

Kommunar inn i den konstitusjonelle varmen

Om den langtrekte prosessen med å få det kommunale sjølvstyret inn i Grunnlova

Anne Lise Fimreite

Professor i administrasjon og organisasjonsvitenskap, prorektor

Universitetet i Bergen

E-post: anne.fimreite@uib.no

Dr. polit. 1996

Yngve Flo

Forskar 1 og historikar

Uni Research Rokkansenteret, Bergen

E-post: yngve.flo@uni.no

Dr. art. 2005

SAMANDRAG

Etter seks mislukka forsøk på tre tiår, vart det kommunale sjølvstyret grunnlovfesta i Noreg våren 2016. Politikarane hadde tidlegare vore i villreie om kva som eigentleg skulle grunnlovfestast, og kva konsekvensane ville verte. Artikkelen, som freistar å forklare den politiske skepsisen, peikar på ambivalensen knytt til sjølve konseptet kommunalt sjølvstyre. Omgrepet har lange tradisjonar i norsk politisk retorikk, men har dei seinaste tiåra endra mening. Det uttrykkjer i større grad ein juridisk og politisk ambisjon om å byggje eit kommunalt forsvarsverk mot staten, noko som gjer omgrepet mindre relevant og meir politisk problematisk enn tidlegare. Artikkelen trekkjer òg inn historiske erfaringar for å forklare skepsisen mot grunnlovfesting. Det fleksible institusjonelle rammeverket kring kommunane har historisk sett vore ein viktig føresetnad for at lokaldemokratiet kunne spele ei sentral rolle i framveksten av det norske velferdssamfunnet. At Stortinget på sjuande forsøk sa ja til grunnlovfesting, var uttrykk for at politikarane kjende seg trygge på at vedtaket ikkje ville ha utilsikta og uynskte konsekvensar for statleg politikk overfor kommunane.

Nøkkelord:

Kommunalt sjølvstyre, Lokaldemokrati, Grunnlov, Velferdskommune

ABSTRACT

Local government upgraded.*The Long-drawn Process of Incorporating Local Self-Government into the Norwegian Constitution*

The spring of 2016, after six failed attempts in three decades, local self-government was finally incorporated in the Norwegian Constitution. Previously, politicians had been in doubt: Exactly *what* was to be established by law, and what would be the consequences? This article, which aims to explain the political scepticism, focuses on the ambivalence concerning the very concept *local self-government*. The sense of the term, deep-rooted as it is in Norwegian political rhetorics, has changed in recent decades. It expresses to a larger extent a judicial and political ambition to build a municipal defence against the state. This makes the expression less relevant and politically more problematic. The scepticism is also explained by *historical experiences*. Historically, the flexibility of the institutional framework surrounding the municipalities secured that local democracy could play an important part in the development of the Norwegian welfare society. Parliament's 'yes' on the 7th attempt, shows us that the politicians now felt confident this amendment to the Constitution would not give any unintended and unwanted consequences for central state policy vis-à-vis the municipalities.

Keywords:

Local self-government, Local democracy, Constitution, Welfare municipality

«Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.» Ein skulle ikkje tru det, men desse ganske nøkterne formuleringane om korleis lokalstyret skal vere organisert, representerer sluttsteinen for ein meir enn tretti år gamal strid om kommunens rettslege grunnfeste i Noreg. Eit nesten unisont storting vedtok den 31. mars 2016 å ta inn desse to setningane som eit tillegg til § 49 i Grunnlova.¹ Dette var ein «*historisk dag*», konstaterte kommunalminister Jan Tore Sanner. Han trekte linene tilbake til formannskapslovene av 1837, men òg til Europarådets charter om lokalt sjølvstyre av 1985.² Så var det då også dette dokumentet, underteikna av Noreg med samtykke frå eit samrøystes storting, som for alvor hadde utløyst diskusjonen om å sikre kommunen konstitusjonell forankring. «*The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution,*» hette det i Charteret,³ og det kinkige spørsmålet om kor vidt Noreg svikta internasjonale plikter ved å unnlate å sleppe kommunen inn i Grunnlova, vart henta fram kvar gang spørsmålet vart lufta.

1. St. 2016, s. 2419–2426; 2441–2442.

2. St. 2016, s. 2425–2426.

3. Sitert etter Innst. S. nr. 110, 1988–89.

Før 2016 hadde heile seks storting med solid margin sagt nei til varierende framlegg til grunnlovsværn om kommunen.⁴ Spørsmål knytt til kommunens nærvær – eller snarare; påfallande *fråvær* – i Grunnlova har vore handsama i fleire arbeid (Bernt 1997, Flo 2000 og 2003, Smith 2003 og 2011, Heide 2008, Stokstad 2011 og 2012). Ambisjonen vår er å skissere nokre hovudtrekk ved den politiske og faglege debatten knytt til dei mange fåfengde freistnadene (og den endelege, vellukka) på å sikre kommunen konstitusjonell forankring. Sjølv om dette såleis er ein typisk oversiktartikkel, tillèt vi oss å vere selektive. Vi konsentrerer oss om det som med vedtaket våren 2016 på noko avstand er dei sentrale spørsmåla: Kva var det *eigentleg* som hadde «gått gale» tidlegare, og kva gjorde ein «rett» denne gongen? Kva inneber det at kommunen har sloppe inn den konstitusjonelle varmen?

Artikkelen er tredelt. Vi startar med å reflektere kring uvisse som har rådd om *kva* det eigentleg var ein skulle grunnlovfeste i samband med dei mange resultatlause framstøytane, og knyter dette spesielt til ulike forståingar av sjølv konseptet *kommunalt sjølvstyre*. Deretter viser vi substansen i nokre historisk orienterte argument knytt til velferds kommunen og verdien ved eit fleksibelt institusjonelt rammeverk kring kommunen som vart spelte inn mot parlamentarikarane i samband med grunnlovsdebatten i 2012. Til slutt vender vi tilbake til vedtaket våren 2016, med spesiell merksemd kring dei innebygde føresetnadene for grunnlovendringa.

DET VANSKELEGE SJØLVSTYREOMGREPET

At seks freistnader på grunnlovfesting (med alternative formuleringar og grunngevingar) fall mellom 1988 og 2012, har etter vårt syn to hovudforklaringar: Det var for det fyrste uvisst for fleirtalet *kva det eigentleg var ein skulle grunnlovfeste*, innanfor eit spenn der det på den eine sida nærast berre handla om å konstatere eksistensen av kommunar, og på den andre sida å etablere ein lokal maktsfære der staten ikkje kunne trenge inn. For det andre, i forlenginga av dette, var det uklårt for fleirtalet *kva konsekvensar grunnlovfestinga ville ha* – konsekvensar som kanskje ikkje lét seg lese ut av paragrafens ordlyd eller argumenta for lovendring. Uvisse gav seg særleg til kjenne i form av uttrykt frykt for at den statlege styringa overfor kommunane skulle verte skadelidande, eller at staten på ein upårekna måte skulle binde seg til visse plikter overfor kommunane. Eitt argument som elles gjekk att, var at kommunen var ein institusjon som allereie stod sterkt i det norske politisk-administrative systemet, og at grunnlovfesting difor ikkje var nødvendig.

