

KOMMUNAL KOMPETENSKATALOG

– EN PROBLEMORIENTERING



Agne Gustafsson

Grundlagsutredningen



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:17

Kommunal kompetenskatalog

En problemorientering

Grundlagsutredningens rapport XV

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:17

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23156-2
ISSN 0375-250X

Förord

Grundlagsutredningens uppgift har varit att göra en samlad översyn av regeringsformen. Utredningen har haft ett brett mandat och har enligt direktiven kunnat ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som utredningen haft i uppdrag att se över. Utredningen har mot denna bakgrund bl.a. behandlat frågor som rör regleringen av den kommunala självstyrelsen i regeringsformen. Grundlagsutredningen har i december redovisat sitt uppdrag i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) och där lämnat olika författningsförslag.

Agne Gustafsson har på uppdrag av Grundlagsutredningen behandlat frågan om en avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter i regeringsformen, dvs. en s.k. kompetenskatalog. Uppdraget, som tidigare redovisats till utredningen, publiceras här i utredningens skriftserie. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är författarens egna.

Stockholm i februari 2009

Anders Eka
Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

Förkortningar	11
1 Mitt uppdrag	13
2 Självstyrelsekommitténs diskussion	15
3 Expertgruppens diskussion	17
4 Kommunerna och författningsreformen	19
5 Regleringen av den kommunala kompetensen	23
5.1 Den allmänna kompetensen.....	24
5.2 Den speciallagsreglerade kompetensen.....	26
5.3 Särslag, befogenhetslagar.....	27
6 Kompetenskatalogens kompetensproblem	29
6.1 Omvärldsberoendet.....	29
6.2 Förändrad regional samhällsorganisation.....	29
6.3 Huvudmannaskapförändringar.....	30
6.4 Kommunstorlekens betydelse.....	31
6.5 Finansieringsfrågan.....	31
7 Uppgiftsfördelningen mellan staten, kommuner och landsting	33
7.1 Statens uppgifter.....	34

7.2	Kommunernas uppgifter	34
7.3	Landstingens uppgifter	36
8	Partiernas ställningstaganden	39
8.1	Kristdemokraterna	39
8.2	Centerpartiet	40
8.3	Folkpartiet	42
8.4	Moderaterna.....	42
8.5	Miljöpartiet	43
8.6	Vänsterpartiet	43
8.7	Socialdemokraterna	44
9	Internationella förebilder	47
9.1	Andra länders konstitutioner	47
9.2	EU-anslutningen	48
9.2.1	Subsidiaritetsprincipen	48
9.2.2	Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.....	49
9.2.3	Kompetensfördelningen inom EU:s medlemsstater.....	50
9.2.4	Harmoniserade kompetenskataloger?	50
9.2.5	Kompetenskatalog, juridik och politik	51
9.2.6	EU:s ökande påverkan på kommuner och landsting	53
9.2.7	Inre marknadens betydelse.....	55
9.2.8	Nya drivkrafter i EU-samarbetet	56
10	Europakonventionen om kommunal självstyrelse	59
10.1	Konventionens syfte	59
10.2	Sveriges tveksamhet	60
10.3	Europarådets – Sverige-granskning 2004/05	61
10.4	Ingen internationell vägledning.....	62

11	Förändringar av ansvarsfördelningen.....	63
11.1	Huvudtendenser.....	63
11.2	Ansvarskommitténs förslag.....	64
12	Federalism och kompetens katalog.....	65
12.1	Analysmodeller	65
12.2	Svensk federalism?	65
12.3	Förbundsstat och statsförbund.....	66
12.4	Europeiska unionen	67
12.5	Aktuella trender	67
12.6	Federalism på svenska.....	68
12.7	Federalismens sex förutsättningar	69
12.8	Svensk federalism?	69
12.9	Centerpartiets decentralism	71
12.10	Socialdemokraternas och moderaternas federalismopinion	74
13	Allmänna kommunala kompetensen	75
13.1	1862 års kommunalförordningar – Den historiska bakgrunden.....	75
13.2	Landstingens kompetensutveckling.....	76
13.3	Landstinget Sörmland – en förebild.....	77
13.4	Successiv kompetensutveckling	79
13.5	Kommunalt stöd åt järnvägsbyggandet	80
13.6	Den kommunala självstyrelsen som framstegsmotor.....	82
13.7	Kommunala högskolor	82
13.8	Kommunerna och nöden våren 1917.....	83

