



Innst. 182 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:5 (2011–2012), Dokument 12:19 (2011–2012) og Dokument 12:26 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Per-Willy Amundsen, Bent Høie, Trond Helleland, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovfesting av lokaldemokratiet, Grunnlovsforslag fra Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Ib Thomsen om endringer i Grunnloven § 49 (lokalt selvstyre/lokaldemokrati) og Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Lars Peder Brekk, Jenny Klinge, Hallgeir H. Langeland og Aksel Hagen om endringer i §§ 49 og 75 i Grunnlova (grunnlovfesting av kommunalt sjølstyre)

Til Stortinget

1. Sammendrag

I Dokument nr. 12 (2011–2012) er det fremsatt tre grunnlovsforslag som gjelder grunnlovfesting av lokaldemokratiet/kommunalt selvstyre.

Samtlige forslag viser til at Norge med Stortingets enstemmige samtykke 26. mai 1989 ratifiserte Europarådets charter om lokalt selvstyre. Det ble ikke tatt noe forbehold ved ratifiseringen, og Norge har derfor, slik forslagsstillerne ser det, forpliktet seg til å grunnlovfeste prinsippet om lokalt selvstyre.

Artikkel 2 i Charteret lyder:

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

Oversatt:

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

Det vises både i forslag 5 og forslag 19 til at tanken om grunnlovfesting av kommunalt selvstyre gjennom årene har 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 grunnlovfesting av det kommunale selvstyret er med ulik ordlyd blitt framsatt en rekke ganger. Forslag om dette er blitt behandlet og avvist i 1998, i 1999, i 2003, 2007 og sist i 2012. Begrunnelsen for avvisningen har bl.a. vært at det kan diskuteres om begrepet lokalt selvstyre er et tilstrekkelig presist begrep for det lokale demokratis stilling i forhold til statsmakten. Det har blitt anført at en grunnlovfesting av det lokale selvstyre kan begrense statens handlingsfrihet og fleksibilitet, fordi det implisitt i en slik grunnlovfesting vil ligge at statlige myndigheter vil måtte bli mindre detaljstyrende overfor kommuner og fylkeskommuner.

Forslag 5 omhandler grunnlovfesting av lokaldemokratiet mens forslag 19 gjelder grunnlovfesting av lokalt selvstyre/lokaldemokrati. Forslag 26 gjelder grunnlovfesting av kommunalt selvstyre og omfatter både Grunnloven §§ 49 og 75.

Siden de fremsatte forslagene gjelder samme grunnlovsbestemmelse (§ 49) og i stor grad har samme motivasjon og begrunnelse, velger komiteen å behandle forslagene i en felles innstilling. Det vises også til Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd første punktum, hvor det heter at saker som hører sammen, så langt som mulig skal tas opp i én og samme innstilling. Stortinget må likevel ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

1.1 Forslag nr. 5 (Dokument 12:5 (2011–2012))

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremmet av Per-Willy Amundsen, Bent Høie, Trond Helleland, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande

gjelder tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovfesting av lokaldemokratiet.

Forslagsstillerne viser til at konstitusjoner i de fleste demokratiske land i Europa gir 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 (EMK) etter Sovjetunionens fall.

Forslagsstillerne viser til at det i de 25 landene som har en bestemmelse i grunnloven om dette, brukes ulike uttrykk. En mulighet som omgår problemstillingen knyttet til en begrensning i statens handlingsfrihet, er ifølge forslagsstillerne å grunnlovfeste lokaldemokratiet. Dette vil innebære at det lokale folkevalgte nivå får en forankring i Grunnloven og at Norge derved oppfyller sine forpliktelser med hensyn til Europarådets charter om lokalt selvstyre.

Dette forslaget fikk ikke grunnlovsmessig flertall ved behandling i Stortinget i 2012. Forslagsstillerne fremmer forslaget på ny for at et nytt storting skal kunne ta stilling til dette spørsmålet.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 49 annet og tredje ledd skal lyde:

Alternativ B (bokmål og nynorsk):

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 valg, stemmerett og geografisk avgrensning fastsettes ved lov.

—

Innbyggjarane har rett til å styre i lokale saker gjennom lokale organ som er utpeika gjennom direkte og frie val. Slike organ kan bli pålagde visse oppgåver i lov eller etter avtale.