Frå dei som fronta initiativa til grunnlovfesting, vart fleirtalets skepsis gjerne tolka som uttrykk for overdriven «statsiver» eller snevre sektorinteresser, og manglande evne til å ta konsekvensane av ein ofte uttrykt prinsipiell velvilje overfor kommuneinstitusjonen og lokalpolitikken. At kommunens sterke stilling vart nytta som argument *mot* grunnlovfesting, vart gjerne framheva som spesielt paradoksalt (m.a. Bernt 1997:162). Samstundes var konsistensen ikkje nødvendigvis større på tilhengarsida. Det kan synest som om førestellin-

4. Framlegg vart avviste i 1998, 1999, 2003, 2007 og 2012 (Innst. 182 S., 2015–16). Eit framlegg vart òg avvist i 1988, altså før Charteret var ratifisert, sjå Dok. 10, 1983–84 (framlegg nr. 8) og Innst. S. nr. 88, 1987–88.

gane om *kva ein skulle verne* og *kvifor* reelt sett var sprikande, og tilhengjarane gjekk fleire gonger inn i eit retorisk skårfeste: Dei makta ikkje å kommunisere kvifor grunnlovfestinga på den eine sida var viktig, men på den andre sida – slik argumentet gjerne var – eigentleg ikkje innebar noko substansielt nytt, og følgeleg ikkje nokon «risiko» for staten.

Noregs tilslutnad til det europeiske charteret om kommunalt sjølvstyre vart ofte trekt fram i debatten av tilhengjarane av grunnlovfesting. Det fanst ulike faglege meiningar om kor vidt tilslutnaden til Charteret innebar ei folkerettsleg *forplikting* til grunnlovfesting (m.a. Heide 2008, Stokstad 2011, Smith 2011), men dei (moglege) pliktene overfor Charteret var uansett åleine aldri tilstrekkeleg til å overtyde eit grunnlovsfleirtal. Eit slikt fleirtal ville realistisk sett fyrst vere mogleg den dagen parlamentarikarane jamt over kjende seg trygge på kva dei vedtok, og at vedtaket ikkje ville ha utilsikta konsekvensar.

Forpliktande eller ikkje; etter Charteret var det altså «*the principle of local self-government*» som burde finne vegen inn i den norske grunnlova. Og vi må dvele ved dette; det kommunale (eller lokale) sjølvstyret, som det heiter i norsk språkdrakt – for i det mange-tydige og til dels innbyrdes motstridande i omgrepet finn vi mykje av forklaringa på den lange ørkenvandringa fram til stortingsvedtaket våren 2016.

Uttrykket *det kommunale sjølvstyret* har heilt sidan midten av 1800-talet vore del av norsk politisk retorikk, og var ved utgangen av hundreåret etablert som samlenemning for visse kvalitetar og eigenskapar ved kommunen (Flo 2003). Då formannskapslovene vart freista reviderte for fyrste gong i 1900 (Flo 2004), skjedde det karakteristisk nok under nemninga *Lov om det kommunale Selvstyre*.⁵ Uttrykket karakteriserte frå starten ikkje rettar som låg til kommunen som institusjon, men til *folket* i dei lokale fellesskap. Det mest trefande er å omtale det som den lokale varianten av folkesuverenitetsprinsippet: Det handla om ein rett folket i desse lokale fellesskapa skulle ha til å styre seg sjølv, gjennom lokale representative organ. Då den historiske utviklinga av kommunalforfatninga vart skildra i samband med det nemnde lovarbeidet frå 1900, vart typisk nok *parallelleten* mellom formannskapslovene og Grunnlova – bae som uttrykk for «folkets sjølvstyre», i tydinga folkesuvereniteten – understreka: Formannskapslovene var «*paa det kommunale Omraade ... Grundlove paa en lignende maade, som de gjældende Forfatningslover er paa Statens. Ligesom denne er Formandskabsloven bygget paa Principet om Folkets Selvstyre, forsaavidt som den lægger saavel den kontrollerende, som den beskattende og bevilgende Myndighed med Hensyn til de kommunale Anliggender i Hænderne paa Kommunens egne Indvaanere gennem deres valgte Repræsentanter.*» (Formannskapslovkomiteens innstilling: 8)

I neste omgang handla sjølvstyret om tilhøvet mellom dei lokale fellesskapa og staten. Kommunen utgjorde ein eigen, lokal sfære av det offentlege livet. Innan denne sfæren skulle fridomen til å agere vere stor, så lenge tiltaket ikkje var forbode eller føregjekk i konkurranse med andre aktørar – og kommunen skulle ikkje kunne påleggjast ei oppgåve og ei utgift utan heimel i lov (bylova § 23; landlova § 27). Dette såkalla negativt avgrensa sjølvstyret gav kommunen stort armslag, i alle høve i teorien, og påbodet om at staten måtte gå lovvegen, representerte i og for seg eit «vern» mot staten. Den lokale folkesuvereniteten skulle like fullt fungere innanfor einskapsstatens rammer, og det var liten tvil om at

5. Lovframlegget er vedlegg til Ot. prp. nr. 16, 1909.

statsborgaren som hovudregel trumfa den lokale medborgaren ved det som måtte oppstå av interessekonflikt, til dømes når det gjaldt å definere yttergrensene for den lokale sfæren. Studerer ein motiva bak freistnaden på lovrevisjonen i 1900, ser vi at sjølvstyret ikkje vart oppfatta å representere ein motsetnad til «*Lovgivningens Suverænitet ligeoverfor Kommunerne som overfor enhver anden Bestanddel af det Statsmyndigheden underliggende Land og Folk*», og at statens «*uindskrænkede Raadighed ogsaa paa det kommunal Livs Omraade*» prinsipielt og teoretisk var sjølvsaagt.

Då lovkomiteen framførte desse resonnementa, skjedde det med ein retorisk brodd mot den «*almindelige opinion*», som neppe var fullt klar over realitetane, og som var «*under tiden vildledet af misbrugte politiske Slagord om et absolut Selvstyre i Byer og Bygder*» (Formannskapslovkomiteens innstilling:10). Formuleringa syner at det allereie på 1800-talet fanst krefter som nytta omgrepet «sjølvstyre» som eit ålment argument mot statleg intervensjon i den kommunale sfæren. Det *faktiske* forholdet mellom stat og kommune har då òg endra seg drastisk over tid, og dei fyrste par-tre generasjonane er det opplagt at den kommunale verksemda i hovudsak gjekk føre seg på lokale premisser, medan staten spelte ei – i alle høve sett med våre auge – tilbaketrekt eller passiv rolle. Men i realiteten vart konseptet «kommunalt sjølvstyre» på autoritativt hald forstått på ein måte som i like stor grad karakteriserte statens overhøgdom som kommunens fridom.

I sum vil vi driste oss til å seie at det var kommunens doble karakter som nasjonal og lokal som frå starten var ein sentral del av konseptet kommunalt sjølvstyre. Kommunen var då òg eit institusjonelt arrangement med påfallande stor elastikk. Sjølvstyret var ei kraft som på ei og same tid skulle fungere som reiskap for det lokale og for det nasjonale fellesskapet. Dette innebar at sjølvstyret i praksis kunne fungere også som ei forlenging av statleg makt; lokalpolitikken, lokalkunnskapen og lokalt engasjement kunne mobiliserast som ei kraft for å realisere nasjonale målsetnader ute i lokalsamfunna. I etterkrigstida var sjølvstyrets evne til å tilføre nasjonal politikk ein *meirverdi* eit hovudmotiv for å bruke kommunen som infrastruktur for velferdsstaten (Flo 2004: kap. 9). Denne politikken bygde på ei førestelling om at statlege krav til kommunen ikkje stod i eit naturgjeve motsetnadsforhold til kommunalt sjølvstyre, men vi kan likevel seie at den innebar visse kvalitative krav til statleg styring: Den burde ideelt sett skje med moderasjon og måtehald, og respekt for den lokale integriteten; lokalpolitikk gav fyrst mening om han hadde eit visst armslag. Ambisjonane om eit sjølvstyre som i langt sterkare grad skulle virke i statens teneste, hang difor saman med det som sidan 1970-åra har vore omtala som eit *rammestyringsideal*.