13.9 Kommunernas och landstingens beredskapsuppgifter under andra världskriget	84
14 Räddningstjänst i kommunal regi	87
14.1 Lagen om skydd mot olyckor.....	87
14.2 Räddningsnämnd, räddningschef, räddningsledare.....	88
14.3 Översvämningarna sommaren och hösten 2000.....	89
14.4 Den kommunala räddningsinsatsen sommaren 2000.....	90
14.5 Länsstyrelsens medverkan hösten 2000	90
15 Principer för kompetensbestämning.....	93
15.1 Den allmänna och lika rösträtten	93
15.2 Den allmänna kommunala kompetensen.....	94
15.3 Enumerationsmetoden.....	95
16 Kompetenskatalogens syfte och form	97
16.1 Några utgångspunkter	97
16.2 Olika politiska majoriteter i skilda delar av landet.....	97
16.3 Regeringsformens innehåll	98
16.4 Kompetenskatalog – en ideologisk fråga?	99
16.5 Konkurrens på lika villkor privat – offentlig verksamhet	100
16.5.1 Kommunallagens regler	100
16.5.2 Lagstiftning förbereds	101
17 Sammanfattande synpunkter	105
17.1 Kravet på tydlighet	105
17.2 Smidig kompetensfördelning.....	106
17.3 Kompetenskatalog och kommunal självstyrelse	107
17.4 Internationella förebilder saknas	109

17.5 Den allmänna kommunala kompetensens betydelse	110
17.6 Innehållet i en kompetenskatalog	111
17.7 För och nackdelar, konstitutionella aspekter	113
17.8 Övriga problem	114
Referenser	117

Bilagor

Bilaga 1 Uppgiftsfördelningen mellan statlig, landstings- kommunal och primärkommunal verksamhet	127
Bilaga 2 Kompetensfördelning i Sverige	129
Bilaga 3 Federalism i EU/Vad ska EU göra?	131
Bilaga 4 Den offentliga sektorns utveckling i Sverige.....	133

Förkortningar

C	Centerpartiet
EU	Europeiska Unionen
Fp	Folkpartiet
KL	Kommunallagen
Kd	Kristdemokraterna
KU	Konstitutionsutskottet
LF	Landstingsförbundet
LSS	Lag om stöd och service till funktionshindrade
M	Moderaterna
Mp	Miljöpartiet
OECD	Organization för Economic Co-operation and Development
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
S	Socialdemokraterna
SKF	Svenska Kommunförbundet
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SNL	Svenskt Näringsliv
SNS	Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
V	Vänsterpartiet
ÄDEL- reformen	(1992) av Äldre-DElegationen

1 Mitt uppdrag

Jag har haft i uppgift att – mot bakgrund av dels den diskussion som Självstyrelsekommittén förde i betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) om en möjlig avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter i regeringsformen, dels den diskussion på samma tema som en av Grundlagsutredningens expertgrupper (här kallad expertgruppen) fört i rapporten *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd* (SOU 2007:93) – närmare analysera de för och nackdelar som följer av om ansvarsfördelningen regleras genom en s.k. kompetenskatalog.

I min uppgift har också ingått att exemplifiera kommunala uppgifter som skulle kunna ingå i en sådan katalog. I det sammanhanget ska också ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting uppmärksammas.

En sådan kompetenskatalog skulle således rättsligt sett klargöra vilka samhällsuppgifter som enligt regeringsformen tillkommer staten respektive landstingen/regionerna och primärkommunerna.

Mitt arbete har inriktats på att i första hand anlägga principiella synpunkter på ämnet, grundat huvudsakligen på studium av den kommunalrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen samt aktuella utredningar och utredningsförslag.¹

Termer och begrepp

Termen ”kompetenskatalog” återfinns inte i Svenska Akademiens ordlista, inte heller i Svenska Akademiens ordbok. Den saknas överlag i de politiska partiernas principprogram. Någon principskiss i partiprogram, valprogram eller riksdagsmotioner till hur en kompetenskatalog skulle kunna utformas, har jag inte funnit för

¹ Ledamöterna av Grundlagsutredningen Peter Eriksson, Morgan Johansson, Kerstin Lundgren, Henrik Sjöholm och Ingvar Svensson har lämnat värdefulla upplysningar till författaren, för vilket jag ber att få tacka.

något parti, med undantag för centerpartiets studiematerial. Termen har hittills inte utvecklats som förvaltningsrättsligt begrepp och förekommer ytterst sparsamt i facklitteraturen.

Som namn på ett klart definierat och avgränsat konstitutionellt begrepp kan man därför med "kompetens katalog" tala om en innovation.

Även om konkreta uppslag till konstruktionen av en kompetens katalog saknas, är dock de sakförhållanden och problem som ryms under rubriken inte nya. Det handlar om eventuell grundlagsreglering av befogenheterna, den offentliga uppgiftsfördelningen mellan olika nivåer i samhället. 1974 års regeringsform har hittills hållit befogenhets- och uppgiftsfördelningen oreglerad mellan staten och den lokala/regionala nivån.

