siden at formannskapslovene av 1837 *«betegnede et saa stort fremskridt i hensyn paa folkets politiske utvikling, at de i saa maade næsten kan sidestilles med selve grundloven»*. I forbindelse med hundreårsjubileet i 1937 skrev en annen historiker, Arne Bergsgård, at lovene var en nødvendig utfylling av Grunnloven, *«den største og viktigaste utfyllinga som grunnlova nokon gong har fått og kunde få»*.

Dette medlem viser videre til at man fra historien også kan hente fram aktører som ikke bare understreker et ideologisk slektskap til Grunnloven, men som går et steg lenger, og sier at lokaldemokratiet reelt sett var konstitusjonelt forankret. Undersøkelleskommissjonen av 1945, oppnevnt av Stortinget, gransket handlemåten til ulike samfunnsmakter i tiden før og etter det tyske angrepet i 1940. Selv om komiteen var bedt om å snevre inn tema for granskingsarbeidet, valgte komiteen på eget initiativ å se nærmere på den nasjonalsosialistiske nyordningen av kommunene fra desember 1940 og utetter. Argumentet var at saken var i en særstilling fordi det kommunale selvstyret bør regnes å være en del av forfatningen.

Dette medlem viser til at tenkningen som lå til grunn for dette trolig var at lokaldemokratiet var forankret i konstitusjonell sedvane.

Dette medlem vil vise til at etter det tyske angrepet på Kongeriket Norge våren 1940 satte NS-regimet, med okkupasjonsmakten i ryggen, senere samme år all kraft inn på å nyordne det norske samfunnet, å omskape det i tråd med nasjonalsosialistisk ideologi. Dette framstøtet ble først satt inn mot kommunene. På grunn av at formell grunnlovsforankring av kommunen manglet, fikk NS-regimet relativt lett spill: En departemental forordning var nok til å avskaffe lokaldemokratiet og introdusere fører- og ansvarsprinsippet med virkning fra 1941. Dette som i ettertid blir karakterisert som den kanskje største seieren nazistene vant i Norge, var rett nok rettsstridig, men ikke i strid med én eneste grunnlovsparagraf.

Dette medlem vil peke på at i den nyere tids diskusjon om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet har det ikke vært framme at Grunnloven er en helt sentral del av den nasjonale beredskapen mot ytre og indre fiender. Grunnlovsbestemmelser må også være dimensjonert for tider som er annerledes enn vår egen og for tilspissede situasjoner i nasjonens liv.

Dette medlem vil minne om at det man i dag kan avfeie som symbolpolitikk, en dag i framtiden likevel kan være et viktig våpen i en kamp som ettersekten må føre.

Dette medlem vil peke på at grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret er et viktig symbol på linje med dagens grunnlovsparagrafer som omhandler f.eks. retten til arbeid og retten til et miljø som sikrer sunnhet.

Dette medlem viser til at dette grunnlovsforslaget i ordlyden til den foreslåtte paragrafen taler om «lokale organer utpekt ved direkte og frie valg». Dette kan sees på som at forslagsstillerne implisitt tar mål av seg å grunnlovsfeste det kommunale selvstyret. Det kommunale selvstyret i Norge er uløselig knyttet sammen med visse institusjonelle grunntrekk; Frie valg, kommunens status som selvstendig rettssubjekt, skatteleggingsretten og retten til å ta på seg oppgaver som verken er forbudt eller tilligger andre organ.

Dette medlem vil understreke at et grunnlovsforslag om det kommunale selvstyre ikke skal oppfattes å komme i motsetning til Stortingets rett og suverenitet, og at det derfor ikke må bli oppfattet slik at en trenger en grunnlovsendring for å endre kommunestyreordningen.

Dette medlem vil påpeke at kommunalt selvstyre i en norsk sammenheng ikke innebærer at staten skal holde seg unna, men at staten skal styre med klokskap, med måtehold og moderasjon.