At førestellinga om folkesuverenitet og kommunens doble karakter som reiskap for den lokale og den nasjonale viljen var eit prinsipielt utgangspunkt for det kommunale sjølvstyret, er ikkje einstyddande med konsensus om ei slik forståing gjennom historia. Omgrepet er blitt tilført nye dimensjonar, og det har oppstått nye fortolkingar av kva som utgjer den eigentlege kjernen. Norsk kommunalhistorie kan lesast som ein ideologisk kamp om å fylle omgrepet med innhald, og om å vere den som best forvalta førestellinga om «ekte» kommunalt sjølvstyre (Flo 2004). Omgrepet har såleis ein viktig subjektiv, politisk dimensjon. Endringane i omgrepsforståinga har samanheng med endringar i kommunens reelle status og stilling, og med utviklinga når det gjeld faglege tilnærmingar. På statsvitenskapleg hald vert det kommunale sjølvstyret gjerne oppfatta som eit verdikompleks; som ein møtestad for fleire og potensielt motstridande politiske verdiar. «*Det er bred enighet i statsvitenska-*

pelig litteratur om at kommunalt selvstyre ikke står for én verdi, men et sett av verdier som til dels kan trekke i ulike retninger», skreiv kommunelovutvalet (NOU 1990:13: 69; med ref. til NOU 1974:53; NOU 1988:38). Ein historikar vil kunne påpeike at nemninga «kommunalt sjølvstyre» i det politiske ordskiftet ofte fungerer som ei narrativ forkorting (Ryymim 2017); som ein ålmenn referanse til kommunens historiske bidrag i samfunnsbygginga – om enn aktørane kan ha ganske ulike førestellingar om realinnhaldet i historia og dei implikasjonar dette har for vegval i samtida.

Sjølv om det mangetydige og til dels innbyrdes motstridande såleis har vore eit særtrekk ved forståingar av dette konseptet gjennom mange generasjonar, vil vi hevde at det frå inngangen til 1970-åra føregjekk eit skifte i synet på det kommunale sjølvstyret som er viktig for å forstå kvifor prosessen med å få kommunane inn i Grunnlova tok så lang tid. Til dels vart annan terminologi som meir intuitivt forståeleg understreka kommunens kvalitetar som arena for realisering av folkesuverenitetsprinsippet, uttrykk som «lokaldemokrati» og «lokalt folkestyre», teke i bruk i det politiske og akademiske ordskiftet. Til dels etablerte det seg forståingar der «sjølvstyret» i mindre grad handla om interessefellesskapet på tvers av nivå, og i sterkare grad vart forstått som ein lokal sfære som skulle *vernast* mot eller representere ei *motmakt* mot staten. Dette innebar at det ut frå omsynet til sjølvstyret ville hefte noko uheldig ved dei fleste former for statleg intervensjon overfor kommunane. I etymologisk forstand er det norske «sjølvstyre» og det greske «autonomi» identiske ord, og difor var vegen kort til det statsvitskaplege autonomiomgrepet, ein autonomi som altså berre har status som éin av fleire innbyrdes motstridande «sjølvstyreverdier» i statsvitskapleg litteratur.

At fleire no sette likskapsteikn mellom sjølvstyre og autonomi (frå staten) – ei forståing mange vil sjå som intuitiv og logisk – førte for det fyrste til at omgrepet kommunalt sjølvstyre vart oppfatta som langt *mindre treffande* enn før. Norsk kommunalpolitikk tok i tiåra etter 1945 sikte på å ta kommunane og lokalpolitikken i bruk som reiskapar for den ekspanderande velferdsstaten, og som nemnt, bygde dette på ei førestelling om at sjølvstyret var ei viktig kraft også for staten – eit *resonnement* som var «umogleg» ut frå den nye forståinga av omgrepet, der statleg og kommunal makt materialiserte seg som motkrefter innanfor eit slags nullsumspel. Statsvitaren Francesco Kjellberg, ein nestor innan norsk kommunalforsking, var så langt vi kan sjå den fyrste som frå fagleg hald stilte seg tvilande til kor treffande omgrepet var. Allereie for 50 år sidan hevda han at det kommunale sjølvstyret *ikkje* hadde vore det eigentlege referansepunktet for reformene overfor kommunal sektor i tida som var gått etter den andre verdskrigen. Det hadde like mykje vore tale om «*effektivitet, hensiktsmessighet og økonomisk rasjonalitet*», skreiv Kjellberg, som dermed sette desse verdiane (og heile politikken for å integrere kommunane sterkare i det nasjonale styringsverket) som motsetnader til sjølvstyret (Kjellberg 1967:222–223).

For det andre, og i forlenginga av dette, vart omgrepet kommunalt sjølvstyre normativt sett *meir problematisk* for mange. Det bar i seg potensiale for å motarbeide nasjonalt utforma politikk, kanskje på ein slik måte at sårbare einskildmenneske vart skadelidande – eller det bar i det minste i seg ein risiko for at *andre* kunne misforstå, og tru at sjølvstyre handla om å setje seg opp imot staten og statleg verna rettar. Igjen kan vi stø oss til Kjellberg, som i alle høve ved inngangen til 1990-åra hadde konkludert med at det var best å forkaste heile omgrepet. Kjellberg såg ein motsetnad mellom tradisjonelt kommu-

nalt sjølvstyre og behovet for nasjonal styring gjennom særlovgeving, og lanserte ideen om å «*oppgi det hevdvunne, men ganske markspiste begrepet «selvstyre» med lokalt folkestyre*» (Kjellberg 1991:61). Denne tanken var då allereie lansert i framlegget til føremålsparagraf til ny kommunelov, utarbeidd av eit utval der Kjellberg var medlem. I framlegget – som i 1992 vart gjeldande lov – heitte det at målet var å skape eit funksjonsdugeleg kommunalt *folkestyre* (NOU 1990:13; særleg diskusjon s. 84).

At omgrepet «sjølvstyre» vart vurdert som for problematisk for kommunelova i 1992, kan kanskje også forklarast med at eitt og same ord ikkje nødvendigvis betyr det same når det inngår i politisk terminologi, som når det skal brukast i juridiske samanhengar. Det mangetydige og ambivalente må då skrellast vekk, til fordel for presisjon.

Juristen Sigrud Stokstad poengterte i avhandlinga si nettopp at det kunne vere skilnader mellom omgrepets rettslege aspekt og bruken av omgrepet i andre samanhengar, m.a. som politisk norm (Stokstad 2012:2). Stokstad konstaterte vidare at sjølvstyret var «*underregulert*» i norsk rett, og at det i fråvær av ein «*entydig angivelse av hva kommunalt selvstyre er*» ikkje fanst nokon «*klar målestokk å måle rettslig regulering av kommunalt selvstyre i Norge opp mot*» (Stokstad 2012: 342; 7). Slik vi oppfattar henne, konkluderte ho like fullt med at det rettslege aspektet ved sjølvstyret handla om å definere ein verna kommunal sfære. Skulle ein styrkje det rettslege vernet om sjølvstyret, var det mest føremålstenleg «*å anerkjenne en egen kommunal interesse*», og ein måtte «*forlate i hvert fall deler av 'integrasjonstanken' der kommunene er underordnet det nasjonale fellesskapet i situasjoner der tvister oppstår*» (Stokstad 2012:344).

I den grad det er råd å identifisere nokon felles tilnærming til sjølvstyreomgrepet blant norske juristar som har reflektert over kva det kan innebere i konstitusjonell samanheng, må det nettopp vere at dei anten tek utgangspunkt i eller konkluderer med at det handlar om å byggje kommunale forsvarsverk mot staten – som heilskap, eller mot delar av staten – og at eit reelt sjølvstyre stiller krav til modifikasjonar eller markante endringar i etablert statleg politikk overfor kommunane. Dette er i og for seg ei «kjellbergsk» tilnærming; skilnaden er at juristane ikkje (nødvendigvis) endar opp med å avvise omgrepet på normativ basis.