Nærare føreseigner om val, røysterett og geografisk avgrensning blir fastsette i lov.»

1.2 Forslag nr. 19 (Dokument 12:19 (2011–2012))

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremmet av Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Ib Thomsen om endringer i Grunnloven § 49 gjelder grunnlovfesting av lokalt selvstyre/lokaldemokrati.

Forslagsstillerne viser til at kommuner som lokale folkevalgte organer har lange tradisjoner i Norge. Kommunene ble innført ved formannskapslovene fra 1837.

Formålet var å styrke det lokale demokratiet, overføre makt fra byene og overføre skattebyrder fra herredene til byene. På denne tiden var det ingen andre europeiske land hvor det kommunale demokratiet var så gjennomført som i Norge.

Selv om kommunene og ideen om det kommunale selvstyret kan spores tilbake til formannskapslovene, er dette ikke grunnlovfestet i Norge. Det finnes heller ingen bindende rettslig definisjon av det kommunale demokratiet.

Forslagsstillerne viser til at ordningen med kommuner er så innarbeidet i norsk styreskikk at det er blitt fremhevet at det ikke er nødvendig med grunnlovsværn. Enkelte har endog hevdet at det lokale demokratiet har et sedvanebasert konstitusjonelt vern, men dette synet ser ikke ut til å være det mest utbredte.

Norge er imidlertid det eneste landet blant 26 europeiske demokratier som ikke har bestemmelser om lokalt folkevalgt nivå inntatt i grunnloven. Kommuner er riktignok omtalt to steder i Grunnloven, i § 58 og § 100, 5. ledd, men mangler en konkret bestemmelse som anerkjenner et lokalt folkevalgt nivå.

Da Norge sluttet seg til Europarådets charter om lokalt selvstyre ble det ikke gjort noe gjennomføringsvedtak, da norsk rett ble ansett å være i samsvar med Charterets krav til statene.

Forslagsstillerne viser til at forslag om grunnlovfesting av lokalt selvstyre/lokaldemokrati med ulik ordlyd har blitt behandlet og avvist en rekke ganger av Stortinget. Selv om de fleste er enige om prinsippet, har det vært reist spørsmål om hvilke konsekvenser en grunnlovfesting av kommunalt selvstyre/lokaldemokrati vil ha for statens adgang til styring av kommunene.

Ved å grunnlovfeste lokalt folkevalgt nivå og samtidig klargjøre at dette ikke legger noen begrensninger på statens muligheter til å bestemme hvilke oppgaver kommunen skal utføre, hvordan virksomheten skal kontrolleres, vedtak overprøves osv, ivaretas etter forslagsstillerne syn de innvendinger som tidligere har vært fremført og som har gjort at de tidligere fremlagte forslagene ikke har fått tilstrekkelig flertall.

Kommunene er en del av det samlede offentlige styringsapparat, og staten bør selv velge hvilke oppgaver som bør løses lokalt og hvilke som bør løses på et overordnet nivå. Grunnloven bør, slik forslagsstillerne ser det, ikke legge noen begrensninger på dette.

Ved å forankre det lokale folkevalgte nivå i Grunnloven klargjøres dessuten Norges forpliktelser overfor Charteret.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 49 annet ledd skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Innbyggerne har rett til å styre anliggender av lokal karakter gjennom lokale organer utpekt ved direkte og frie valg. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

–

Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale organ som er utpeika gjennom direkte og frie val. Nærare føresegnar om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

Innbyggerne har rett til å styre anliggender av lokal karakter gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

–

Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegnar om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

–

Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegnar om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.

Alternativ 4 B (bokmål og nynorsk):

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om lokaldemokratiet fastsettes ved lov.

–

Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegnar om lokaldemokratiet blir fastsette i lov.

Alternativ 5 B (bokmål og nynorsk):

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale selvstyret fastsettes ved lov.

–

Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegnar om det lokale sjølvstyret blir fastsette i lov.»

1.3 Forslag nr. 26 (Dokument 12:26 (2011–2012))

Ovennevnte grunnlovsforslag fremja av Per Olaf Lundteigen, Lars Peder Brekk, Jenny Klinge, Hallgeir H. Langeland og Aksel Hagen gjeld endringar i §§ 49 og 75 i Grunnlova med sikte på grunnlovfesting av kommunalt sjølvstyre.

