



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2005-792-0063
Dok.: ULP40062

Besvarelse af spørgsmål nr. 124 (REU - alm. del) af 4. maj 2005 fra Folketingets Retsudvalg.

Spørgsmål:

”Ministerens kommentar udbedes til artikel i Rettid 2005 af lektor Gerd Battrup, Roskilde Universitetscenter: Grundloven, kommunalreformen og regionerne.”

Svar:

1. Lektor Gerd Battrup fremsætter i en artikel ”Grundloven, kommunalreformen og regionerne”, der er offentliggjort i Rettid 2005, på flere punkter kritik af kommunalreformen.

I artiklen giver lektor Gerd Battrup således bl.a. udtryk for, at forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (L 65) og forslag til lov om regionernes finansiering (L 71) formentlig er i strid med grundlovens § 82 om det kommunale selvstyre.

Til støtte herfor anføres det i artiklen bl.a., at der i dansk og kontinentaleuropæisk retstænkning har været en fast forståelse af, at en kommune må defineres som en offentlig myndighed med et eget afgrænset territorium, en egen befolkning, organisatorisk afgrænset fra andre myndigheder og med en egen bestyrelse, der bør være valgt ved et almindeligt og direkte valg. Kommuner har efter denne definition egen retssubjektivitet og egen økonomi og kan på egen hånd indgå retshandler.

Det anføres endvidere i artiklen, at det følger af ordlyden af grundlovens § 82 og de begrebshistoriske forudsætninger for bestemmelsen, at lovgivningsmagten ikke står frit, når det skal bestemmes, hvad der er en kommune.

Lektor Gerd Battrup anfører på den baggrund, at de nye regioner er kommuner, og at de derfor omfattes af den ret til kommunalt selvstyre, som følger af grundlovens § 82. Dette medfører ifølge lektor Gerd Battrup, at regionerne er omfattet af reglerne om kommunalfuldmagten, og at regionerne har en selvstændig beskatningsret.

Da det fremgår af forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (L 65), at de fremtidige regioner ikke er omfattet af reglerne om kommunalfuldmagten, og da det følger af forslag til lov om regionernes finansiering (L 71), at regionerne ikke har en selvstændig beskatningsret, konkluderer lektor Gerd Battrup, at de nævnte lovforslag formentlig er i strid med grundlovens § 82.

2. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har om den myndighedsstruktur, der foreslås indført ved kommunalreformen, oplyst følgende:

”Kommunalreformen fastlægger en ny offentlig sektor, hvor kommuner, regioner og stat har hver sin opgavemæssige identitet. Staten fastlægger de overordnede rammer. Kommunerne varetager de direkte borgerrettede opgaver, og fem nye regioner får ansvaret for sundhedsvæsenet og tillægges visse andre positivt afgrænsede opgaver.

Ved kommunalreformen gennemføres efter forslaget til lov om revision af den kommunale inddeling (L 68) en reform af den kommunale inddeling, således at der ved kommunesammenlægninger dannes større og mere bæredygtige kommuner. Samtidig skal kommunerne fremover – idet de bliver større og vil være i stand til at løse flere opgaver – varetage en række yderligere opgaver, herunder opgaver der overføres til dem fra amtskommunerne.

Efter forslaget til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (L 65), der er en del af den samlede lovgivningsmæssige gennemførelse af en ny kommunalreform, etableres fem nye regioner og amtskommunerne nedlægges.

Lovforslaget indeholder den retlige regulering af regionernes virksomhed og indeholder således bl.a. bestemmelser om den regionale inddeling og en beskrivelse af regionernes opgaver.

Lovforslaget beskriver regionsrådenes seks ansvarsområder, der omfatter sygehusvæsenet og tilbud om behandling hos praktiserende sundhedspersoner, regional udvikling, tilbud på det sociale område for udsatte grupper og grupper med særlige behov, undervisningsopgaver, oprettelse af trafikselskaber samt visse opgaver vedrørende natur, miljø og fysisk planlægning. Den nærmere beskrivelse af opgaverne og hjemlen til varetagelsen af opgaverne findes i lovgivningen på de enkelte ressortområder.