I ei kartlegging av det lokale sjølvstyrets stilling i europeiske grunnlover, definerte juristen Ola Rambjør Heide det lokale sjølvstyret som «*frihet fra innblanding utenfra*»; «*kommunenes frihet til selv å treffe egne valg uten at disse valgene skal kunne korrigeres av utenforstående (typisk sentrale myndigheter)*». (Heide 2008:394). Han viste vidare til Eivind Smith for nærare definisjonar av omgrepet, og nettopp Smiths forståing av omgrepet er særskilt viktig i vår samanheng. Han var i fleire rundar involvert i arbeidet med å utforme grunnlovframlegg (Smith 2011: note 22), Saman med KS utarbeidde han òg framlegget som vart reist av representantar for alle parti, og avvist av Stortinget i 2012 (Hompland og Lesjø 2016:182).

I 2011 drøfta Smith problemstillingar knytt til grunnlovfesting av sjølvstyret. Når det gjaldt sjølve sjølvstyreomgrepet, konstaterte Smith at dette som regel var sterkt positivt ladd, men at det likevel kunne eksistere underliggjande usemje om meininga og kva faktiske tilhøve det burde sikte til. I mangel av ein autoritativ definisjon frå grunnlov eller anna lov, måtte han sjølv etablere ein slik målestokk. «*I alle fall for vårt formål er ordene «autonomi» og «selvstyre» identiske*, slo Smith fast (Smith 2011:50). Den vidare drøftinga

bygde vidare på denne forståinga. Den grunnleggjande premissen syntest vere at sjølvstyret berre kunne vere reelt om staten – som opplagt var den kommunen skulle sikrast autonomi overfor – i langt mindre grad regulerte den kommunale sfæren. Oppfatninga viste mellom anna att når Smith avviste at kommunelova av 1992 gav noko rettsleg feste for kommunalt sjølvstyre, m.a. på grunnlag av at lova spesifiserte at den kommunale verksemda skulle utøvast «*innenfor rammen av det nasjonale fellesskap*» (Smith 2011:53). Fenomen som rettslege lovkrav, standardkrav, øyremerkte tilskot, maksimumsatsar for kommunal inntektsst-katt og rett for statlege klageorgan til å prøve legaliteten av kommunale vedtak, og i stor grad det kommunale skjønnnet, tok sikte på å avgrense den kommunale handlefridomen, og stod etter hans syn «*som utgangspunkt i motsetning til tanken om kommunalt selvstyre*» (Smith 2011:51).

Smith såg langt større prinsipielle og praktiske utfordringar ved at kommunen vart hierarkisk underlagt den utøvande makta, og særleg dei ytre delane av statsforvaltninga, enn at han var underlagt statleg lovgjevarmynde.⁶ Dette var likevel ikkje nødvendigvis noko avgjerande moment i den *konstitusjonelle* debatten; Smith presiserte nemleg at forvaltninga sjølv var bunden av ordinær lov – difor kunne sjølvstyret i nett denne relasjonen også tenk-jast ivareteke gjennom vanleg lov. Det var følgjeleg i relasjonen til *lovgjevar*, altså Stortinget, at spørsmålet om grunnlovfesting vart sett på spissen (Smith 2011:52). Smith synest å ha preferansar for denne forma for skrankar – altså eit «*rettsvern mot inngrep i kommunenes valgfrihet som blir etablert gjennom eller med hjemmel i såkalt formell lov*» (Smith 2011:54). Med andre ord: Sjølv ikkje Stortinget burde kunne påleggje kommunen kva som helst. Det viktigaste kriteriet for kommunal autonomi – og dermed sjølvstyre – var retten til å definere og avvise oppgåver og plikter; «*friheten til å velge hva som skal gjøres eller ikke gjøres på områder som er av betydning for kommunens innbyggere*» (Smith 2011:51). Om det skulle etablerast eit grunnlovsvern i eigentleg forstand, måtte ein etter Smiths syn setje grenser som ikkje kunne overskridast ved vanleg lov, og sikre at kompetansetvistar vart avklåra rettsleg. Det sterkaste rettsvernet fekk sjølvstyret om kommunane kunne gå til ein uavhengig domstol for å få avgjort omfanget av lovgjevarmynde og forvaltningsmynde. «*Dersom [staten] selv med endelig virkning avgjør hva de reglene som gjelder for [kommunen] går ut på, kan vi ikke snakke om «selvstyre» eller «autonomi» for den sistnevnte part. Det samme gjelder dersom den første avgjør hvordan den andre skal anvende reglene i den enkelte sak.*» (Smith 2011:64)

Vi har så langt framheva sjølve uvisse om kva kommunalt sjølvstyre innebar som ei sentral forklaring på skepsisen til grunnlovfesting. Omgrepet bar på eitt vis i seg den gamle dåmen av stordom, og representerte i kjernen verdiar og institusjonelle arrangement som «alle» sa seg samde i – men det var tilført element som gjorde det potensielt problematisk i den politiske kvardagen, spesielt om det vart tilført konstitusjonell autoritet. Ambivalensen var openberr. Stortingspolitikarane omfamna og distanserte seg frå omgrepet på same tid, og som regel innebar dette at dei gav seg ut på jakt etter føremålstenlege eufemismar. Det tverrpolitiske initiativet frå 2008 vart omtala som ei grunnlovfesting av «lokaldemo-

6. For ei drøfting av tilhøvet kommune–statsforvaltning, sjå Smith 2012, der behovet for å etablere domstolliknande mekanismar står sentralt.

kratiet», medan sjølve ordlyden refererte til ein rett tillagt innbyggjarane «*til å styre anliggender som er av lokal karakter gjennom lokale organer som er utpekt ved direkte og frie valg*» (Dok. nr. 12:13, 2007–08). Som vi ser; formuleringa var så varsam at ein ikkje berre unn-gjekk omgrepet «sjølvstyre», men også «kommune».

Å grunnlovfeste «lokaldemokratiet» innebar, som det vart uttrykt av initiativtakarane, «*[e]n mulighet som omgår problemstillingen*» (dvs. problem knytt til ei potensiell avgrensing av statleg handlefridom), og som samstundes sikra at Noreg innfridde pliktene sine etter Charteret (Dok. nr. 12:5, 2011–12:24). Så vidt vi kan sjå, var det ingen parlamentarikarar som festa seg ved paradokset – nemleg at Noreg i så tilfelle innfridde pliktene til å grunnlovfeste det kommunale sjølvstyret ved å grunnlovfeste formuleringar som var utvikla som *eit alternativ til og i opposisjon til* konseptet kommunalt sjølvstyre, vel å merke slik det gav seg til syne i «nytt» og kontroversielt snitt.

EI GRUNNLOV MED Plass TIL VELFERDSKOMMUNAR?