Forslagsstillarane viser til at den norske Grunnlova i motsetnad til andre europeiske konstitusjonar er den einaste som ikkje uttrykkjer kommunalt sjølvstyre gjennom ei føresegn.

Det har opp gjennom åra vore fremja ei rekkje grunnlovsframlegg med ulik ordlyd for nettopp å uttrykkja kommunen og det kommunale sjølvstyret i Grunnlova. Stortinget har handsama og avvist alle, seinast Dokument nr. 12:13 (2007–2008) våren 2012. I tilhøyrande Innst. 298 S (2011–2012) vart det påpeikt av fleirtalet at det i dette framlegget ikkje var gjort klårt kva type lokaldemokrati som skulle grunnlovfestast, og at dette kunne leggja ei statisk ramme rundt dagens modell og slik frysa den dynamiske relasjonen mellom forvaltningsnivåa, noko som igjen ville avgrensa lokaldemokratiet.

Stortinget avviste våren 2012 framlegget om å grunnlovfesta lokaldemokratiet. Dette gjorde Stortinget sjølv om representantar for alle dei politiske partia på Stortinget hadde skrive under framlegget i 2008.

Forslagsstillarane viser til at gjennom Stortinget si ratifisering av Europarådet sitt charter om lokalt sjølvstyre har Stortinget på mange vis plikta seg til å kodifisera prinsippet om lokalt sjølvstyre i Grunnlova. Gjennom ei grunnlovfesting vil det lokale sjølvstyret vera verna fordi det som er fastsett i Grunnlova, kan ikkje endrast eller fråvikast ved vanleg lov. Dette er òg eit minimumskrav i Europarådet sitt charter. Men nærare reglar om omfanget og formene av det lokale sjølvstyret vert fastsett gjennom vanleg lov.

Forslagsstillarane viser til at det kommunale sjølvstyret i Noreg har visse institusjonelle grunntrekk: Frie val, kommunane sin status som sjølvstendige rettssubjekt, skattleggingsretten og retten til å ta på seg oppgåver som korkje er forbodne eller ligg til andre organ. Kommunalt sjølvstyre føreset ein stat. Kva funksjon det kommunale sjølvstyret skal ha, er opp til folket sjølv gjennom praksis og slik dei folkevalde til kommunestyra gjer vedtak om.

Det kommunale sjølvstyret står sterkt i vårt folk. Formannskapslovene gjorde det mogleg å mobilisera folket som rådgjevarar og har vore eit sterkt gode for vårt demokrati. Det kommunale sjølvstyret har gjeve og gjev framleis meirverdi for staten: Folkevalde

utfører eit arbeid som staten elles måtte ha hatt mange statsbyråkratar til å utføra, og dei folkevalde gjer mykje godt arbeid. Det kommunale sjølvstyret avspeglar interessefellesskapet og dei nære tillitsbanda mellom topp og botn i styringssystemet. Lokalt politisk skjønn er òg viktig når den nasjonale politikken skal realiserast lokalt.

Ei grunnlovfesting av det kommunale sjølvstyret skal ifølgje forslagsstillarane ikkje vera til hinder for at staten i framtida framleis kan vera aktiv og stilla krav til kommunane for å omsetja nasjonale ambisjonar til lokal praksis, slik staten har medverka til å gjera det kommunale sjølvstyret meir slagkraftig. Stortinget skal difor òg i framtida ha makt til å omforma kommuneinstitusjonen ut frå endra behov og føresetnader.

Forslagsstillarane fremmer følgjande forslag:

«I

§ 49 nytt andre ledd skal lyda:

Alternativ B (bokmål og nynorsk):

Det kommunale selvstyre skal styrke vårt folkestyre.

–

Det kommunale selvstyre skal styrke vårt folkestyre.

II

§ 49 nytt andre ledd skal lyda:

Alternativ B (bokmål og nynorsk):

Lokale saker utøves gjennom kommunalt selvstyre.

–

Lokale saker vert utøvde gjennom kommunalt selvstyre.

III

§ 75 ny bokstav n skal lyda:

Alternativ B (bokmål og nynorsk):

n) å respektere og sikre det kommunale selvstyre.