Något förenklat kan man med Urban Strandberg (jfr nedan) definiera kompetens katalog som en fastlagd ordning i regeringsformen som talar om vad som skall vara kommunalt respektive statligt. Det handlar om en avvägning mellan likhet och olikhet eller mellan jämlikhet och frihet, något som enligt Strandberg varje riksdag måste ha rätt att som hittills få avgöra med enkel majoritet (*Behöver demokratin nya spelregler? Grundlagsutredningens konferens om grundlagen 21 och 22 mars och 18 april 2005*, s. 142).

Det konkreta underlaget för en diskussion om innehållet i en svensk kompetens katalog är således ganska magert. Tar man hänsyn till vad författare, partier, utredningar med flera åsyftar men väljer andra uttryckssätt för i sak samma rättsligt fastlagda ordning får termen en bredare referensram – i allmänhet som en metod att stärka den kommunala självstyrelsen. Författaren till denna rapport utgår från detta bredare perspektiv.

När till exempel Demokratiutredningen föreslår att den kommunala självstyrelsen ges en starkare grundlags- och lagreglering med möjlighet till rättsprövning handlar det om en kompetens katalog, men utredningen kallar det "en klarlagd principiell grund för hur uppgiftsfördelningen bör vara mellan stat och kommun" (SOU 2000:1, s. 157).

I samhällsdebatten, fackböcker, läromedel etc. förekommer termen kompetens katalog ofta som en allmän beskrivning av den offentliga uppgiftsfördelningen mellan staten – landstingen – primärkommunerna.

2 Självstyrelsekommitténs diskussion

Självstyrelsekommittén (SOU 1996:129), vars primära uppgift var att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten och grundlagsbestämmelserna, underströk att kommunal självstyrelse var ett svårångat begrepp, som användes både för att beteckna en princip och som ett honnörssord.

Självstyrelsekommittén framhöll, att den hade också för sin del övervägt om principerna för ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ borde komma till uttryck i regeringsformen. Man hade dock kommit fram till, att preciserade grundlagsbestämmelser om uppgiftsfördelningen skulle kräva en ingående genomgång och analys av olika beslut i huvudmannaskapsfrågor, som det inte varit möjligt för kommittén att göra av tidsskäl (SOU 1996:129 s. 198).

Ur kommunal självstyrelsesynpunkt fann kommittén också att det inte var lämpligt att genomföra en avgränsning i regeringsformen av statliga respektive kommunala uppgifter, i synnerhet inte som diskussionen under senare tid framförallt handlat om vikten av ökad samverkan mellan stat, kommun och landsting.

Beträffande ansvars- och uppgiftsfördelningen påpekade Självstyrelsekommittén att förhållandet mellan staten och den kommunala självstyrelsen präglas av en helhetssyn, varvid staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål. Därför framhölls i propositionen om regeringsformen, att det varken var lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och precisa gränser kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste istället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90, s. 190).

Enligt Självstyrelsekommittén har detta synsätt visat sig vara korrekt. Även i framtiden, ansåg kommittén, bör gränserna för en kommunal självstyrelsesektor inte slås fast i grundlagen utan kunna ändras i takt med den fortsatta samhällsutvecklingen. Vissa principer för ansvars- och uppgiftsfördelningen kan dock komma till uttryck i regeringsformen. Frågan är generellt sett om en uppgift skall ombesörjas centralt eller decentraliserat och om statliga eller kommunala organ skall svara för uppgiften.

Självstyrelsekommittén betonade vikten av att man beaktade en närhetsprincip, som bl.a. kommer till uttryck i Europakonventionen om kommunal självstyrelse. Kommittén ansåg att ett kommunalt självstyrelseansvar var en betydelsefull faktor vid avvägningen av ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ. Statliga myndigheter borde främst handlägga sådana uppgifter som med hänsyn till sin karaktär eller geografiska räckvidd inte lämpar sig för ett kommunalt ansvar.

Genom sina förslag att samla väsentliga bestämmelser om kommuner och landsting i ett särskilt kapitel i regeringsformen och en bestämmelse om principen om kommunal självstyrelse i normgivningssammanhang, ville kommittén markera vikten av att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt.

3 Expertgruppens diskussion

Expertgruppen, vars primära uppdrag var att föreslå tydligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd, presenterar i sin rapport flera förslag till en förstärkt ställning i grundlagen för kommunerna och landstingen gentemot staten. Dessa förslag bör ses i sitt sammanhang med varandra.

Preciserade bestämmelser om ansvarsfördelningen, bör därför inte grundlagsfästas och någon särskild kompetenskatalog föreslås inte heller av expertgruppen. Det är knappast möjligt att peka ut några områden, där endast kommunen har ett ansvar, med tanke på den samverkanstanke som genomsyrar flertalet välfärdstjänster, anser expertgruppen.