Det tverrpolitiske framlegget til ny grunnlovsparagraf som vart lansert i 2008, skulle opp til avgjerd i Stortinget våren 2012. Nettopp fordi framlegget var støtta av representantar for alle parti, hadde mange venta at initiativet denne gongen skulle vinne fram, men til sjuande og sist fall framlegget, med heile 40 mot 103 røyster. Som vi skal gjere greie for nedanfor, kan dette overraskande utfallet ha samanheng med kva faglege innspel rikspolitikarane fekk – og ikkje fekk – då saka vart førebudd i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Då eitt av dei mange framlegga til grunnlovfesting vart forkasta i mai 2007, bad Stortinget regjeringa om å setje ned eit breitt samansett utval for å greie ut kva konsekvensane ville verte for anna lovgjeving overfor kommunane (St. 2007:3219), men ambisjonen om å få til ei fagleg fundert konsekvensutgreiing vart aldri innfridd. Ein kunne ha tenkt seg at negative eller positive røynsler frå andre land som regulerte sjølvstyret gjennom grunnlovene sine, ville verte lyfta fram i diskusjonen, men dette syntest i liten grad å ha skjedd. Forklaringa kan vere at ein har visst lite om kva faktiske konsekvensar grunnlovsformuleringane har hatt i desse landa,⁷ eventuelt at røynslene – sjølv frå nordiske granneland, som òg har velferdsstatar som i stor grad baserer seg på kommunen som utøvande ledd – når alt kom til alt vart vurderte å ha uvisss overføringsverdi til norske forhold; til vår spesifikke kommunaltradisjon og til vår spesifikke grunnlovstradisjon.⁸

7. Ola Rambjør Heide har systematisert reguleringa av sjølvstyret i 25 europeiske grunnlover, men han gjer ingen freistnad på å jamføre konsekvensar. «*Det har i svært liten grad vært mulig – eller for så vidt formålstjenlig – å gå inn på en nærmere tolkning av de ulike grunnlovsbestemmelser, eller på en empirisk studie av hvordan det lokale selvstyret fungerer i de ulike land.*» Heide 2008:393.

8. At det kommunale sjølvstyret har vore grunnlovfesta i granneland, har vore lyfta fram som argument mot dei som fryktar at slik inkorporering på eitt eller anna vis kunne utfordre nasjonal politikk på velferdsområdet. Sigrid Stokstad (som både omtalar sjølvstyrets konstitusjonelle status og den rettslege statusen reint ålment) slår fast: «*I norsk kontekst blir utformingen av det kommunale selvstyret ofte relatert til kommunenes ansvar for «velferdsstaten». Svensk og dansk rett viser imidlertid at det er mulig å gi det kommunale selvstyre sterkere rettslig vern også innenfor en slik ramme.*» (Stokstad 2012:340–341).

Det som i røynda føregjekk av «konsekvensutgreiing» i førekant av avgjerda som vart teken av Stortinget den 4. juni 2012, skjedde i form av ei open høyring som vart gjennomført av kontroll- og konstitusjonskomiteen den 29. mars. I tillegg til representantane for interesseorganisasjonen KS, var underteikna – ein statsvitar og ein historikar – dei einaste som representerte fagekspertisen under denne høyringa. Professor Eivind Smith var invitert, men var forhindra frå å møte. At juridisk ekspertise dermed ikkje var representert i panelet, vart i etterkant kritisert⁹ – og dette fråveret kan naturlegvis ha hatt konsekvensar for utfallet. Mykje tyder på at dei resonnementa og faglege vurderingane som vart gjort av underteikna, var medverkande til at grunnlovframlegget fall.¹⁰ At vi i praksis «interverte» i prosessen, gjer at vi må gjere nærare greie for motiva bak og substansen i det vi formidla overfor parlamentarikarane:

Underteikna har gjennom fleire tidlegare arbeid uttrykt uro over at kommunen i sterkare grad vert nytta som utøvande organ for nærgåande og detaljorientert statleg politikk, og at sjølve lokalpolitikken i større grad vert oppfatta som eit problem, ikkje som ein meirverdi (Fimreite og Flo 2002, Fimreite, Flo og Tranvik 2002, jf. også Fimreite, Flo, Tranvik og Aars 2004). Når vi åtvare kontroll- og konstitusjonskomiteen mot ei grunnlovformulering som potensielt innskrenka statleg makt overfor kommunen, skjedde dette ikkje primært ut frå ei omsut for statlege styringsbehov i og for seg, men ut frå ei frykt for at eit slikt inngrep kunne leggje stein til byrda, og såleis representere ei *bjørneteneste* mot kommunen. Sagt på ein annan måte; ynsket om å verne og å styrkje den kommunale handlefridomen er etter vårt syn rettkome, mellom anna fordi slik fridom er ein føresetnad for eit levedyktig lokaldemokrati – men å sikre denne fridomen gjennom konstitusjonelle verkemiddel, *kunne* tenkjast ha den motsette verknaden.

Innlegga vi heldt for komiteen¹¹ la stor vekt på det vi – basert på historiske erfaringar – meinte å kunne sjå av moglege konsekvensar av ei grunnlovfesting, på ålmenn basis og knytt til det aktuelle lovframlegget. I diskusjonen trekte vi fram både potensielle fordelar og ulemper, men dei kritiske innvendingane tok definitivt mest plass. Desse hadde brodd mot det vi oppfatta som uklære eller sprikande motiv for grunnlovfestinga, og manglande vilje eller evne til å sjå at kommunen, avhengig av lovtekstens form og føresetnader, i praksis kunne verte skadelidande av ei grunnlovfesting. Den siste innvendinga bygde vidare på fleire erfaringar frå tidlegare fridoms- og fristillingsreformer overfor kommunal sektor, som på paradoksalt vis har slått tilbake på kommunesektoren i form av snevrare spelerom (m.a. Fimreite, Flo Selle og Tranvik 2007:192).

Den viktigaste inspirasjonskjelda vår var tesen om *velferdskommunen*, utarbeidd av Tore Grønlie. Tesen vart presentert i det kommunehistoriske verket «Folkestyre i by og

9. Sjå m.a. utsegner av Gunn Marit Helgesen, Jan Fridthjof Bernt og Eivind Smith i artikkelen «Refser Stortingets nei til grunnlovsfesting», *Kommunal Rapport*, 24.5.2014.

10. Mangeårig KS-leiar Halvdan Skard, som var ein av pådrivarane bak framlegget, hevda fire år i etterkant at «innspill fra ei gruppe forskere i Bergen» var avgjerande for at framlegget vart «politisk torpedert i Stortinget»; Hompland og Lesjø 2016:182. At innspela frå underteikna var avgjerande for at framlegget fall, vart i og for seg stadfesta av representantar for fleire parti. Sjå utsegner i St. 2012 av Jette F. Christensen (Ap), s. 3763 f.; Hallgeir H. Langeland (SV), s. 3766; Per Olaf Lundteigen (Sp), s. 3766; Marit Nybakk (Ap), s. 3769.

11. Video frå den opne høyringa den 29.3.2012 er tilgjengeleg på Stortingets heimesider. Vi gjer merksam på at framstillinga her i artikkelen er ein syntese og ein freistnad på ei klårgjering, og følgeleg skil seg frå det som vart uttalt i høyringa på fleire punkt.

bygd», gjeve ut til formannskapslovenes 150-årsjubileum i 1987 (Grønlie 1987), og sjølve nemninga «velferdskommune» og viktige bidrag til forståing av fenomenet var utvikla av medforfattar Edgar Hovland (Hovland 1987).¹² I 2004 skreiv Grønlie på ny om velferdskommunens posisjon i norsk historie, i lys av den faktiske utviklinga og av det som var kome til av forskning dei føregåande 17 åra (Grønlie 2004). Velferdskommunen var ein syntese om den historiske dynamikken mellom stat og kommune, fundert på ei lang rekkje lokalt orienterte historiske studiar. Sjølve nemninga karakteriserer ei spesifikk gruppe av kommunar, nemleg dei som gjekk inn og fylte rolla som pionerar og innovatørar, mellom anna innan sosial-, helse- og skulepolitikken. Dette skjedde i alle høve frå om lag 1880 og fram til 1970-åra, ein knapt hundreårig periode som Grønlie omtalar som velferdskommunens klassiske fase – og innan dette lange tidsspennet identifiserte han to særmerkte delperiodar; ei pionertid frå 1890 til 1920 og ein kommunal renessanse frå ca. 1945 til midten eller slutten av 1960-åra. Vi hadde på einskilte felt «*en velferdskommune før vi får en velferdsstat*», konstaterte Grønlie (Grønlie 1987:253), men han nøgde seg ikkje med å påvise kronologien. Han etablerte også ein direkte årsakssamanheng mellom velferdskommunen og velferdsstaten: Staten lét seg inspirere av dei lokale initiativa til å gå inn og gjere tiltaka universelle, noko som i sin tur innebar ei avlasting av kommunane som gjekk i førevegen – og dermed frigjer av ressursar til ny lokal innovasjon. Dette pumpeverket av innovasjon, inspirasjon og avlasting har vore ei viktig kraft i framveksten av det norske velferdssamfunnet.

