

## **Institusjonell forankring**

Prosjektet vil bli forankret ved Institutt for offentlig rett, Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Det vil bli gjennomført i regi av forskergruppen for konstitusjonelle (norske og komparative) studier, med supplerende samfunnsvitenskapelig kompetanse innkjøpt fra Harald Baldersheim, professor ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo (se nedenfor).

Prosjektet vil bli drevet i nært samarbeid med det prosjektet om forholdet mellom stat og kommuner/kommunalt selvstyre under DEMOSREG-programmet (Norges Forskningsråd) som nettopp er igangsatt ved Institutt for offentlig rett i regi av forskergruppen for konstitusjonelle studier under Eivind Smiths ledelse og med Sigrid Stokstad som stipendiat.<sup>1</sup>

Prosjektet vil gi et verdifullt bidrag til videre oppbygging av forskningskompetanse på stat-/kommunerelasjoner ved det største fagmiljøet for offentlig rett i Norge.

## **Personale**

Prosjektleder vil være professor, dr. juris *Eivind Smith* (for kort CV samt publikasjonsliste, se <http://www.jus.uio.no/ior/ansatte/smith.html>). Om kvalifikasjoner for oppdraget nevnes særskilt hans omfattende produksjon i norsk og komparativ forvaltningsrett, derunder tvisteløsningsmekanismer, hans interesse for kommunale og andre "uavhengige" forvaltningsorganer, veiledning av doktorgrads- og studentarbeider om ulike former for kontroll med forvaltningen og langvarig engasjement som ekspert i spørsmål vedrørende stat-/kommunerelasjoner (derunder som visepresident i the Group of Independent Experts on the European Charter on Local Self-Government) under Europarådet. Smith har også forestått andre utredninger for Kommunenes Sentralforbund.

Den samfunnsvitenskapelige del av prosjektet blir ivaretatt av professor *Harald Baldersheim* (se <http://www.statsvitenskap.uio.no/ansatte/presentasjon/person/haraldba.xml>). Hans posisjon og kompetanse i kommunalforskning trenger neppe nærmere presentasjon i denne omgang. Han har også forestått utredninger for Kommunenes Sentralforbund, derunder om "Stat-kommuneforholdet i Norge i nordisk belysning" (desember 1997, sammen med Krister Ståhlberg) og om konsultasjonsordningen.

I tillegg vil det være av interesse å følge (og eventuelt samarbeide med) det FoU-prosjektet om "Fylkesmennenes klagebehandling – omfang og kostnad/nyttevurderinger", som KS planlegger.

Under Smiths aktive ledelse og i samarbeid med Baldersheim vil hovedtyngden av det juridiske utredningen bli utført av dr. *Iris Nguyễn-Duy*, fransk jurist med doktorgrad fra 2007 og førstestillingskompetanse, som det siste året har vært bosatt i Norge (Kongsberg), aktivt

---

<sup>1</sup> Prosjektet "Demokratisk styring i et flernivåsystem" - se prosjekttale på NFRs nettsted: [http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1177351316869&pagename=demosreg%2FGenerellArtikkel%2FVis\\_i\\_opprinnelig\\_meny punkt](http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1177351316869&pagename=demosreg%2FGenerellArtikkel%2FVis_i_opprinnelig_meny punkt)

lærer seg norsk og setter seg inn i det norske rettssystemet, se f.eks. arbeid nr. 1/2008 om grunnlovsendringene våren 2007 (for CV og publikasjonsliste, se vedlegg).

Hovedtyngden av hennes utdanning (fra Frankrike og England) og publikasjoner så langt gjelder komparativ offentlig rett og vil dermed gi en viktig bakgrunn for hennes arbeid med prosjektet. Flere av arbeidene tar opp emner som har direkte relevans for videre arbeid med tvisteløsningsmekanismer (derunder nr. 2/2008 (“Observations ...”) samt avhandlingen fra 2007). Det samme gjelder hennes utdanning.

### **Tidsplan**

Prosjektet vil bli påbegynt i løpet av sommeren 2008 og avsluttet senest i juni 2009. Den mer detaljerte tidsplanen avhenger noe av hvilken innsats de økonomiske rammene vil gjøre mulig. Bortsett fra løpende samarbeid under hele perioden vil Baldersheim i det vesentlige arbeide med prosjektet høsten 2008, mens samarbeidet mellom Smith og Nguyễn-Duy vil strekke seg gjennom hele prosjektperioden.

