

Hørings svar ny kommunelov

Kristian Ask Hammervik

1. Innledning

Jeg viser til høring NOU 2016:4 Ny kommunelov. Mitt høringssvar gjelder kapittel 9 om kommunal parlamentarisme, og da særlig kapittel 9.4.9 om støtte til gruppe som ikke er med i kommunerådet. Undertegnede er utdannet jurist, og i 2009 avla jeg masteroppgave med tittelen «*Kommuneloven § 21 – mindretallsdeltagelsen ved parlamentarisk styringsform*». Masteroppgaven følger vedlagt. Jeg håper jeg med dette høringssvaret kan bidra til å belyse noen av de problemstillingene som § 10-10 i utvalgets forslag til ny kommunelov, reiser.

2. Hvem som har rett til særskilt assistanse etter § 10-10

De alminnelige motivene på side 120 og spesialmotivene på side 405 behandler spørsmålet hvem som har rett til særskilt assistanse til opposisjonen etter ny kommunelov § 10-10. Bortsett fra forslaget om at også personer som har brutt med den partigruppen de er innvalgt på, i motsetning til etter någjeldende kommuneloven § 21 også skal ha rett til slik assistanse, fremstår drøftelsene av dette som gjentakelse av standpunktene som er kommet til uttrykk i forarbeidene og litteraturen til gjeldende kommunelov fra 1992.

En ikke upraktisk konstellasjon som ikke er behandlet i NOU 2016:4, er situasjonen der det foreligger en formalisert samarbeidsavtale om at gruppen skal være en del av rådets parlamentariske grunnlag, men uten at noen av gruppens medlemmer er medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet. Etter mitt skjønn kan det være hensiktsmessig at lovgiver avklarer grensegangen nærmere her. I lys av forarbeidenes uttalelse om at det ikke er tilstrekkelig for å anses for å delta i rådet at man har stemt for rådet ved konstitusjonen eller ved et mistillitsforslag, antar jeg at en formalisert politisk avtale ikke i seg selv fratrar grupper uten egen representant i rådet, retten til opposisjonsstøtte i medhold av ny kommunelov § 10-10.

Derimot er det større grunn til å anses gruppen for å delta i rådet dersom den politiske avtalen innebærer at de andre partiene i posisjonen betaler for frikjøp av for eksempel det aktuelle partiets gruppeleder. Det at gruppen har en slik heltidspolitiker, mens andre grupper ikke har rett til tilsvarende frikjøp i medhold av kommunens generelle reglement, vil kunne gi gruppen en så sterk stilling at hensynene bak ny kommunelov § 10-10 ikke gjør seg gjeldende. Tvert imot kan styrkeforholdet mellom posisjon og opposisjon tilsi at den gruppen med gruppeleder frikjøpt av de andre partiene som har medlemmer i rådet, ikke bør motta slik opposisjonsstøtte i tillegg. Hensynet til tydelige skillelinjer her, tilsier etter mitt skjønn at lovgiver avklarer denne problemstillingen nærmere.

3. Rett til kontor som naturallytelse

Siden forslaget til ny kommunelov § 10-10 uttrykkelig nevner «*hensiktsmessige kontorlokaler*», antar jeg at det er et absolutt krav at kommunen eller fylkeskommunen selv stiller den enkelte gruppe fysiske kontorlokaler til disposisjon, typisk i rådhuset. Det vil altså ikke være anledning å yte pengestøtte for at gruppene som ikke deltar i rådet, skal kunne leie seg et kontor annetsteds. Dette er i overensstemmelse med hva jeg konkluderte med i masteroppgaven angående den mer upresise formuleringen «*kontormessig assisance*» i någjeldende kommuneloven § 21. Se side 10-11. Det kan kanskje være hensiktsmessig at lovgiver uttrykkelig presiserer at gruppene i opposisjon har rett til hensiktsmessige kontorlokaler som naturallytelse i medhold av ny kommunelov § 10-10.

4. Er det tillatt med et fast beløp som grunnstøtte?

Jeg kan ikke se at NOU 2016:4 inneholder noen nærmere uttalelser om fordelingen av støtte til opposisjonen etter ny kommunelov § 10-10. Etter min vurdering kan det være en fordel at lovgiver avklarer nærmere hvilke fordelingskriterier som skal være tillatt. Disse problemstillingene er nærmere behandlet i kapittel 2.4.3 i min masteroppgave.

At gruppens størrelse fremstår som det relevante hovedkriterium for fordelingen av støtte etter § 10-10, er selvsagt. Jeg tolker NOU 2016:4 dithen at kommunelovutvalget har tatt det uttrykkelige standpunkt at det ikke er tillatt å forskjellsbehandle grupper ut fra om de er forankret i registrerte politiske partier eller ikke.

Derimot kan det være hensiktsmessig at lovgiver avklarer uttrykkelig om det er tillatt å yte deler av assistansen til opposisjonen som en grunnstøtte som er lik for alle grupper uansett størrelse. Og hvor stor kan denne grunnstøtten i så fall være før den kommer i strid med kravet til likebehandling? Hvis man legger seg på samme tolkning som for støtte etter partiloven, vil det iallfall være adgang til å yte 10 % av assistansen som grunnstøtte, mens 20 % er på grensen av hva som er tillatt. Disse reglene i partiloven er det redegjort nærmere for i min masteroppgave kapittel 2.4.3.4. Det kan imidlertid ikke utelukkes at særlige hensyn vil kunne gjøre seg gjeldende for opposisjonsstøtte etter § 10-10, slik at det uansett kan være hensiktsmessig at lovgiver tar uttrykkelig stilling til spørsmålet.

