

Fra:	KS	Dato:	29.03.2012
Til:	Stortingets kontroll- og konstitusjonskomitè	Dokument nr.:	12/00735-1
Kopi til:			

Grunnlovsfesting av lokaldemokratiet - høring i Stortingets kontroll og konstitusjonskomitè 29. mars 2012 – Dokument nr. 12:13 (2007-2008)

1. KS kan akseptere det forslag til grunnlovsbestemmelse som nå ligger til behandling i Stortinget

Det er bred enighet om at kommunene har en fast, stor og viktig plass i det norske styringssystemet. En enstemmig kontroll- og konstitusjonskomite uttalte den 15. mai 2007 under stortingsbehandlingen av et forslag om å grunnlovsfeste en bestemmelse om lokalt selvstyre følgende : «*Det lokale selvstyret er en av grunnsteinene i et levende og aktivt demokrati*». Likevel ble det daværende forslag til bestemmelse i grunnloven om det kommunale selvstyret ikke vedtatt.

Det forslaget som nå ligger i Stortinget innebærer ikke et grunnlovsvern/grunnlovsfesting av det lokale selvstyret. Derimot innebærer forslaget grunnlovsvern av retten for innbyggerne til å ha direkte og frie valg på ett lokalt nivå, dvs et konstitusjonelt vern av lokaldemokratiet. Forslaget forutsetter at det skal være et lokalt nivå, men det er opp til Stortinget å regulere hvilken myndighet det lokale organet skal ha, også i saker av lokal karakter.

2. KS ønsker å få avsluttet debatten om grunnlovsfesting

Stortinget har både i 1998,1999, 2003 og 2007 behandlet og avvist forslag til bestemmelser om grunnlovsvern av det kommunale selvstyret.

Når KS kan akseptere det forslag som nå foreligger så skyldes det at KS ønsker å få avsluttet debatten om grunnlovsfesting. KS ser det som viktig at retten til frie lokale valg gis et grunnlovsmessig vern. Det forslaget som nå ligger i Stortinget vil bringe norsk rett i samsvar med de traktatmessige forpliktelser som Norge har påtatt seg etter Charteret om lokalt selvstyre av 15. oktober 1985 art. 2, og mer i samsvar med øvrige europeiske lands rett. Norsk rett er i dag ikke i samsvar med de traktatmessige forpliktelser som Norge har påtatt seg. Det vises her blant annet til prof. Eivind Smiths artikkel «Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyret i Norge», inntatt i boken «Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? (2011)», s. 55. Det vises også til stipendiat Sigrid Stokstad, i hennes artikkel «En folkerettslig målestokk for det kommunale selvstyret», inntatt i samme bok, s. 25. Av 26 europeiske konstitusjoner er Norge alene om å ikke ha en bestemmelse om lokalt selvstyre/lokaldemokratiet i Grunnloven.

Stortinget vil etter forslaget beholde sitt hensiktsmessighetskjønn overfor kommunene, samtidige som lokaldemokratiets viktige funksjon gis en plass i grunnloven, jf nærmere nedenfor. Forslaget innebærer i så måte et «kompromiss».

3. Grunnlovsvern av det kommunale selvstyre eller av lokaldemokratiet?

Selv om KS kan akseptere det forslaget som nå ligger i Stortinget, ønsker KS primært en bestemmelse i Grunnloven som gir et vern av det lokale selvstyre. KS ønsker også at et slikt vern skal kunne prøves av domstolene. Et slikt forslag vil etter KS sitt syn harmonere best med Charteret om lokalt selvstyre av 15. oktober 1985, som i artikkel 2 omtaler det kommunale selvstyret, selv om også nåværende forslag vil innebære en oppfyllelse av de traktatmessige forpliktelser som Norge har påtatt seg. Det samsvarer også best med hvordan de fleste europeiske land har omtalt kommunene i Grunnloven. Det vises her til artikkel fra Eivind Smith i boken «Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre». Han slår først fast at Norge er nokså alene i Europa om å ha en grunnlov der kommunale selvstyreorganer ikke er nevnt. Han skriver *deretter på s. 54; «Samtidig er det viktig å være klar over at grunnlovsbestemmelsenes nærmere innhold varierer. Det store flertallet går imidlertid lenger enn til bare å nevne kommunene eller gi prinsippbestemmelser om kommunalt selvstyre. De fleste gir også mer eller mindre omfattende regler om kommunens oppgaver og om selvstyrets omfang på visse områder(...)Avstanden til situasjonen i Norge blir tilsvarende større»*. Det tilsier etter KS sin oppfatning at også det kommunale selvstyret bør vernes i grunnloven og at det bør være visse skranker for når Stortinget kan bruke lovgivning for å begrense kommunens kompetanse i saker som primært er av lokal interesse.