–

n) å respektere og sikre det kommunale selvstyret.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kris-

telig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til de fremsatte grunnlovsforslagene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, vil understreke at lokaldemokratiet er en av de sterkeste verdiene i det norske samfunnet. Oppslutningen om lokale folkevalgte organer er konstant og sterk på alle forvaltningsnivåer og i befolkningen. Det er en viktig beskytter av demokratiet, og strukturen i Norge har vært avgjørende for stadig å finne nye måter å løse velferdsoppgaver på. Kommuneene har vært og er en avgjørende brikke i den norske representative demokratiske velferdsstaten. Kommuneene har selv flyttet mer reell makt langt nærmere enkeltmennesker og lokalsamfunn. Flertallet mener at det er på denne bakgrunn man må se de forslag til grunnlovfesting av lokaldemokratiet som er fremmet.

Komiteens medlemmer fra Høyre er i utgangspunktet for en grunnlovsreferanse til lokalt selvstyre, men vil understreke at den idealtypiske fremstilling av det kommunale eller lokale selvstyre befinner seg så langt fra de reelle styringsforhold at formuleringene som antyder at lokaldemokratiet er etablert som demokratisk verdi av særlig betydning og forrang, ikke blir treffende. Et slikt utgangspunkt gir heller ikke noe godt grunnlag for en grunnlovsbestemmelse hvis innhold ikke lar seg definere nærmere.

Komiteen viser til at det er fremsatt tre forslag om grunnlovfesting av lokaldemokratiet/lokalt selvstyre. Siden de tre forslagene gjelder samme grunnlovsbestemmelse (§ 49) og for en stor del har samme motivasjon og begrunnelse, har komiteen funnet det mest hensiktsmessig å behandle de fremsatte forslag under ett.

Spørsmålet om å grunnlovfeste lokaldemokratiet/lokalt selvstyre har vært behandlet både i 1998, 1999, 2003, 2007 og i 2012. Alle gangene har forslagene blitt avvist. Begrunnelsene har vært flere, men de mest sentrale har handlet om hvorvidt

- begrepet lokalt selvstyre er et tilstrekkelig presist begrep for det lokale demokratiets stilling i forhold til statsmakten
- en grunnlovfesting av det lokale selvstyre/demokrati kan begrense statens handlingsfrihet og fleksibilitet

- en slik grunnlovfesting medfører at statlige myndigheter vil måtte bli mindre detaljstyrende overfor kommuner og fylkeskommuner

Videre er spørsmålet om rettstilstanden blitt problematisert. Kan en grunnlovfesting gi kommunene et juridisk fundament for å reise sak mot staten i saker hvor kommunene ikke er enig i statens beslutning?

Europarådets charter om lokalt selvstyre

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, vil peke på at en viktig grunn til at forslaget stadig reises på nytt er at Norge uten forbehold har ratifisert Europarådets charter om lokalt selvstyre i 1989. Charterets artikkel 2 lyder:

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

Norge er det eneste land blant 26 europeiske demokratier som ikke har bestemmelser om lokalt nivå eller uttrykker kommunalt selvstyre i sin grunnlov.

Norge har ved flere anledninger fått merknader i Europarådet fordi lokalt demokrati ikke er tatt inn i Grunnloven. Motstanderne av grunnlovfesting mener at det kommunale selvstyret/demokratiet er innarbeidet i norsk rett gjennom en rekke lover og sedvane, og at intensjonen i Europarådets charter om lokalt selvstyre dermed er oppfylt.

Grunnlovsforslagene som ligger til behandling

Konkret foreligger tre forslag som Stortinget skal ta stilling til.

Flertallet viser til at samtlige av de tre fremsatte forslagene som nå er til behandling, viser til at Norge med Stortingets enstemmig samtykke 26. mai 1989 ratifiserte Europarådets charter om lokalt selvstyre, og at det er en viktig begrunnelse for å grunnlovfeste lokalt demokrati.

1. Grunnlovsforslag 5, som er fremmet av Per Willy Amundsen, Bent Høie, Trond Helleland, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande og som dermed er det mest tverrpolitiske, tilsvarende forslaget fra forrige periode som med 103 mot 40 stemmer ikke ble bifalt. Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet stemte imot, mens Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre stemte for.