Expertgruppen föreslår bland annat en tydlig markering i regeringsformen, att lokala angelägenheter av allmänt intresse handhas av kommunerna om inte annat följer av lag (RF 1:8). Sådana bestämmelser om kommunernas och landstingens allmänna uppgifter finns för närvarande inte i regeringsformen. Expertgruppens förslag ger därför den kommunala självstyrelsen redan i regeringsformen en materiell innebörd, vilket hittills saknats. Detta grundlagsskydd för den allmänna kommunala kompetensen innebär en skärpning jämfört med både nuvarande grundlagsreglering och Självstyrelsekommitténs förslag (SOU 1996:129).

Lagstiftning aktualiseras om staten önskar ta ifrån kommunerna en uppgift som är av allmänt lokalt intresse, inte tvärtom. Förslaget innebär också att samstämmighet uppnås mellan kompetensbestämmelserna i regeringsformen respektive kommunallagen (KL 1:1).

Vidare föreslår expertgruppen att en proportionalitetsprincip införs i regeringsformen av innebörd att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. (RF 1:8)

Enligt expertgruppens utgångspunkt finns ett egenvärde i principen att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt av en demokratiskt vald församling eller av nämnder utsedda av den valda församlingen. Man kan dock knappast, menar expertgruppen, vid avvägningen av ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna i en särskild bestämmelse slå fast att en kommunal närhetsprincip alltid skall gälla. Detta skulle skapa en icke önskvärd bindning och inte gynna den kommunala självstyrelsen.

4 Kommunerna och författningsreformen

Vägen till att fullt ut ge den kommunala självstyrelsen ett konstitutionellt egenvärde har varit lång och slingrig.

I 1809 års regeringsform hade den kommunala självstyrelsen endast ett bräckligt grundlagsskydd genom bestämmelsen att kommunerna hade kommunal beskattningsrätt, men denna skulle utformas genom lag.

I regeringens direktiv till 1954 års Författningsutredning berördes inte alls kommunernas och landstingens ställning trots den starka utbyggnaden av den kommunala verksamheten på många samhällsområden sedan början av 1930-talet. I Författningsutredningens förslag till ny författning 1963 ingick dock den kommunala självstyrelsen i regeringsformens portalparagraf om statsskicket grunder:

All statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse (Författningsutredningen, Förslag till Regeringsform, 1 kap. 1 §, SOU 1963:16).

Märkligt nog upprepades inte något stadgande om den kommunala självstyrelsen i förslaget till ny regeringsform från Grundlagberedningen, Författningsutredningens efterföljare (*Ny Regeringsform – Riksdagsordning*, SOU 1972:15). Detta skedde trots bestämda krav vid remissbehandlingen av Författningsutredningens förslag på starkare stöd i grundlagen för den kommunala självstyrelsen och trots den omfattande konstitutionella debatten i samband med den partiella grundlagsreformen 1968/69 om bland annat enkammarssystem och valsystem och det kommunala sambandet. Grundlagberedningen hänvisade till att resultatet av länsberedningens och kommunalekonomiska utredningens arbete

om kompetensfördelningen respektive den kommunala beskattningsrätten (SOU 1974:84, SOU 1976:45) inte borde föregripas.

Grundlagberedningen var enig i sak beträffande den negativa behandlingen av kommunerna i författningsförslaget. Ledamoten Allan Hernelius (m) ansåg dock att den kommunala självstyrelsen fått en alltför undanskymd plats i författningstexten. Hernelius framförde i ett särskilt yttrande intressanta principiella synpunkter på den kommunala självstyrelsens ställning i ett konstitutionellt system där folksuveräniteten erkänns oinskränkt:

Huvudrepresentationen måste självfallet vara riksdagen. Men vid sidan av denna kan man låta folkmajoriteten få ett grundlagsfäst inflytande i lokala och regionala sammanhang. Att i grundlag trygga den kommunala självstyrelsen, att ge den rättigheter som riksdagen inte utan vidare kan inkräkta på, är från denna synpunkt en författningspolitisk fråga av stor betydelse (SOU 1972:15 s. 337).

Vid remissbehandlingen 1963/64 av Författningsutredningens förslag till ny regeringsform krävdes av många remissinstanser ökat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen, bland annat avseende den kommunala beskattningsrätten, men utredningsförslaget om att den kommunala självstyrelsen hörde till statskicketts grunder mötte också viss kritik. Flera remissorgan anförde dock, att det av regeringsformen borde uttryckligen framgå att den kommunala självstyrelsen är en med det parlamentariska statskicket likvärdig del av folkstyrelsen. (Sammanställning av remissyttrandena över Författningsutredningens förslag till ny författning är redovisade i SOU 1964:38, SOU 1964:39 och SOU 1965:2).