Saman med medforfattarane på «Folkestyre i by og bygd», lyfta Grønlie vidare fram dei institusjonelle føresetnadene for velferdskommunen – nemleg at Noreg hadde ei kommunalforfatning som var utforma med tanke på at kommunen skulle tene både nasjonen og lokalsamfunnet, og elles var så fleksibel at han var enkel å forme ut frå endra behov, føresetnader og ambisjonar. Denne fleksibiliteten gjaldt vel å merke ikkje berre kompetansen til å definere oppgåver (og, i alle høve frå 1880-åra av, evna til å mobilisere ressursar til å realisere tiltaka). Også dei kommunale røysterettsreglane var utforma slik at nye grupper kunne inkluderas i manntalet raskare enn kva som var tilfelle med den grunnlovfesta statsborgarlege røysteretten.

Det relativt lause rammeverket kring den kommunale verksemda kunne nok i teorien oppfattast som ein systemdefekt eller endåtil eit permanent trugsmål mot kommunen, men i røynda var det ein styrke. Fleksibiliteten gjorde sosiale og demokratiske framsteg enklare i kommunen enn i staten. Kommunane hadde fridom til å prøve og feile, og til å finne si rolle – i eit fruktbart møte mellom lokal praksis og lokal politikktutforming, statleg politikk og samfunnsutviklinga elles. Kort sagt; det vi kan kalle *den institusjonelle elastisiteten* er truleg ein viktig føresetnad for at det kommunale sjølvstyret bar rike frukter, og vann status som ei viktig samfunnsbyggjande kraft. Og sjølv om staten definitivt kom meir på offensiven som premissleverandør for kommunane etter 1945, og sjølv om det som etterkvart manifesterte seg meir treffande kan karakteriserast som ein *velferdsstatleg kommune*, gjer velferdskommunen seg framleis gjeldande: I dei seinaste par tiåra ser vi at både seks-

12. Omgrepet «velferdskommune» er både før og seinare vorte nytta i faglege og politiske samanhengar med eit anna innhald, då som regel som ein ålmenn referanse til kommunen som produsent av velferdstenester, uavhengig av om dette skjer på eige initiativ eller med utgangspunkt i statlege krav.

årsreforma i skulen, skulefritidsordninga, kontantstøtta og den kulturelle skulesekken, for å nemne nokre døme, er etablert som nasjonal politikk – basert på lokale politiske innovasjonar.¹³

Med støtte i desse resonnementa, hevda vi overfor stortingskomiteen at fråveret av grunnlovfesting historisk sett ikkje har vore eit problem. Det mangelfulle juridiske vernet har vore meir enn kompensert av det vi kan kalle eit politisk-ideologisk vern og ei tilhøyrande sterk politisk interesse for institusjonen. Ville det så nødvendigvis vere eit problem om kommunen *var* skriven inn i Grunnlova? Dette er det uråd å svare kategorisk ja eller nei på. Svaret er avhengig av ordlyden i og innebygde føresetnader for ei slik grunnlovsformulering, og naturlegvis også korleis lova vart forstått og praktisert. Går vi kontrafaktisk til verks, er det likevel grunn til å tru at kommunen ville ha spelt ei meir smålåten rolle som samfunnsentreprenør etter ei tenkt grunnlovfesting i 1837, vel å merke om denne hadde innebere ei fastare regulering av sjølv kompetansefordelinga mellom stat og kommune – til dømes ved at handlingsrommet til kommunen vart klårare definert. Om den statlege overhøgda over kommunen hadde vore klårare markert frå starten, kan det tenkjast at velferdskommunen aldri hadde sett dagens lys – og motsett; om den kommunale autonomien i form av eitt eller anna slags kommunalt «vern» mot staten hadde vore tydeleg definert, kunne det potensielt ha skapt vanskar for arbeidet med å skape kommunen om til ein bærebjelke i velferdsstaten i etterkrigstida.

Denne delen av resonnementet kokar ned til det følgjande: Det finst visse grunnleggjande trekk ved kommuneinstitusjonen som har vore permanente sidan 1837; desse vert i hovudsak dekte av det vi tidlegare har skildra som den tradisjonelle eller opphavlege forståinga av konseptet kommunalt sjølvstyre. Sjølv relasjonen mellom stat og kommune, mellom anna når det gjeld fordeling av oppgåver og ansvar, har likevel endra seg drastisk gjennom sju generasjonar, og desse endringane har etter vårt syn stort sett vore viktige for å sikre sosiale og politiske framsteg. Denne fleksibiliteten ville stå i fare ved ei grunnlovsfesting av noko som gav uttrykk for det vi har skildra som den «nye» forståinga av kommunalt sjølvstyre, der «sjølvstyret» representerer ei meir eller mindre spesifikk forståing av kva autonomi kommunen skal ha frå staten.

Den statlege styringa av kommunane og utforminga av nye krav overfor kommunane skjer nemleg i all hovudsak i ein sektorkontekst, og det same vil logisk sett vere tilfelle for det vi med eit normativt forteikn kan karakterisere som den statlege *overstyringa* av kommunane. Om Noreg bygde eit konstitusjonelt vern mot denne overstyringa, måtte naturlegvis både fagkomitear, statsrådar og embetsverk rette seg etter dette, og justere styringsambisjonane. Men eit grunnlovvern om det vi kan kalle ein kommunal fridomssfære, er ikkje einstyndande med at den kommunale forankringa av *oppgåvene* er sikra. Makta over oppgåvene er på statlege hender. Om sentrale politikarar, hardt pressa av fagfolk og brukargrupper, konkluderer med at Grunnlova hindrar dei i å nå politiske målsetjingar over kommunen – som å gje born og unge ei forsvarleg utdanning; å gje sjuke og eldre forsvarleg omsorg – kan dei ein dag konkludere med at andre organisasjonsprinsipp er meir attrak-

13. Kontantstøtta hadde kommunale forløparordningar i Eidfjord og i Bærum, seksårsskulen kom òg fyrst i Bærum, Sund var pioner med skulefritidsordning (Grønlie 2004:648), medan den kulturelle skulesekken var utvikla i Sandefjord (Borgen og Brandt 2006:25).

tive. Helseføretaksreforma i 2002, som innebar at ansvaret for heile spesialisthelsetenesta vart overført til statlege organ (Ot.prp. nr. 66, 2000–01), syner at det er mogleg å ta ifrå kommunal sektor ansvaret for nasjonale politikkfelt nærast over natta.

Om prisen for ei grunnlovfesting av kommunal autonomi var at kommunen fekk redusert ansvar som iverksetjar av nasjonal politikk, var det så farleg? Ville det ikkje representere ei kjærkomen avlasting, og gje kommunane sjansen til å konsentrere seg om oppgåver med større rom for lokalpolitikk? Slik kan ein resonnerer, men dette ville innebære eit tap av den meirverdien lokaldemokratiet tilfører nasjonal politikk. Og om vi fører tanken til endes, og seier at kommunen vart avlasta for alle oppgåver som kan karakteriserast som nasjonale – ved at dei er regulerte frå statleg hald, og har heile landet som siktemål – kunne vi risikere at institusjonen vart omforma til ei slags lokal velforeining; «fri», men langt mindre viktig. Det ville etter vårt syn vere langt meir alvorleg for kommunen som institusjon om han såleis vart gjort mindre relevant i kvardagen for oss alle, enn at han må føre ein konstant kamp for eigen handlefridom i møtet med ein mektig stat.