Forslaget lyder på bokmål:

«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 nærmere bestemte oppgaver ved lov eller avtale.

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

2. Grunnlovsforslag 19 fra Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Ib Thomsen går i korthet ut på å sørge for å avgrense det lokale selvstyret og uttrykke eksplisitt i forslagsteksten at en grunnlovfesting ikke skal begrense statens mulighet til å bestemme hvilke oppgaver kommunene skal gjøre, hvordan virksomheten skal kontrolleres, vedtak overprøves osv. Forslaget er fremmet i fem alternativer som nytt annet ledd til § 49.

Forslagene lyder på bokmål:

«1 B: Innbyggerne har rett til å styre anliggender av lokal karakter gjennom lokale organer utpekt ved direkte og frie valg. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

2 B: Innbyggerne har rett til å styre anliggender av lokal karakter gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

3 B: Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

4 B: Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om lokaldemokratiet fastsettes ved lov.

5 B: Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale selvstyret fastsettes ved lov.»

3. Grunnlovsforslag 12:26 fra Per Olaf Lundteigen, Lars Peder Brekk, Jenny Klinge, Hallgeir H. Langeland og Aksel Hagen har mange av de samme begrunnelsene som i de to andre forslagene, men legger i tillegg til det lokale folkestyrets merverdi for staten. Det blir også foreslått et tillegg til § 75 i Grunnloven.

Forslagsstillerne fremmer to alternative forslag til et nytt andre ledd i Grunnloven § 49, som på bokmål og nynorsk vil lyde:

«Det kommunale selvstyret skal styrke vårt folkestyre» / «Det kommunale sjølvstyret skal styrke vårt folkestyre.»

eller

«Lokale saker utøves gjennom kommunalt selvstyre» / «Lokale saker vert utøvde gjennom kommunalt sjølvstyre.»

Som et alternativ fremmes forslag til en ny bokstav n i Grunnloven § 75 som på bokmål og nynorsk vil lyde:

«n) å respektere og sikre det kommunale selvstyre./å respektere og sikre det kommunale selvstyre.»

Behandling av tilsvarende grunnlovsforslag i forrige periode

Komiteen viser til at Stortinget i forrige periode behandlet et forslag om grunnlovfesting av lokaldemokratiet hvor representanter fra alle partier var forslagsstillere. Likevel falt forslaget.

Daværende saksordfører var representanten Jette F. Christensen fra Arbeiderpartiet. Komiteen avholdt i mars 2012 en åpen høring hvor KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon), professor Anne Lise Fimreite ved Universitetet i Bergen og forsker Yngve Flo fra Uni Research Rokkansenteret deltok. Saksordfører mente at det under høringen kom frem opplysninger som ikke kunne ignoreres. Det fremkom blant annet at det ved en fremtidig tolkning ikke vil være en vesensforskjell mellom begrepene lokalt selvstyre og lokaldemokrati. Det fremkom også at forslaget ville kunne bli brukt som et politisk redskap i situasjoner der det er uoverensstemmelse om hvorvidt saken er av lokal karakter. Konsekvensen kunne i så fall bli en endring av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i Norge og et hinder for dynamikken mellom kommune og stat. Videre kunne en grunnlovfesting få konsekvenser for rettslig praksis. Dette var av avgjørende betydning for standpunktet Arbeiderpartiet tok på det tidspunktet. Også andre partier var skeptiske, og forslaget fikk ikke det nødvendige grunnlovsmessige flertall i Stortinget.

Behandlingen av de tre foreliggende grunnlovsforslagene

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at lokaldemokratiet er vel innarbeidet som en del av vårt styringsverk, helt siden de første formannskapslovene i 1837. Likevel er det lokalpolitiske råderommet under press, dels som følge av samfunnsutviklingen, og dels som følge av den politiske styringstradisjon som er utviklet særlig etter krigen og med fremveksten av velferdsstaten. Velferdsstatens utvikling av universelle ordninger har både forutsatt og forsterket styring gjennom regelverk. Disse er overveiende fastsatt av staten og korresponderer med rettighetslovgivning som gir den enkelte borger en rekke umiddelbare krav på service og ytelser, uansett bosted. Også statens sektororganer har over tid endret syn på kommunene, fra en høyere grad av toleranse for at lokale løsninger kan representere avvik, til å se på kommunene som gjennomføringsorganer for statlige velferdsambisjoner.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det siste årets offentlige uttalelser om kommunenes plass i flyktning- og integreringspolitikken, er et skoleeksempel på dette.