5. Kan assistanse i henhold til ny kommunelov § 10-10 gis utelukkende ved støtte som også gis posisjonen?

Siden støtte til opposisjonen etter ny kommunelov § 10-10 i stor grad kan gis som pengestøtte, oppstår spørsmålet om det er et absolutt krav at mindretallet gis noe annet eller noe mer i tillegg til flertallet. Hvis ikke, vil opposisjonens rett etter § 10-10 kunne oppfylles gjennom det generelle godtgjørelsesreglementet uten at det skilles ut en egen særskilt støtte

som utelukkende ytes til opposisjonen. Så vidt meg bekjent, finnes det eksempler på at kommuner har praktisert kommuneloven § 21 på denne måten.

Som fremhevet i masteroppgaven kapittel 2.4.3.5 er dette neppe tillatt de lege lata, og etter mitt syn bør det heller ikke tillates de lege ferenda. Det kan derfor være hensiktsmessig at lovgiver uttrykkelig uttaler at kommuneloven § 10-10 krever at det gis en *særskilt* støtte til opposisjonen i tillegg til det som følger av det alminnelige godtgjørelsesreglementet.

6. Konkretisering av hvilke forhold som påvirker terskelen for hva som er nødvendig assistanse i henhold til kommuneloven § 10-10

Hvor mye støtte som konkret skal gis, må vurderes i det enkelte tilfellet. Som det påpekes i spesialmotivene på side 405 annen spalte vil det likevel være en nedre grense for hvor lite assistanse som kan ytes for at den ikke skal være under lovens minimumskrav. NOU 2016:4 presiserer at avgjørelsen om hvilken type støtte og omfanget av støtten som skal ytes, kan bringes inn for departementet til lovlighetskontroll.

Det faktum at spørsmålet må vurderes konkret, er ikke til hinder for at lovgiver presiserer hvilke forhold som typisk vil påvirke terskelen for hva som kan anses som tilfredsstillende assistanse i henhold til kommuneloven § 10-10. En slik konkretisering vil være en god veileder for statlige myndigheter ved utøvelsen av lovlighetskontroll. En slik gjennomgang vil også gi lovgiver anledning til å ta uttrykkelig standpunkt til grensetilfeller.

Min masteroppgave har i kapittel 2.4.4 en gjennomgang av hvilke forhold som påvirker terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse i henhold til någjeldende kommuneloven § 21. Nedenfor følger en gjennomgang av enkelte typer:

6.1. Annen støtte og godtgjørelse som opposisjonen mottar

Andre former for støtte og godtgjørelser, som frikjøp av gruppeleder, vil kunne påvirke terskelen. Se masteroppgaven punkt 2.4.4.1. Hverken de lege lata eller de lege ferenda bør alminnelig møtegodtgjørelse til folkevalgte påvirke terskelen for nødvendig assistanse til opposisjonen.

Det kan være hensiktsmessig at lovgiver tar uttrykkelig stilling til om gruppestøtte etter partiloven skal være relevant for utmålingen av opposisjonsstøtte etter ny kommunelov § 10-10.

6.2. Assistanse og godtgjørelse til posisjonen

Se masteroppgaven punkt 2.4.4.2.

6.3. Kommunens eller fylkeskommunens organisering

Kommunens organisering, hvor hovedeksempelet er hvor mye avgjørelsesmyndighet som kommunestyret har delegert til rådet, vil kunne påvirke hvor mye assistanse til opposisjonen som er nødvendig for å tilfredsstille kravene i ny kommunelov § 10-10. Se masteroppgavens punkt 2.4.4.3.

6.4. Den politiske situasjonen og rådets parlamentariske grunnlag

Hverken de lege lata eller de lege feranda bør den politiske situasjonen og rådets parlamentariske grunnlag i den enkelte kommune påvirke terskelen for hva som er nødvendig assistanse til opposisjonen. Se masteroppgaven punkt 2.4.5.

7. Presisering av at departementet kan prøve subsumsjonen ved lovlighetskontroll etter ny kommunelov 10-10

NOU 2016:4 uttaler uttrykkelig at avgjørelsen om hvilken type støtte og omfanget av støtten som skal ytes etter ny kommunelov § 10-10, kan bringes inn for departementet (fylkesmannen) til lovlighetskontroll. For å sikre opposisjonens rettigheter i henhold til kommuneloven § 10-10, er det etter mitt syn viktig at kommunens konkrete tolkning (subsumsjon) av hva som er nødvendig assistanse etter bestemmelsen kan prøves fullt ut ved lovlighetskontroll.

Så vidt jeg kan se, tar hverken NOU 2016:4 eller forarbeidene til någjeldende kommuneloven § 21 uttrykkelig standpunkt til spørsmålet. I masteroppgaven kapittel 2.5 har jeg antatt at det er adgang til å prøve subsumsjonen fullt ut etter gjeldende rett. I forbindelse med vedtagelsen av ny kommunelov vil jeg anbefale at lovgiver autoritativt uttaler at departementet (fylkesmannen) ved lovlighetskontroll fullt ut kan prøve kommunens konkrete tolkning (subsumsjon) av hva som er nødvendig assistanse etter ny kommunelov § 10-10.

Bryne, 23. august 2016

(sign.)

Kristian Ask Hammervik

Gudrun Lalands veg 17
4340 Bryne

hammervik@gmail.com