



29.03.2005

Kommentar 1

Af: Gerd Battrup

Læs kommentaren fra DJØF Blad nr. 6, 2005 om, at regeringens lovforslag til kommunalreform ikke lever op til grundlovens krav.

Regionerne har ret til selvstyre

Regeringens lovforslag til kommunalreform lever ikke op til grundlovens krav om selvstyre og ret til egne indtægter.

Efter valget den 8. februar 2005 har regeringen genfremsat de 48 lovforslag, der skal gennemføre kommunal- og opgavereformen fra 1. januar 2007. Nogle lovforslag er blevet revideret, men de nok mest omdiskuterede forslag om de fremtidige regioner og deres finansiering er ikke blevet ændret. Det samme gælder de fleste af de mere end 200 ministerbemyndigelser.

Begge dele rejser problemer i forhold til Grundlovens bestemmelse i § 82, der drejer sig om det kommunale selvstyre, og som i næsten uændret form går tilbage til Junigrundloven af 1849 og dens opgør med enevældet og godsejerstyret. Bestemmelsen synes ganske vist ikke at være særlig præcis. Den fortæller blot, at Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Ud af teksten kan man læse, at Folketinget har pligt til at vedtage love om kommuner og til at oprette et statsligt kommunaltilsyn. Men hvad er kommuner, og hvad ligger der i retten til at styre "egne anliggender"?

Som politisk ide går "kommunen" og "det kommunale selvstyre" tilbage til udviklingerne i Frankrig op til den franske revolution. Som juridisk begreb har kommunen også i en dansk sammenhæng siden slutningen af 1700-tallet karakteriseret stedligt afgrænsede myndigheder, det vil sige enheder med egne territorier og befolkninger, der er egne retlige enheder, det vil sige har egen retssubjektivitet, egen økonomi og egne bestyrelser, hvis medlemmer typisk vælges ved almindelige valg af og blandt borgerne. Medtænk med kommunalt selvstyre er først og fremmest at give borgerne ret til medbestemmelse i de fællesskaber, som de er henvist til, men den klassiske ide om 'det kommunale selvstyre' indebærer også en udvidelse af princippet om magtens tredeling med et princip om magtfordeling inden for den offentlige forvaltning. Formålet er også at skabe modvægt til en centralt styret statsadministrationen.

På baggrund af praksis siden midten af 1800-tallet er det - siden Ernst Andersen udgav sin afhandling om "Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen" i 1940 - fast antaget i forfatnings- og kommunalretlig teori, at selvstyret både sætter grænser for, hvor intenst statslige myndigheder kan styre kommunerne og giver kommunerne en række positive rettigheder. Statslige myndigheder kan ikke gennemsætte instruktioner over for kommuner uden hjemmel i lovgivningen. Det udelukker ikke bemyndigelsesbestemmelser i kommunal lovgivning, men ikke i et omfang, at de helt udhuler det kommunale selvstyre.

De positive rettigheder består blandt andet i en ret til egne indtægter, det vil sige til at udskrive skatter, ret til at disponere over egne indtægter ("føre samlet kasse") og ret til at tage og bruge ressourcer på egne initiativer (kommunalfuldmagten). Rettighederne er ikke ubetingede. Den kommunale skatteudskrivning og kommunernes økonomi reguleres ved

lov, mens kommunalfuldmagten både er forbundet med krav til lokal eller regional almen nytte og begrænses gennem en række forbud, blandt andet mod at bruge ressourcer på opgaver, der er henlagt til andre myndigheder, mod at yde støtte til enkelte personer og virksomheder uden særlig hjemmel i lovgivningen og mod at producere varer og serviceydelser, der normalt produceres og sælges på markedsvilkår ud over produktion til dækning af egne behov.

De fremtidige regioner er efter forslag til lov om regioner og lov om regionernes finansiering ikke tillagt ret til at udskrive skatter, ligesom de udtrykkeligt er afskåret fra selv at disponere deres indtægter og fra en kommunalfuldmagt.

Selv om kommunebegrebet i en dansk sammenhæng aldrig har begrænset sig til et primærkommunalt niveau, giver Grundloven næppe Folketinget pligt til at indrette et regionalt selvstyre. Regional indflydelse på egne forhold kan i princippet organiseres på mange måder, for eksempel gennem obligatoriske kommunale fællesskaber som Hovedstadens Udviklingsråd (HUR). Men hvis Folketinget vælger at etablere regioner i en form, der i et begrebshistorisk og retligt perspektiv må karakteriseres som kommuner, synes det også at have pligt til at give dem kommunalt selvstyre. Udtrykt på en anden måde betyder det, at det politiske ansvar, der vil påhvile de fremtidige regionsråd, der vælges ved direkte valg, bør følges op med midler til at bære det gennem ret til selv at tage initiativer, ret til at have egne indtægter og ret til selv at disponere deres økonomi.

Gerd Battrup er cand. jur. og lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitets Center.

Kommentarens synspunkter er uddybet i artiklen "Grundloven, kommunalreformen og regionerne" i tidsskriftet RetTid 2005 - se link til tidsskriftet i boksen til højre på siden.