Disse medlemmer vil også vise til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsnotat av 25. januar 2016 «Begrensning i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn og etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune», der staten på særlig utvalgte områder anerkjenner kommunen som likeverdig part, og ikke bare som et gjennomføringsorgan for statlige prioriteringer. Dette gir etter disse medlemmers oppfatning en mer praktisk beskyttelse av det kommunale selvstyre, uavhengig av de her omtalte grunnlovsforslagene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at all øvrig lovgivning må holde seg innenfor rammen av Grunnloven. Hvor stramme rammer en ny bestemmelse vil gi lovgiver, avhenger naturligvis av ordlyden i den eventuelle bestemmelsen man vedtar. Det er imidlertid ikke knyttet noen forutsetning til noen av de her omtalte grunnlovsforslagene som peker på et definert og avgrenset, autonomt kommunalt, inngrepsfritt kjerneområde.

I sammenheng med hvilken grad av kommunalt selvstyre som i dag følger av lovgivningen, er det for flertallet aktuelt å nevne kommunelovens formålsbestemmelse som lyder:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»

Flertallet vil fremheve at loven i dag tydelig tilkjennegir at kommunenes lokale myndighetsutøvelse skal skje innenfor en nasjonal ramme.

Flertallet viser til at de rettslige virkningene vil ha betydning for statsforvaltningens handleevne og avgjørelser, der man med statsforvaltningen forstår departementer, direktorater og fylkesmenn samt andre organer som utøver statlig myndighet.

En grunnlovsbestemmelse har høyere rang enn all annen lovgivning, jf. Lex- superiorprinsippet. Enhver myndighetsutøvelse fra statsforvaltningens side med hjemmel i lov må derfor naturligvis være innenfor rammen av ny grunnlovsbestemmelse.

Flertallet vil også fremheve at i statsforvaltningens rolle som regelutformer vil en ny bestem-

melse derfor kunne få betydning ved utforming av nye lovutkast og vedtagelse av forskrifter og instruksjoner som angår kommunale oppgaver. Dette fordi nye regelverksinitiativ kan bli møtt med at oppgaven kan og bør styres og løses lokalt. Dette vil være et uttrykk for subsidiaritetsprinsippet som er velkjent fra EU-retten.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil også påpeke at regelverksutforming etter en ny bestemmelse også vil kunne gi føringer for den delen av den daglige utøvelse av statlig myndighet som griper inn i kommunal «sfære». Det viktigste i praksis er klagesaksbehandling av enkeltvedtak (som nesten alltid vil gjelde private parter rettigheter, men som griper inn i kommunens forvaltning), men det kan også gjelde tilsyn og innsigelsessaker.

Om klagebehandling av enkeltvedtak iht. særlovgivningen vil dette flertallet vise til at statlige organer daglig behandler klager over vedtak truffet av kommunale organer. Dette gjelder særlig for fylkesmennene som er klageinstans iht. store deler av den særlovgivning som kommunene forvalter. Det samme vil imidlertid også gjelde direktorater og departementer når de er klageorgan. I forvaltningsloven § 34 om klageinstansens kompetanse ved klage på forvaltningsvedtak fremgår at statlig klageorgan skal vektlegge hensynet til det kommunale selvstyre. Bestemmelsens annet ledd tredje punktum lyder:

«Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.»

Avhengig av saken vil dette flertallet ikke utelukke at en ny grunnlovsbestemmelse i enkeltsaker blir påberopt som grunnlag for å begrense klageorganets rettslige kompetanse. Dette flertallet vil imidlertid understreke at man med vedtaket om en ny grunnlovsbestemmelse ikke i utgangspunktet vil endre grensen mellom kompetansen til et kommunalt organ og klageorganet, og at det definitivt ikke ønskes en rettsutvikling som gir private parter dårligere muligheter til å vinne frem med klage enn i dag, jf. senere avsnitt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, understreker at staten gjennom ordinær lovgivning kan vektlegge hensynet til kommunalt selvstyre annerledes og sterkere enn i dag, og kreve bedre begrunnelser for klageavgjørelser og andre prosessrettigheter for kommunene, men uten å måtte gå veien om nye grunnlovsbestemmelser.