1974 års regeringsform

I propositionen om ny regeringsform flera år senare (1973:90) instämde departementschefen med Grundlagberedningen att resultaten av de nya utredningarnas arbete om den kommunala självstyrelsen inte borde föregripas genom mera kategoriska grundlagsföreskrifter.

Att kommunerna i växande grad blivit instrument för den samhälleliga reformpolitiken, att tyngdpunkten i arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn successivt förskjutits till kommunernas förmån och deras betydelse för demokratin härigenom ökat, måste dock avspeglas mer i en ny grundlag än vad som skett i

Grundlagberedningens förslag, ansåg justitieministern (prop. 1973:90, s. 126).

Därför infördes på departementschefens förslag ett uttalande om den kommunala självstyrelsen i regeringsformens portalparagraf (RF 1:1) vid sidan om parlamentarismen:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna (prop. 1973:90).

Begreppet kommunal självstyrelse infördes sedan i kommunallagen 1991 som en samlingsbeteckning för all kommunal verksamhet (KL 1:1). Det skulle dock dröja länge innan frågan om kommunernas kompetensfrågor mer konkret aktualiserades i regeringsformen.

5 Regleringen av den kommunala kompetensen

Allmänt sägs kommunerna och landstingen ha två huvuduppgifter, dels att genomföra av regering och riksdag beslutade obligatoriska speciallagsreglerade uppgifter, dels att ombesörja frivilliga, enbart kommunallagsreglerade uppgifter av allmänt intresse för kommunens/landstingets medlemmar inom vad som brukar kallas den fria sektorn.

Ramen för den nuvarande samlade kommunala kompetensen framgår av följande summariska beskrivning. (Kompetensreglerna är närmare utvecklade i SOU 1996:129.)

Kompetensformerna

Om ett system med kompetenskatalog införs för lång tid med en detaljerad kompetensfördelning mellan staten, landstingen och kommunerna blir huvudfrågan hur det går med den allmänna kompetensen, som underlättar den lokala initiativkraften och möjligheterna att genomföra även snabba förändringar med hänsyn till samhällsutvecklingen.

Redan nu kan noteras tendenser till att den kommunala initiativkraften förtvinar genom en allt mer omfattande och detaljerad statlig lagstiftning rörande kommunernas verksamhet. Farligast är om de kommunala företrädarna vänjer sig vid att bara vänta på initiativ uppifrån.

En närmare genomgång av de kommunala kompetensformerna i sin helhet, särskilt den allmänna kompetensen, kan åskådliggöra hur ett system med kompetenskatalog skulle kunna fungera.

Regelsystemet för den kommunala kompetensen omfattar tre institut:

5.1 Den allmänna kompetensen

Kommunernas och landstingens allmänna kompetens, som numera är densamma för kommuner och landsting/regioner, ger tillsammans med den kommunala beskattningsrätten, möjlighet för kommuner och landsting att ta egna initiativ rörande väsentliga frågor som berör människornas livsmiljö (KL 2:1–3). Trots en ökad kommunalrättslig detaljreglering bestäms i hög grad omfattning och det konkreta innehållet i den allmänna kompetensen av prejudicerande utslag i kammarrätterna och ytterst i Regeringsrätten i samband med laglighetsprövning vid kommunala besvärsmål.

Som framhållits är den allmänna kommunala kompetensen idag endast omnämnd i allmänna ordalag i regeringsformens första paragraf och säger inget om kommunernas och landstingens konkreta uppgifter och befogenheter:

Även den reviderade kommunallagen 1977, gemensam för kommuner och landsting, var fåordig beträffande de kommunala befogenheterna men mer konkret än regeringsformen:

Kommuner och landsting får själva vårda sina angelägenheter.
(KL 1979: 1:4.)

Denna formulering byggde på en lång rättstradition alltsedan kommunalförordningarna 1862. Till skillnad från regeringsformen har huvudregeln för den allmänna kompetensen i kommunallagen reviderats och konkretiserats. Vid kommunallagsreformen 1991 infördes de viktigaste delarna av gällande rättspraxis i kommunallagstexten, som nu lyder:

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. (KL 2:1.)

Sammanfattningsvis bygger den allmänna kompetensen på följande huvudprinciper, om man även inkluderar den rättspraxis vid sidan om lagtexten som fortfarande gäller vid rättsprövning.

- KL 2:1: Allmänintresset behöver inte beröra alla delar av kommunen/landstinget eller alla deras medlemmar.
- KL 2:1: Lokaliseringsprincipen: Ett beslut måste ha anknytning till kommunens/landstingets område eller dess invånare.