Avrapportering m.v. vil som utgangspunkt skje i samsvar med KS-standardkontrakten, men slik at vi som ledd i detaljprosjekteringen (se ovenfor) vil legge inn enkelte mer akademisk rettede/ meritterende publikasjoner.

### **Foreløpig prosjektplan**

Prosjektet forutsetter løpende kontakt mellom de samfunnsvitenskapelige og juridiske komponenter.

Innenfor disse rammer vil *den spesifikt samfunnsvitenskapelige komponenten* konsentrere seg om tilbudsforespørselens spørsmål A. Med utgangspunkt i presisering av begrepet ”konflikt” vil det være naturlig med en viss kartlegging av hvilke temaer som typisk blir gjenstand for konflikt mellom kommunene og statlige instanser. Et slikt materiale vil danne grunnlaget for en nærmere vurdering av i hvilken utstrekning disse konfliktene egner seg for rettslig pregede tvisteløsningsordninger, og hvilke som eventuelt kan håndteres gjennom andre typer av kanaler. Det er av særlig interesse å danne seg et bilde av hvor ofte det forekommer at direkte politiske vedtak som innebærer politisk skjønn utøvd av formannskap, kommunestyre eller andre politiske organer, fører til konflikt med statlige organer. Kartleggingen er tenkt gjennomført gjennom samtaler med ordfører, rådmann og kommunale sektorsjefer i et mindre antall kommuner. Også enkelte forskningsrapporter som kan supplere bildet av konfliktinnslaget i samspillet mellom stat og kommuner vil inngå i materialgrunnlaget for analysen. Dessuten kan referatene fra møtene i konsultasjonsordningen mellom stat og kommune gi supplerende materiale.

På sin side vil *Nguyễn-Duy og Smith*, med støtte i Baldersheims bidrag og en tilsvarende bestemmelse av begrepet ”konflikt”, ta utgangspunkt i en oversiktspreget kartlegging av forholdet mellom stat og kommuner i Norge og av eksisterende konfliktløsningsmekanismer. Kommunene som privatrettslige aktører (eiere, avtaleparter ...) vil bli tatt i betraktning, men hovedvekten blir lagt på kommunene som forvaltningsrettslige aktører. Det relative særtrekk ved det norske systemet som ligger i den utstrakte bruk av klagerett m.v. til staten (særlig fylkesmannen) vil bli skissert.

Det vil være av interesse å si litt om hvorfor konflikter oppstår eller kan tenkes å oppstå (derunder vedtaksmyndighet til statsforvaltningen, ”gråsoner” i form av blandet statlig og kommunalt ansvar på samme saksområde, muligheter for svarteperspill osv.). Det er også interessant å tegne et bilde av hvorfor (potensielle) ”konflikter” tilsynelatende sjelden settes på sin spiss i form av (forsøk på) retts sak eller lignende. I denne sammenheng vil bl.a. departementenes rolle som forvaltere av den juridiske ”sannhet” også i saker som berører andre enn staten selv, og de alminnelige domstolenes tilbaketrukne rolle i forvaltningsretten, måtte trekkes inn. Det samme gjelder rådgivningsvirksomhet i regi av fylkesmennene og/eller Kommunenes Sentralforbund, ordninger for forhandlinger og konsultasjoner, den faktiske betydningen av ”soft law” (ulike rundskriv osv.) m.v.

Det er av stor betydning å se ”det norske systemet” (overprøvningsmulighetene m.v., men hele tiden sett i lys av kompetansefordelingen for vedtak som ligger til grunn for ”konflikt”) i *et komparativt perspektiv*. Denne delen av arbeidet skal bl.a. gi en oversikt (med eksempler) over konfliktløsningsmuligheter i et utvalg av demokratiske stater, diskutere fordeler og ulemper ved ulike modeller og diskutere overførbarheten av (noen) slike modeller til norske forhold.