Flertallet vil også mene at forslaget i Dokument 12:19 (2011–2012), slik det er utformet, ikke må overtolkes utover den ovennevnte kontekst. Forslaget vil derfor i sin nåværende form ha karakter av en prinsipperklæring.

Flertallet ønsker ikke at en grunnlovsbestemmelse om lokaldemokrati skal bli brukt til å innsnøvre enkeltborgeres rettigheter eller rettssikkerhet. Håndhevere av forvaltningsretten må ikke miste av syne at Norge er en enhetsstat. Den særlovgivningen som kommunene forvalter, gir borgerne både rettigheter og plikter som presumptivt skal være like i landet med mindre det foreligger saklige, konkrete grunner til noe annet. For borgere vil det være en viktig rettssikkerhetsgaranti å kunne klage eller ta sin sak opp med statlige myndigheter dersom de oppfatter saker feilbehandlet eller sine rettigheter tilsidesatt.

Flertallet vil heller ikke at en grunnlovsbestemmelse om kommunalt selvstyre skal kunne utlegges som at staten som klage- eller tilsynsmyndighet skal begrense sin kompetanse av hensyn til det lokale selvstyret, der det er fare for at den enkelte innbygger får sin rettssikkerhet svekket.

Flertallet viser til at det etter gjeldende rett ikke er mulig for en kommune å reise søksmål om gyldigheten av et annet organs vedtak hvis kommunen opptrer i egenskap av offentlig myndighet. Dette er ikke direkte uttrykt i tvisteloven, men denne rettsstanden legges til grunn både av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. høringsnotat av 25. januar 2016 side 14 og i juridisk teori. I Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove: Kommunalrett (4. utgave 2002) side 104 uttrykkes dette slik:

«Når lovgiver har fastsatt en viss funksjons- eller oppgavefordeling innen den offentlige forvaltning, vil det normalt virke uryddig, både i forhold til partene og for forvaltningen selv, om det enkelte forvaltningsorgan skulle bli ansett å ha en slik egeninteresse i saken at dette skal kunne utløse krav på overprøving i klagesak eller rettsak.»

Flertallet vil igjen understreke at en grunnlovsbestemmelse om kommunalt selvstyre ikke etablerer noen skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig. Dette utelukker selvsagt ikke muligheten for at staten gjennom vanlig lov kan etablere slik søksmålsrett på rettsområder den finner passende, eller underkaste seg voldgiftsordninger der kommunen er en uenig motpart. Poenget er at slike løsninger ikke kan utledes av Grunnlovens korte prinsipperklæring om kommunalt selvstyre, men må hjemles i ordinær lovgivning.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil avslutningsvis gjenta forutsetningen om at ovennevnte drøftelse helt og holdent begrenser seg til primærkommunens stilling overfor statlig myndighet og at ingen andre lokale ordninger, samarbeidskonstruksjoner eller forvaltningsnivåer omfattes av grunnlovsbestemmelsen. Kommunenes antall og geografiske inndeling vil forbli et statlig ansvar.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, foreslår at forslag 19 (Dokument 12:19 (2011–2012), fremmet av Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Ib Thomsen), alternativ 3 B bifalles, slik at Grunnloven § 49 annet ledd på bokmål og nynorsk vil lyde:

«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

–

Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.»

De øvrige alternativene i forslag 19 bifalles ikke.

Flertallet foreslår samtidig at forslag 5 (Dokument 12:5 (2011–2012)) og forslag 26 (Dokument 12:26 (2011–2012)) ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne vil understreke at en grunnlovfesting av lokaldemokratiet vil stadfeste den viktige rolle lokaldemokratiet har, både historisk, i dag og i fremtiden. En grunnlovfesting 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 grunnlovfesting at statens handlefrihet vil bli begrenset. Disse medlemmer mener imidlertid at en grunnlovfesting 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 grunnlovfesting av lokaldemokratiet og primært støtte forslag til endring av Grunnloven § 49 slik det er foreslått i Dokument 12:5 (2011–2012), slik at bestemmelsen på bokmål og nynorsk vil lyde:

«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 valg, stemmerett og geografisk avgrensning fastsettes ved lov.