Regionerne kan efter lovforslaget ikke varetage andre opgaver end de nævnte. Dette indebærer, at de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) ikke finder anvendelse på regionernes virksomhed. Disse regler vil derimod fortsat finde anvendelse på de nye større kommuner, der dannes ved revisionen af den kommunale inddeling.

Det følger af forslaget til lov om regioner, at regionernes anliggender styres af regionsråd, der er direkte valgt af regionernes stemmeberettigede borgere. Dette svarer til, hvad der gælder for kommuner og amtskommuner, der styres af en kommunalbestyrelse, der er direkte valgt af kommunens stemmeberettigede borgere.

I modsætning til, hvad der gælder for amtskommunerne, som er omfattet af de samme styrelsesretlige regler som kommunerne, fastsættes der med lovforslaget tillige særlige regler om regionernes styrelse. Disse regler svarer i et vist omfang til eller henviser til bestemmelser om styrelsen af kommuner i lov om kommunernes styrelse, men forslaget indeholder samtidig en række styrelsesregler, som tager højde for, at regionernes opgaveområde er væsentligt anderledes end amtskommunernes.

I forslag til lov om regionernes finansiering (L 71) foreslås en særlig finansiering af regionerne tilpasset deres særlige opgaveportefølje. Regionerne har således efter lovforslaget ikke som kommunerne adgang til at udskrive skatter, men vil blive finansieret af et statsligt tilskud, en kommunal medfinansiering samt en statslig aktivitetsphje.

Forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (L 65) bygger på den forudsætning, at de regioner, som oprettes ved en gennemførelse af

lovforslaget, ikke vil være kommuner. Der vil derimod være tale om særlige offentlige myndigheder, der ikke – medmindre dette er fastsat eller der i øvrigt er særlige holdepunkter herfor – vil være omfattet af lovgivningens regler om kommuner, herunder lov om kommunernes styrelse.

Der kan i den forbindelse henvises til, at der som led i den lovgivningsmæssige gennemførelse af kommunalreformen er fremsat en række lovforslag, hvorved det foreslås at indsætte ”regioner” og ”regional” i eksisterende lovbestemmelser, der anvender begrebet ”kommuner” henholdsvis ”kommunal”, jf. bl.a. forslag til lov om ændring af lov om begunstigelser for en Kreditforening af Kommuner i Danmark (L 66) og forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (L 30).

Som eksempler på, at der ved lov er etableret særlige offentlige myndigheder, som ikke anses for kommuner, selvom de uden at være styret af bestyrelser, der er direkte valgt af borgerne i det pågældende område, har visse fællestræk med kommuner, kan nævnes Hovedstadens Sygehusfællesskab og Hovedstadens Udviklingsråd, jf. lov nr. 1132 af 21. december 1994 om Hovedstadens Sygehusfællesskab og lov nr. 354 af 2. juni 1999 om Hovedstadens Udviklingsråd. Disse myndigheder er ikke omfattet af reglerne om kommunalfuldmagten og har ikke selvstændig beskatningsret.

Hovedstadens Sygehusfællesskab og Hovedstadens Udviklingsråd har det til fælles med de fremtidige regioner efter en eventuel lovmæssig gennemførelse af kommunalreformen, at det ved etableringen af myndighederne er tilsigtet at oprette organer til varetagelse af nogle bestemte ved lov afgrænsede opgaver og ikke med henblik på varetagelse af de fælles behov og interesser, der mere generelt måtte være i forskellige lokalsamfund.”

3. Grundlovens § 82 har følgende ordlyd:

”§ 82. Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.”

Det følger således udtrykkeligt af grundlovens § 82, at kommunerne har en ret til selvstændigt at styre deres anliggender. Bestemmelsen indebærer, at lovgivningsmagten ikke kan afskaffe det kommunale selvstyre, jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 495, og Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 77.