- KL 2:2: Likställighetsprincipen: Kommun/landsting måste behandla alla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat.
- KL 2:3: Ingen retroaktivitet: Inga beslut med retroaktiv verkan som är till nackdel för medlemmarna.
- KL. 8:3 b–c Självkostnadsprincipen: Ingen spekulativ verksamhet; avgifter får inte ge vinst.
- KL 2:7: Kommunal närings/affärsverksamhet: Allmännyttiga anläggningar eller tjänster utan vinstsyfte enligt självkostnadsprincipen.
- KL 2:8: Stöd åt näringslivet: Allmänt stöd tillåten men individuellt inriktat stöd endast om synnerliga skäl föreligger
- KL 2:1, 10:8: Laglighet: Ett beslut måste ha tillkommit enligt kommunallagens regelsystem i laga ordning. Beslutsorganet får inte överskrida sina befogenheter och beslutet får ej strida mot lag eller annan författning.

Kodifieringen av den allmänna kommunala kompetensen skall inte förstås så att den kommunala självstyrelsen därigenom fått större spelrum än då kompetensstadgandet endast hade en allmän formulering, som grundade sig på 1862 års kommunalförordningar. I 1953 års kommunallag för primärkommuner hade kompetensparagrafen följande lydelse:

Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. (Kommunallag 1953, 3 §, Kommunallagarna, av John Olsson och Fritz Kaijser, 1954.)

Avgörande är rättsinstansernas bedömningar, finansieringsformerna, partisystemet osv. Genom kommunallagsreformen 1991 uppkom en större skillnad mellan regeringsformens knapphändiga formuleringar och kommunallagens mer konkreta befogenhetsbeskrivning.

Initiativrättens betydelse

I regeringens proposition om den nya regeringsformen framhöll departementschefen, att det är av grundläggande betydelse för den kommunala kompetensen, att kommunerna utöver sina särskilda

åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter:

Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF (prop. 1973:90, s. 187).

Även om den fria sektorn i ekonomiska termer inte omfattar mer än ca 20–25 procent av kommunernas verksamhet är enbart förekomsten av en kommunal initiativrätt av särskild vikt. Det finns ett viktigt samspel mellan den allmänna kommunala kompetensen och initiativrätten och kommunernas allmänna åligganden genom speciallagstiftningen, som gäller för hela landet. De båda kompetensformerna kompletterar varandra. En offentlig angelägenhet kan växla i fråga om huvudmannskapet, från allmän kompetens till speciallagsreglerad kompetens och omvänt.

En viktig faktor är att landstingen/regionerna inte är några överkommuner till primärkommunerna. Ansvarskommittén föreslår inte heller någon förändring i detta avseende. Med samma allmänna kompetens och initiativrätt är kommuner och landsting parallellställda gentemot staten i kompetensavseende. En samhällsfråga, institution eller organisation kan sålunda få stöd från både kommun och landsting, var för sig eller gemensamt.

5.2 Den speciallagsreglerade kompetensen

Speciallagstiftningen, som omfattar ett 20-tal lagar, innebär att kommuner och landsting åläggs att ombesörja viktiga uppgifter, där samhället kräver en större grad av likformighet oberoende av var man bor, avseende samhällsskydd, social service, rättigheter. De viktigaste speciallagarna är miljöbalken, livsmedelslagen, högskolelagen, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen, skollagen, plan- och bygglagen (PBL), lag om stöd och service till funktionshindrade (LSS). En väsentlig del av den kommunala verksamheten omfattas av denna speciallagstiftning.

En kommun eller ett landsting kan fatta ett beslut med stöd av både den speciallagsreglerade och den allmänna kompetensen. Man kan eventuellt besluta om längre gående åtgärder än vad lagstiftningen anger som minimikrav eller beträffande statsbidrag

besluta om högre belopp än vad som lagstiftningen utgår från – och själv betala merkostnader.

5.3 Särslag, befogenhetslagar

Som komplement och för att skapa rättslig klarhet angående kommunernas och landstingens befogenheter har sedan 1950-talet tillkommit ett antal särskilda lagar som givit kommuner och landsting rätt och möjlighet att frivilligt ombesörja och finansiera vissa uppgifter, exempelvis rörande kommunal delegation, bistånd åt utländska studerande, avgifter för gatuhandel och P-platser, sysselsättning för handikappade, kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd, rätt att driva turistanläggningar, kommunal medverkan vid statlig trängselskatt. Dessa lagar har givits olika benämningar, exempelvis särslag, smålagar, befogenhetslagar.

Kommunala kompetensutredningen föreslår av lagtekniska skäl, då flera nya särslag sannolikt är att vänta, att alla kompetensutvidgande lagar sammanförs till en gemensam lag: lagen om vissa kommunala befogenheter, (*Kommunal kompetens i utveckling*, SOU 2007:72, betänkande av Kommunala kompetensutredningen).