–

Innbyggjarane har rett til å styre i lokale saker gjennom lokale organ som er utpeika gjennom direkte og frie val. Slike organ kan bli pålagde visse oppgaver i lov eller etter avtale.

Nærare føresegner om val, røysterett og geografisk avgrensing blir fastsette i lov.»

Subsidiært vil disse medlemmer støtte forslagene i Dokument 12:19 (2011–2012), alternativ 3 B, dersom forslaget i Dokument 12:5 (2011–2012) ikke skulle få nødvendig flertall.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet er for lokalt selvstyre, men mener at det ikke er nødvendig å grunnlovfeste dette. Det lokale nivået er forutsatt i flere av de eksisterende grunnlovsbestemmelsene, og en lovfesting vil ikke medføre noen endring i så måte. Disse medlemmer foreslår på denne bakgrunn at ingen av de fremsatte forslagene bifalles.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil peke på at Norge i mange år har unnlat å følge opp sine forpliktelser, gjennom ratifisering av Europarådets charter om lokalt selvstyre fra 1989, ved å unnlate å grunnlovfeste det kommunale sjølstyret.

Dette medlem mener det kommunale sjølstyret i Norge er konstitusjonelt forankret siden formannskapslovene i 1837. Dette gjennom blant annet frie valg, de har status som selvstendig rettssubjekt, de har skattleggingsrett og de har rett til å ta på seg oppgaver som ikke lovmessig er lagt til andre.

Dette medlem vil peke på at det kommunale sjølstyret står sterkt i Norge. Historien med formannskapslovene som gjorde det mulig å mobilisere folk lokalt, har entydig vært positiv for utviklingen av det norske samfunn. Det kommunale sjølstyret gir og har gitt betydelig merverdi for staten. Folkevalgte utfører verv som staten ellers måtte ha benyttet andre til å utføre, og ordningen sikres ved folks mulighet til å påvirke utviklingen av sitt geografiske område gjennom valg. Det kommunale sjølstyret avspeiler interessefellesskapet og tillitsbåndene mellom topp og bunn i styringssystemet. Dette medlem vil peke på at det lokale politiske skjønnet er viktig når den nasjonale politikken skal realiseres.

Dette medlem vil understreke at en grunnlovfesting av det kommunale sjølstyret ikke vil være til hinder for at staten også i framtiden kan være aktiv og

stille krav til kommunene for å iverksette nasjonale ambisjoner til lokal praksis. Stortinget skal derfor også i framtiden ha makt til både å tillegge og endre oppgavene til kommunene.

Dette medlem mener det er påkrevd å benytte «kommunalt selvstyre», da det er det eneste begrepet med reelt innhold. Dette medlem mener andre begrep kan oppfattes ubestemmelige.

Dette medlem tilrår derfor at Dokument 12:26 (2011–2012) romertall II alternativ B bifalles, slik at bestemmelsen på bokmål og nynorsk vil lyde:

«Lokale saker utøves gjennom kommunalt selvstyre.

–

Lokale saker vert utøvde gjennom kommunalt sjølvstyre.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Dokument 12:5 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Per-Willy Amundsen, Bent Høie, Trond Helleland, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet – bifalles.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 2

Dokument 12:26 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Lars Peder Brekk,

Jenny Klinge, Hallgeir H. Langeland og Aksel Hagen om endringer i §§ 49 og 75 i Grunnlova (grunnlovsfesting av kommunalt sjølstyre) – romertall II alternativ B – bifalles.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slike

vedtak:

I

Dokument 12:26 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Lars Peder Brekk, Jenny Klinge, Hallgeir H. Langeland og Aksel Hagen om endringer i §§ 49 og 75 i Grunnlova (grunnlovsfesting av kommunalt sjølstyre) – samtlige alternativer – bifalles ikke.

II

Dokument 12:5 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Per-Willy Amundsen, Bent Høie, Trond Helleland, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet – bifalles ikke.

III

Dokument 12:19 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Ib Thomsen om endringer i Grunnloven § 49 (lokalt selvstyre/lokaldemokrati) – alternativ 3 B – bifalles.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. mars 2016

Martin Kolberg

leder og ordfører