Statleggjering av oppgåver kunne naturlegvis motverkast om også sjølve oppgåvefordeinga vart regulert gjennom Grunnlova, ved eit positivt avgrensa sjølvstyre – kort forklart, at dei kommunale oppgåvene vart definerte «ein gong for alle». Dette ville i tilfelle innebære at vi mista det viktige dynamiske elementet i tilhøvet mellom stat og og kommune, og at den innovative velferdskommunen vart eit fenomen vi berre kjende att frå historiebøkene.

Fleire av parlamentarikarane var som nemnt lydhøyre overfor desse motførestellingane, men var resonnementa *relevante* i den konkrete situasjonen våren 2012? Hadde grunnlovframlegget ein brodd mot staten som kunne sett i gang kjederedaksjonar av den typen som er skisserte ovanfor? Framlegget til nytt ledd i § 49 hadde ordlyden: «*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.*» (Dok. 12:13, 2007–08, alt. 1). Ein kan vanskeleg seie at desse orda åleine signaliserte noka markant endring i kommunalordninga.

Vi meiner likevel at åtvaringane våre var rettkomne, for vi såg teikn på at det fanst førestellingar om at ei slik grunnlovsformulering i realiteten eller som ein konsekvens *ville* fungere som eit sterkare vern om kommunal autonomi mot staten, og at det i alle høve fanst uklære og til dels motstridande førestellingar om kva ei grunnlovfesting ville innebære. Diskusjonen knytt til korleis «lokaldemokratiet» relaterte seg til «kommunalt sjølvstyre», og uvisse knytt til kva konsekvensar det ville ha om ein grunnlovfesta det eine eller det andre – alt dette gav seg til kjenne under den opne høyringa – var i seg sjølv prov på at den tverrpolitiske oppslutnaden om grunnlovsframlegget dekte over reelle meiningsskilnader. Framlegget var som nemnt reist av representantar for alle parti, og motiva bak kan ha vore mangslungne, men vi oppfatta at det iallfall *til dels* botna i eit ynske om å stanse eller reversere ei utvikling der det kommunale handlingsrommet vart stendig meir innsnevra, kanskje å vende tilbake til ein eller annan slags «normaltilstand», kva denne måtte vere. Dette burde vere grunn god nok til å gå ei runde til, med sikte på å finne ei løysing som tok inn over seg det vi hadde reist av motførestellingar, og som så langt som råd sikra reell kunnskap om kva ein grunnlovfesta.

ENDELEG GRUNNLOVFESTING: PROBLEMET UTE AV VERDA?

Straks etter påskeferien 2016 tok Stortinget altså den historiske avgjerda. Mot fem røyster samla eit klårt stortingsfleirtal seg om dei to setningane som er refererte ved innleiinga til artikkelen. Det låg føre tre alternative formuleringar, inkludert den gamle frå 2012. Framlegget som gjennom subsidiær røystgjeving vart vedteke, var fremja av fire representantar for Framstegspartiet – og dei fem einaste representantane som røysta *imot* grunnlovfesting var, kuriøst nok, heimehøyrande i same parti (St. 2016:2419–2426; 2441–2442).

At parlamentarikarane på sjuande forsøk vart samde om å få kommunalordninga inn i Grunnlova, var uttrykk for at dei for fyrste gong kjende seg trygge på kva dei vedtok, og at dei meinte å ha tilstrekkeleg med forsikringar mot uynskte verknader. Dette innebar like fullt ikkje at rikspolitikarane var samstemte i forståinga og bruken av omgrepet kommunalt sjølvstyre, som altså utgjorde kjernen i Charterets krav til underskriftslanda. Teksten som vart grunnlovfesta refererte til ein rett innbyggjarane skulle ha til å «*styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalte organ*», innan rammene av føresegner «*fastsette i lov*». Det er openbert at formuleringa i alle høve delvis vart valt fordi omgrepet «sjølvstyre» i denne samanheng vart oppfatta som for radikalt. Eitt av dei tre alternative framlegga, fremja av representantar for Senterpartiet og SV (Dok. 12:26, 2011–12), nytta nettopp sjølvstyre-omgrepet – og representanten Hans Fredrik Grøvan (KrF) karakteriserte framlegget som «*vidtrekkende*», i og med at det «*gjeninnfører begrepet «lokalt selvstyre» som et selvstendig prinsipp, uten noen beskrankninger fra statens side*» (St. 2016:2422). Samstundes gav fleire representantar paradoksalt nok uttrykk for at det nettopp var sjølvstyret som vart grunnlovfesta. Ja, i gratulasjonen sin til Stortinget konstaterte statsråd Jan Tore Sanner (H) at politikarane no hadde «*samlet seg bak et forslag som gjør at vi nå også grunnlovfester det lokale selvstyret*», og at ein no fjerna «*den usikkerheten som har vært når det gjelder Norges oppfyllelse av Europarådets charter om lokalt selvstyre*» (St. 2016:2425–2426)!

Sanners entusiasme innebar, slik vi oppfattar det, uttrykk for glede over at sjølvstyret i «gamal» versjon var sikra konstitusjonelt vern – for det var det! Formuleringa stortingsfleirtalet fall ned på uttrykte nemleg, sjølv om omgrepet ikkje vart nytta, på ein treffsikker måte det vi har framstilt som den historiske kjernen i det kommunale sjølvstyret. Det handlar om folkets rett til å styre seg sjølv gjennom representative organ innanfor ein lokal sfære, klårt underordna statleg lovgjevingsmakt. Og § 49 i Grunnlova er med dette vorten ein samla folkesuverenitetsparagraf, ved at den statsborgarlege folkesuvereniteten («*Folket utøver den lovgjevande makta gjennom Stortinget.*») er supplert av den kommunale folkesuvereniteten, samstundes som det vert poengtert at den fyrstnemnte nettopp gjennom lovgjevingsmyndet er overordna den andre.

Kva skal ein elles seie om dei uttrykte intensjonane bak grunnlovendringa? Både innstillinga frå konstitusjonskomiteen og stortingsdebatten gav tydeleg uttrykk for at kommunal autonomi, om enn det kunne vere eit viktig politisk mål, *ikkje* burde definerast eller vernast gjennom Grunnlova. Saksordførar Martin Kolberg (Ap) viste i hovudinnlegget sitt eksplisitt til den opne høyringa i 2012; til åtvaringane mot at den føreslåtte paragrafen kunne verte ein politisk reiskap ved usemje knytt til avvegingar av oppgåvefordelinga, noko som kunne hindre dynamikken mellom stat og kommune og påverke rettsleg praksis. Framlegget frå Frp var utforma nettopp for å «*demme opp for den skepsisen som stortingsflertallet viste*», understreka Kolberg (St. 2016:2420). Argumentet knytt til velferdskommunen

og kommunens rolle i den sosiale og demokratiske opprustinga av landet synest å ha hatt gjennomslagskraft: Med unntak av representantane for Høgre, gav konstitusjonskomiteen kommunen og lokaldemokratiet følgjande vurdering:

Det er en viktig beskytter av demokratiet, og strukturen i Norge har vært avgjørende for stadig å finne nye måter å løse velferdsoppgaver på. Kommunene har vært og er en avgjørende brikke i den norske representative demokratiske velferdsstaten. Kommunene har selv flyttet mer reell makt langt nærmere enkeltmennesker og lokalsamfunn. Flertallet mener at det på denne bakgrunn man må se [forslagene til grunnlovfesting] (Innst. 182 S, 2015–16:4).