Dette medlem viser til at det kommunale selvstyret i en viss forstand kan karakteriseres som en del av et statlig rammestyringsideal – et ideal som staten rett nok har hatt vanskelig for å leve opp til i dag til dag-politikken. Kommunalt selvstyre handler slik ikke om kommunal alenegang. Kjennetegnet ved selvstyre i norsk sammenheng er at dette avspeiler det nære interessefelleskapet og de nære tillitsbåndene mellom topp og bunn i styringssystemet. Norske kommuner utøver selvstyre når de tar i bruk egen vurderingsevne for å utføre oppgaver på oppdrag fra staten.

Dette medlem vil understreke at å mobilisere folket som rådgivere var et viktig motiv allerede da formannskapslovene ble utformet. Etter den andre verdenskrigen ble kommunal sektor omformet til å være en bærebjelke for velferdsstaten, på sett og vis med samme begrunnelsen: Selvstyret var ikke et hinder, men tvert imot noe som gav en merverdi for sta-

ten. Titusenvis av folkevalgte landet over gjorde en jobb en ellers ville ha trengt en hær av statsbyråkrater til å utføre, og de lokale folkevalgte gjorde jobben bedre.

Dette medlem vil derfor understreke at det kommunale selvstyret dels har fungert som en forlenging av den statlige makten, og har tilført den nasjonale politikken, for eksempel innenfor skole, helse og kultur, en verdifull lekmannskomponent. Gjennom at kommunene har vært i stand til å omsette nasjonale ambisjoner til lokal praksis på en langt mer treffsikker måte enn staten selv ville makte å gjøre – og nettopp ved at staten har vært aktiv og stilt krav, har staten medvirket til å gjøre lokaldemokratiet mer slagkraftig. Også i framtiden bør Stortinget ha makt til å omforme kommuneinstitusjonen ut fra endrede behov og forutsetninger. En grunnlovsfesting av selvstyret skal ikke være til hinder for en slik utvikling, og bør følgelig ikke være våpen i den prinsipielle eller saksorienterte debatten om innhold i eller grenser for den statlige styringen av kommunen.

Dette medlem mener at ut fra denne forståelsen blir ikke statlig makt og kommunal selvstyremakt oppfattet som et nullsumspill, altså et system der det automatisk blir mindre av det ene om det blir mer av det andre. Det kommunale selvstyret og Stortinget støtter tvert imot opp om hverandre og hjelper hverandre til å oppnå felles målsettinger. Men det kan komme i konflikt, særlig hvis staten gir for liten plass til det lokale politiske skjønnet, og ser på kommunepolitikken som en kostnad i stedet for en merverdi når den nasjonale politikken skal realiseres lokalt.

Dette medlem understreker at et av de mest karakteristiske kjennetegn ved det kommunale selvstyret er at det har stått og står så sterkt i vårt folk.

Dette medlem vil derfor, ut fra denne forståelsen av innholdet i det kommunale selvstyret, kombinert med at Grunnloven skal være et bolverk for demokratiet også i tilspissa situasjoner i nasjonens liv, gå inn for å grunnlovsfeste det kommunale selvstyret.

Dette medlem er av den oppfatning at det kommunale selvstyret som verdi og som kjennetegn ved den norske styringsordningen bør fremheves som egen paragraf i grunnloven.

Dette medlem kan imidlertid ikke bifalle det foreliggende grunnlovsforslaget med dets begrunnelse, men vil før neste stortingssesjon framlegge eget forslag.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre:

Forslag 1

Dokument nr. 12:13 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Svein Roald Hansen, Tore Hagebakken, Berit Brørby, Ivar Skulstad, Øystein Djupedal, Bent Høie, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen, Ola T. Lånke, Lars Sponheim og Trygve Slagsvold Vedum om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet, alternativ 1 – bifalles.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 2

Dokument nr. 12:13 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Svein Roald Hansen, Tore Hagebakken, Berit Brørby, Ivar Skulstad, Øystein Djupedal, Bent Høie, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen, Ola T. Lånke, Lars Sponheim og Trygve Slagsvold Vedum om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet, alternativ 2 – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 12:13 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Svein Roald Hansen, Tore Hagebakken, Berit Brørby, Ivar Skulstad, Øystein Djupedal, Bent Høie, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen, Ola T. Lånke, Lars Sponheim og Trygve Slagsvold Vedum om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet, alternativ 1 og 2 – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. mai 2012

Anders Anundsen

leder

Jette F. Christensen

ordfører