I regi av Europarådet er det utarbeidet en god del materiale om slike forhold, derunder med tilknytning til Europarådscharteret om lokalt selvstyre. Det finnes dessuten en viss litteratur av oversiktsmessig og/eller egentlig komparativ karakter, men så vidt vi vet lite av direkte relevans for prosjektets problemstillinger.

Innenfor disse rammer er det naturlig å ta med de andre nordiske land (der ”Øst-Norden” og ”Vest-Norden” skiller seg ad på flere viktige punkter), derunder den smule rettspraksis som finnes i iallfall Danmark og Sverige. Videre vil vi ta med noen utvalgte land i Europa utenfor Norden, i første rekke Frankrike (der det finnes en rekke ulike tvisteløsningsformer både i og utenfor rettsapparatet, i tillegg til rådgivningsinstanser og andre mekanismer som snarere kan bidra til å unngå konflikt), Storbritannia samt Spania eller Italia (der ikke minst det regionale nivået er meget velutviklet). Men her vil utvalget av land bli nærmere vurdert som et ledd i detaljprosjekteringen.

Uavhengig av utvalget av land må grunnlovsbestemmelser som er av særlig betydning for kommunenes rett til å få tvister med staten avgjort av en uavhengig instans (slike finnes i bl.a. Tyskland og Spania), underkastes særlig kartlegging og analyse. Det samme gjelder – iallfall som utgangspunkt – bestemmelser om håndteringen av tvister mellom sentral- og delstater i stater av føderal karakter.

*På denne bakgrunn* vil vi gå nærmere inn på konfliktløsningsmulighetene i Norge. Vi tar utgangspunkt i dagens system.<sup>2</sup> I denne sammenheng må bl.a. systemet for klage til statlig organ og ny høyesterettspraksis studeres, sett i lys av bl.a. Europarådscharteret om lokalt selvstyre. Gjennomgangen skal lede frem til en form for diagnose (er det behov for annet/mer/bedre, og i tilfelle hvor?), fulgt av en diskusjon av ulike alternativer for styrking av konfliktløsningsmulighetene. Fokus vil ikke være bare på etterfølgende ”løsning” av konflikter som allerede har oppstått, men også – og ikke minst – på muligheter for å forebygge konflikter, både gjennom endringer i systemet for ansvarsfordeling (se ovenfor om forhold som i særlig grad kan bidra til å skape konflikt) og særskilte mekanismer for preventiv konfliktløsning.

<sup>2</sup> ”Konfliktløsning” gjennom saker anlagt av private (om for eksempel omfanget av kommunens plikt til å gi hjemmehjelp) vil som hovedregel bli holdt utenfor.

*Et overordnet perspektiv* vil være forholdet mellom (idealet om) *kommunalt selvstyre* (eller autonomi) og adgangen til å få eventuelle konflikter avgjort av organer som er uavhengige av den ene "part" (statsforvaltningen). Adgang til kontroll gjennom domstoler ("alminnelige", slik som i Norge, eller særskilte forvaltningsdomstoler) peker seg ut, men vil i mange tilfelle være marginal sett i sammenheng med adgang til kontroll gjennom uavhengige nemnder av ulikt slag (generelle eller ad hoc, slik som i forbindelse med sykehusreformen), forhandlinger og/eller meglings, mellomkomst av Kommunenes Sentralforbund e.a. I alle tilfelle er det klart at realiteten i den kommunale autonomi grunnleggende henger sammen med kommunenes posisjon som "underordnet" statsforvaltningen eller som "likestilt" med den i denne relasjon.

Et annet overordnet poeng vil være *skillet mellom legalitet og skjønn*. Innenfor de grenser som måtte følge av landets konstitusjon, er kommunene bundet av loven. Derfor må tankegangen for en del bli en annen når tilsyn og kontroll har som formål å sørge for lovlydig atferd enn når den (også) går inn i den kommunale skjønnsutøvelsen. Det er i den sistnevnte relasjon at (forestillingen om) kommunalt selvstyre i særlig grad blir utfordret. Men også når oppgaver med legalitetskontroll er lagt til statsforvaltningens organer, slik som i stor grad i Norge, blir (forestillingen om) kommunal autonomi utfordret: Det kan jo oppstå strid om hva som er lovens riktige tolkning – og hvorfor skal ikke da veien til uavhengig konfliktløsning stå åpen?