Debatten gav i det heile uttrykk for at det ikkje var eit siktemål å flytte eller å definere ei grenseline mellom stat og kommune. Som statsråd Sanner summerte; grunnlovendringa ville ikkje «*endre på den politiske debatten som vi har fra dag til dag i Stortinget og også i det offentlige rom om skjæringspunktet mellom nasjonal styring, lokaldemokratiets handlingsrom og enkeltindividets rettigheter*» (St. 2016:2426). Partifelle Michael Tetzschner framheva, i tråd med dette, at det ikkje var ynskeleg med ein lovtekst som skulle «*brukes mot staten til å hevde spesielle autonome områder*». Staten skulle til alle tider kunne definere kommunale arbeidsoppgåver og fullmakter utan hjelp av Grunnlova. «*Det kan og bør utmerket skje og har hittil skjedd gjennom vanlig lovgivning*». Det fanst grunn til å vurdere tvisteløysingsmekanismar slik at kommunen ikkje berre måtte rette seg etter statleg overmakt, «*men veien går ikke ved en finlesing av Grunnloven*», hevda Tetzschner (St. 2016:2421).

Den observante lesar forstår sikkert at undertekna har større sans for grunnlovteksten og ikkje minst den uttrykte forståinga av motiv og føremål no ved sjuande forsøk, enn ved dei føregåande seks. Det viktigaste ut frå tenkinga vår, er at risikoen for utilsikta skadeverknader for kommunen truleg er fleire hakk mindre no enn tidlegare. Og sjølv sagt kan grunnlovsparagrafen ha fleire positive verknader. Ikkje minst kan han fungere som ei stendig påminning til sentrale styresmakter om behovet for å verne om den lokalpolitiske handlefridomen, ikkje berre for kommunens eigen, men også for statens del. Skal meir verdien av det lokale sjølvstyret kome nasjonen til gode, må kommunen få rom til å vere innovatør og vegvisar, ikkje berre ein rein effektueringsinstans.

Er alle problem ute av verda? Kan vi trygt kvittere ut internasjonale plikter, samstundes som vi har fått ei grunnlovsformulering utan utilsikta konsekvensar? Alt er avhengig av praksis og fortolking, og der har vi ingen garantiar for at framtida vil lese Grunnlova slik stortingsfleirtalet intenderte i 2016. «*Tanken om grunnlovsfesting får mening først dersom den skal handle om (et minstemål av) autonomi overfor (deler av) det offentlige styringsapparatet for øvrig*», skriv Eivind Smith (Smith 2011:52). Ut frå dette perspektivet må vi anten leve med eit «*meningslaust*» andre ledd i Grunnlovas § 49 – eller så må vi tilføre denne ny meining og substans i ettertid.

Europarådets charter om lokalt sjølvstyre, som Stortinget uttrykkjeleg har fundert den nye grunnlovsformuleringa i, regulerer meir enn berre sjølve kravet til grunnlovfesting, og det er ikkje nødvendigvis slik at dei internasjonale pliktene er innfridde i og med vedtaket i Stortinget våren 2016. Sigrid Stokstad har skrive utførleg om Charteret, og ho hevdar at det set opp to typar skrankar for nasjonale styresmakter:

For det første har nasjonale myndigheter plikt til å etablere lokale folkevalgte organer og utstyre dem med formell kompetanse og ressurser som gir dem en viss grad av selvstyre. For det andre skal det være internrettslige systemer for kontroll med at nasjonale myndigheter oppfyller sine forpliktelser og respekterer de skrankene som slikt lokalt selvstyre representerer. I land som oppfyller disse kravene, får domstolene en rolle som bidrar til å sikre at lovgiver, bevilgnings- og beskatningsmyndighet og kanskje særlig statsforvaltningen respekterer den form for lokalt selvstyre som lovgivningen legger opp til. ... [E]n viss domstolskontroll vil innebære at det ikke bare er opp til nasjonale myndigheter selv å avgjøre hvor langt de kan gå i å styre lokale myndigheter (Stokstad 2011:46).

Ut frå dette resonnementet eksisterer det ein verna kommunal sfære som staten dels pliktar å respektere, dels pliktar å vedlikehalde. Det synest opplagt at ei slik forståing strekkjer seg mykje lenger i krav om å byggje eit rettsleg vern kring den kommunale handlefridomen enn det Stortinget sjølv tydelegvis kjenner seg pliktig til. Basert på denne vurderinga av Charterets krav, pliktar nasjonale styresmakter å utstyre kommunane med ressursar som gjev ein viss grad av handlefridom. Domstolane skal sjå til at Stortinget (som lovgjevar og budsjettansvarleg) og statsforvaltninga respekterer dei skrankane som vert sette opp. Vi ser ikkje vekk frå at sjølve substansen i Charteret kan få langt meir merksemd, no som sjølve kravet om grunnlovfesting er «kvittert ut» – og at det i det politiske ordskriftet kan argumenterast godt for at statleg underfinansering av kommunal verksemd og manglande domstolskontroll av statens disposisjonar overfor kommunen no inneber eit *konstitusjonelt* overtramp.

LITTERATUR:

- Bernt, Jan Fridthjof (1997). Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet? I Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Ratsø (red.). *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Borgen, Jorunn Spord og Synnøve S. Brandt (2006). *Ekstraordinært eller selvfølgelig? Evaluering av Den kulturelle skolesekken i grunnskolen*. Oslo: NIFU STEP, rapport nr. 5.
- Fimreite, Anne Lise og Yngve Flo (2002). Den besværlige lokalpolitikken. *Nytt norsk tidsskrift*, 19(3), 310–321.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik (2003). *Lokalt handlingsrom og lokal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 50.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Per Selle og Tommy Tranvik (2007). Når sektorbåndenes slites. Utfordringer for den norske velferdsmodellen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(2), 165–196.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars (2004). *Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Bergen: Rokkansenteret, rapport nr. 2.
- Flo, Yngve (2000). *Kommunen og konstitusjonen. Om statusen til det kommunale sjølvstyret i det norske styringsverket*. Bergen, LOS-senteret, notat nr. 32.

- Flo, Yngve (2003). Det kommunale sjølvstyret som politisk og analytisk omgrep. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 84(4), 396–427.
- Flo, Yngve (2004). *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, Bergen: UiB.
- Flo, Yngve (2014). *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore (1987). Velferdskommune og utjevningsstat. I Næss, Hans Eyvind, Rolf Danielsen, Edgar Hovland, Tore Grønlie og Harald Baldersheim (red.). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Heide, Ola Rambjør (2008). Europas grunnlover og det lokale selvstyre. *Lov og Rett*, 47(7), 387–406. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hompland, Andreas og Jon Helge Lesjø (2016). *Konstante spenninger. KS i den norske modellen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hovland, Edgar (1987). Grotid og glanstid 1837–1920. I Næss, Hans Eyvind, Rolf Danielsen, Edgar Hovland, Tore Grønlie og Harald Baldersheim (red.). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco (1967). Kommunalforskning – perspektiv og muligheter, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, bd. 8, 219–231. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco (1991). Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 7(1), 45–63.
- Næss, Hans Eyvind, Rolf Danielsen, Edgar Hovland, Tore Grønlie og Harald Baldersheim (1987). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Ryymin, Teemu (red.) (2017). *Historie og politikk. Historiebruk i norsk politikkutforming etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, Eivind (2003). Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre. *Lov og Rett*, 42(1), 3–20.
- Smith, Eivind (2011). Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge? I Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red.). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Smith, Eivind (2012). En naturlov? Om kommunenes plass på bunnen av forvaltningshierarkiet. I Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivind Smith (red.). *Det norske flernivådemokratiet*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Stokstad, Sigrid (2011). En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre. I Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red.). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Stokstad, Sigrid (2012). *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*. Oslo: Det juridiske fakultet, UiO.