4. Det hensiktsmessighetsskjønnet som Stortinget i dag har vil ikke bli begrenset ved det forslaget som nå ligger i Stortinget

De tidligere forslag til grunnlovsbestemmelser som er behandlet og avvist av Stortinget innebar slik det fremgår av redegjørelsen for Grunnlovsforslag nr. 13 et grunnlovsvern av det kommunale selvstyret. Det vil si at forslagene innebar en begrensning av Stortingets lovgivningskompetanse med videre utover hva som gjelder i dag. Hvilken kompetanse som Stortinget i dag har er oppsummert i statslitteraturen hos Andenæs og Fiflet, Statsforvaltningen i Norge (2006), slik, sitat:

«Grunnloven gir ingen bestemmelser om kommunenforvaltningen. Det er derfor et rent hensiktsmessighetsspørsmål for lovgivningen å avgjøre hvilke oppgaver som skal overlates til kommunene, og hvor stor selvstendighet de skal ha. Den eneste grense er at avgjørelser som etter Grunnloven skal treffes av Kongen eller Stortinget, ikke kan overlates til kommunale myndigheter på egen hånd»

Det forslaget som i dag ligger i Stortinget vil ikke innebære noen begrensning i det hensiktsmessighetsskjønn som Stortinget i dag har, med det unntak at retten til frie lokale valg ikke kan avskaffes ved lov. Forslaget forutsetter at det finnes en kommune, men det er opp til Stortinget å regulere kommunenes myndighet og oppgaver. Stortinget vil derfor fortsatt ut fra et rent hensiktsmessighetsskjønn kunne treffe beslutninger om kommunens oppgaver og kompetanse, geografisk inndeling og hvilke forvaltningsnivåer Norge skal ha. Det skal imidlertid etter forslaget være minst ett lokalt nivå siden innbyggerne gis rett til frie lokale valg.

Bestemmelsen begrenser heller ikke Stortingets kompetanse til å styre kommunen i saker av lokal karakter. Dette følger av forslagets 1. ledd, 2. punktum hvor det fremgår at Stortinget kan pålegge disse organer oppgaver ved lov. Spørsmålet om hvilken myndighet og hvilke oppgaver de organer som innbyggerne velger skal ha kan da reguleres i lov. Da hensikten med formuleringen ikke er si noe om Stortingets generell lovgivningskompetanse, må formuleringen åpenbart forstås slik at Stortinget ved lov også i saker av lokal karakter kan regulere kommunens myndighet og oppgaver. Denne tolkningen følger også av bakgrunnen for forslaget, slik det er redegjort for i dokument nr. 12:13 (2007-2008). Det fremgår der at hensikten med bestemmelsen var å gi grunnlovsvern til retten til frie lokale valg, og at man ikke ønsket å grunnlovfeste det kommunale selvstyre, heller ikke i saker av lokal karakter. Dette

blant annet som følge av de avgrensings spørsmål som kan oppstå om hva som er saker av lokal karakter. Dette innebærer at forslaget åpenbart ikke begrenser Stortinget sitt skjønn. Det vil fortsatt være et hensiktsmessighetsspørsmål for Stortinget med lovgivningen med mer å avgjøre hvilke oppgaver som skal overlates til kommunene, og hvor stor selvstendighet kommunene skal ha, også knyttet til saker av lokal karakter. Dette er også lagt til grunn av Eivind Smith, i nevnte artikkel, se s. 61.

Det er ingen motsetning mellom menneskerettigheter og en grunnlovsbestemmelse som nevnt. Som nevnt begrenser ikke bestemmelsen Stortingets hensiktsmessighetsskjønn til å vedta lover som begrenser kommunens handlefrihet. Menneskerettigheter kan uansett ikke anses som saker av «lokal karakter». Kommunen vil også være pålagt å følge de menneskerettigheter som inkorporert som en del av norsk rett.

Derimot vil en grunnlovsbestemmelse med det innhold som foreslått kunne tjene både som politisk og rettslig *argument*. I juridisk sammenheng vil den kunne tjene som argument ved *tolkning* av den til enhver tid gjeldende lov. Hva som følger av en lov vil måtte bero på lovens egen ordlyd, formål og motiver, og gjennomslagskraften vil slik trolig være svært begrenset. Det vises her også til at formålet med nevnte bestemmelse, slik det også uttrykkelig fremgår av saksfremstillingen til grunnlovsforslaget (dokument nr. 13(2007-2008) ikke er å verne det lokale selvstyre, men innbyggernes rett til frie valg på et lokalt nivå. En grunnlovsbestemmelse som her foreslått er ikke egnet for prøving og kontroll av domstolene. Se tilsvarende Eivind Smith s. 64.

5. Hvorfor KS kan akseptere forslaget som nå ligger i Stortinget

KS kan akseptere forslaget fordi det er viktig å gi retten til lokale valg et konstitusjonelt vern.

Dette forslaget vil også bringe Norsk rett i samsvar med de traktatmessige forpliktelser som Norge har påtatt seg, og mer i samsvar med øvrige europeiske lands rett.

Ved forslaget er Stortingets hensiktsmessighetsskjønn bevart samtidig som bestemmelsen uttrykk den viktige plass som kommunene har i styringsformen, og anerkjenner det viktige arbeidet som folkevalgte gjør i kommunene.

Kommuner er i dag omtalt to steder i Grunnloven, henholdsvis i § 58 (valgting) og § 105, 5. ledd (dokumentinnsyn og møteoffentlighet). Dette viser at konstitusjonen forutsettes at en kommune finnes, og det er derfor også naturlig at det tas inn en bestemmelse i grunnloven som uttrykk at det er folket i lokale valg som skal «styre» kommunene.

Kontaktpersoner;

- Styreleder Gunn Marit Helgesen, 91740802, gunn.marit.helgesen@ks.no
- Advokat Øyvind Renslo, 48012358, oyvind.renslo@ks.no