6 Kompetenskatalogens kompetensproblem

6.1 Omvärldsberoendet

Ett grundläggande beslut angående tillkomsten av en eventuell kompetenskatalog måste utgå från den aktuella kompetensfördelningen och gällande konstitutionella förutsättningar för kommuner och landsting. Ett politiskt partisystem som i Sverige med i stort sett samma partier i riksdagen som i kommunerna och landstingen och med ungefär motsvarande styrka på alla nivåer underlättar självfallet överenskommelser och beslut om en kompetenskatalog.

Att konstruera en kompetenskatalog idag torde dock vara svårare än på länge på grund av externa faktorer. Den Europeiska unionens engagemang och aktivitet beträffande välfärdsfrågorna och den kommunala sektorn är en sådan osäkerhetsfaktor, men inte den enda. Andra internationella konventioner och den allt mer globaliserade ekonomin med dess snabba gränsöverskridande operationer minskar automatiskt landets och kommunernas oberoende.

6.2 Förändrad regional samhällsorganisation

En annan osäkerhetsfaktor är resultatet av Ansvarskommitténs nyligen presenterade förslag angående en förändrad regional samhällsorganisation och regional indelning (SOU 2007:10). En ny geografisk områdesindelning med eventuellt större regioner kan medföra en ny syn på regionernas uppgifter även i Sverige och ensidigt inrikta det kommunala intresset på organisationsförändringar till förfång för engagemanget för de lokala operativa frågorna nära människorna, beträffande exempelvis antal sjukhus

och deras placering. Tillämpningen av en samhällsfråga är i hög grad beroende av befolkningsunderlagets storlek eller storleken på det område där beslutanderätten utövas.

Ansvarskommittén har liksom Självstyrelsekommittén avstått från att föreslå någon ny konkretiserad uppgiftsfördelning mellan staten och kommuner respektive landsting med undantag för hälso- och sjukvården och frågor rörande den regionala utvecklingen (jfr SOU 2007:10 s. 303 ff.). Detta underlättar inte upprättandet av en kompetenskatalog.

Hänsyn bör även tas till att en förändring av huvudmannaskapet för viss fråga kan medföra kedjereaktioner, så att ansvarsfrågan för även andra samhällsuppgifter kommer i nytt läge. Kommunernas ökande ansvar för bostadsförsörjningen under 1900-talet aktualiserade exempelvis även en kommunalisering av samhällsplaneringen och miljötillsynen.

6.3 Huvudmannaskapförändringar

Befolkningsunderlagets storlek för den administrativa enheten har hittills varit av stor eller avgörande betydelse för att klassa en fråga som statlig, landstingskommunal eller primärkommunal. Berör en fråga hela landet har den hittills bedömts vara naturligen statlig, t.ex. utrikespolitiken, försvarspolitik, respektive rättsvården.

Att döma av samhällsdebatten och aktuella opinionspejlingar är svaret idag inte lika självklart längre beträffande synen på statens ansvarstagande för sina traditionella uppgifter. Gränsen mellan utrikes- och inrikespolitik är inte längre så klar som under den tid då i princip alla ärenden som berörde främmande makt skulle handläggas av "Kabinettet för utrikes brevväxling." Allmänhetens förtroende synes svikta även beträffande statens förmåga att hävda rikets yttre och inre säkerhet, statens äldsta och främsta uppgift.

Anmärkningsvärt är Kommunala kompetensutredningens förslag att kommuner och landsting skall få utökad rätt att lämna ytterligare bidrag till statlig verksamhet på vissa områden, bl.a. statliga väg- och järnvägsbyggen. Utredningen föreslår också tydligare riktlinjer beträffande kommunala förskotteringar av statliga projekt som annars inte skulle kunna förverkligas inom rimlig tid, till stor skada för den egna kommunala utvecklingsplaneringen, som vållat stor kommunal oro. Förskottering innebär i praktiken ett räntefritt kommunalt lån till staten. Sådana förslag

innebär faktiskt omvända roller mellan staten och kommunerna i finansieringsfrågor jämfört med tidigare. Detta visar att planering för kompetensfördelning och eventuell kompetenskatalog måste ta hänsyn även till ekonomiska aspekter.

6.4 Kommunstorlekens betydelse

Den förmodligen svåraste avvägningen har varit att avgöra kriterierna för om en samhällsfråga bör handhas av primärkommunen. Den utslagsgivande faktorn bakom genomförandet av de två stora kommunsammanläggningsprojekten efter andra världskriget har varit befolkningsunderlaget för en reformerad socialvård respektive grundskola utifrån en minimiaspekt.