Det nærmere indhold af det kommunale selvstyre er ikke fastlagt i grundlovens § 82, og det er derfor almindeligt antaget i den statsretlige litteratur, at lovgivningsmagten har en udstrakt frihed til at regulere det kommunale selvstyre, jf. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), side 67, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave (1973), side 257, Alf Ross, a.st., side 495, Peter Germer, a.st., side 77, Steen Rønsholdt i Henrik Zahle (red.), Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 493 ff, samt Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, 3. udgave (2001), Regering, forvaltning og dom, side 79 f.

Grundlovens § 82 indeholder ikke en definition af, hvad der i bestemmelsens forstand skal anses for en kommune. I den statsretlige litteratur er det bl.a. anført, at det særegne ved den kommunale myndighed er, at myndigheden afleder sin legitimation fra det lokale demokrati, som udfolder sig i kommunen, jf. Henrik Zahle, a.st., side 79.

Reglerne om kommunalfuldmagten og kommunernes finansieringsgrundlag, herunder beskatningsretten, er i den juridiske litteratur nærmere behandlet hos bl.a. Jens Garde og Jørgen Mathi-

assen, Kommunalret (1991), side 11 ff, og Steen Rønsholdt i Henrik Zahle (red.), a.st., side 496 f.

4. Som det fremgår af pkt. 3, indebærer grundlovens § 82, at lovgivningsmagten ikke kan afskaffe det kommunale selvstyre.

Der lægges med forslag til lov om revision af den kommunale inddeling (L 68) op til, at der ved kommunesammenlægninger dannes større og mere bæredygtige kommuner, og at kommunerne skal varetage en række yderligere opgaver i forhold til i dag. Det vil sige, at der fortsat vil være et kommunalt selvstyre efter en gennemførelse af lovgivningen om kommunalreformen.

På den baggrund finder Justitsministeriet, at der med en gennemførelse af forslag til lov om revision af den kommunale inddeling (L 68) leves op til forpligtelsen efter grundlovens § 82 til at opretholde det kommunale selvstyre.

Tilbage er herefter det spørgsmål, om grundlovens § 82 er til hinder for, at lovgivningsmagten – i en situation, hvor der er et kommunalt selvstyre – etablerer andre offentlige myndigheder, der – selv om de måtte have visse fællestræk med et kommunalt selvstyre – ikke skal anses for omfattet af grundlovens § 82 om kommuner. Lektor Gerd Battrups artikel i Rettid 2005 synes at bygge på den opfattelse, at spørgsmålet skal besvares bekræftende, og at det derfor formentlig vil være uforeneligt med grundlovens § 82 at gennemføre forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (L 65), der som nævnt under pkt. 2 bygger på den forudsætning, at de 5 regioner, der oprettes med loven, ikke skal anses for kommuner.

Der kan om det rejste spørgsmål peges på, at der hverken efter ordlyden af grundlovens § 82 eller i den statsretlige litteratur er holdepunkter for at antage, at lovgivningsmagten i en situation, hvor der i øvrigt består et kommunalt selvstyre, skulle være afskåret fra at etablere andre offentlige myndigheder, der ikke skal anses for kommuner, uanset om de pågældende myndigheder måtte have visse fællestræk med kommuner, f.eks. ved at være styret af et råd, der er direkte valgt af borgerne i det pågældende område.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at grundlovens § 82 ikke er til hinder for, at en gennemførelse af forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (L 65) bygger på den forudsætning, at regionerne ikke anses for kommuner.

Det forhold, at regionerne ikke anses for kommuner, indebærer, at der i nærværende sammenhæng ikke opstår behov for at tage stilling til, hvorvidt det måtte følge af grundlovens § 82, at kommuner har ret til bl.a. skatteudskrivning.

Sammenfattende finder Justitsministeriet, at forslag til lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (L 65) og forslag til lov om regionernes finansiering (L 71) ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 82.

Det bemærkes i øvrigt, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet over for Justitsministeriet har oplyst, at den del af lektor Gerd Battrups artikel, der omhandler forholdet til den af Europarådet udfærdigede europæisk konvention af 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre, vil blive kommenteret i Indenrigs- og Sundhedsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 124 (REU- alm. Del).