När på 1940-talet en effektiv socialvård bedömdes kräva ett befolkningsunderlag på 2 000–3 000 invånare blev detta minimikravet för en primärkommuns storlek vid storkommunreformen 1952. På motsvarande sätt uppsattes minimikravet ca 8 000 invånare för de nya storkommunerna vid den andra indelningsreformen 1962–1974. Grundskolans högstadium bedömdes nämligen kräva just detta befolkningsunderlag.

Vägen till ökad effektivitet genom nya kommunsammanläggningar torde nu vara stängd. Förändringarna av kommunindelningen efter kommunsammanläggningarna har tvärtom gått i motsatt riktning genom kommunindelningar. Härigenom har en viss ökning av antalet kommuner skett sedan 1978 genom tillämpning av även en maximiprincip, att det finns en övre gräns för kommunens storlek av demokratiska skäl.

6.5 Finansieringsfrågan

Frågan om befolkningsunderlagets storlek fortfarande skall vara utslagsgivande för den kommunala indelningen aktualiserar även den viktiga finansieringsfrågan vid konstruktionen av en eventuell kompetenskatalog.

De omfattande kommunsammanläggningarna efter andra världskriget hade just som främsta motiv att en ökning av kommunernas storlek skulle göra dem ekonomiskt bärkraftiga för större uppgifter. Detta mål uppnåddes också, då antalet primärkommuner minskade från ca 2500 år 1951 till 278 år 1974.

Om kommuner och landsting får bindande ansvar i grundlag för vissa uppgifter enligt en kompetenskatalog skärps även kravet på rimliga garantier för dem att få disponera egna ekonomiska resurser för implementeringen av deras uppgifter.

Genom den kommunala skatteutjämningen kan numera även relativt små kommuner överleva, och huvudargumentet för kommunsammanläggning har därigenom mist sin kraft. Skyldigheten för vissa ”rika” kommuner respektive ”rika” landsting att i jämlikhetens namn överföra en viss del av sina skatteinkomster till ”fattiga” kommuner respektive landsting har dock mött hårt motstånd med hänvisning till grundlagsskyddet i regeringsformen för den kommunala beskattningsrätten och den lagenliga rätten för kommun och landsting att enligt lokaliseringsprincipen få disponera skatteinkomsterna inom det egna området och för de egna kommunmedlemmarnas behov (RF 1:7).

En stor enighet finns nog om behovet av en ekonomisk utjämning mellan kommuner och landsting i olika delar av landet. Glesbygdskommuner och övriga kommuner med mindre än 12 500 invånare tjänar på det nuvarande systemet, storstäder och förortskommuner missgynnas.

Kommunal skatteutjämning bidrar till att trygga finansieringen av även små kommuners implementering av grundlagsreglerade uppgifter i en kompetenskatalog, oberoende av geografiskt läge. Skatteutjämning om än i prydligare former än tidigare är dock ingen förtroendeingivande långsiktig lösning.

Ett kommunalt utjämningsystem kan fungera, när det finns tillräckligt med ekonomiska resurser i hela systemet, om än ojämnt fördelade, och flertalet kommuner klarar sig själva. Men ju fler kommuner eller landsting som får svårt att klara sin ekonomi trots högt eget skatteuttag desto mindre marginaler blir det för att stötta andra och desto mer kontroversiellt blir systemet.

Antalet nettobetalare i bidragssystemet har stadigt sjunkit, och var för 2007 endast sex kommuner och ett landsting. (Utvecklingen inom den kommunala sektorn, Regeringens skrivelse 2007/08:102.)

7 Uppgiftsfördelningen mellan staten, kommuner och landsting

Kommuner och landsting har fått visst grundlagsskydd för sin existens och vissa garantier för en självständig ställning med möjlighet att handha väsentliga samhällsfunktioner nära människorna. Regler för kommunernas och landstingens befogenheter och verksamhet skall regleras genom lag med enkel majoritet och ett riksdagsbeslut.

Att riksdagen kan fatta beslut om uppgiftsfördelningen med enkel majoritet och ett beslut har underlättat en smidig kompetensutveckling med hänsyn till samhällsutvecklingen. Denna beslutsform jämte kommunernas allmänna kompetens har bidragit till politiska kompromisser och bred uppslutning bakom många reformer även på längre sikt. Detta utgör en viktig förutsättning för Sveriges omvandling från ett av Europas fattigaste länder på 1800-talet till 1900-talets välfärdsstat.

Uppgiftsfördelningen mellan de tre nivåerna har växlat från tid till tid mellan staten, kommunerna och landstingen i olika riktningar, ibland i centraliserande ibland i decentraliserande riktning. Det finns även exempel på att uppgifter som decentraliserats föreslås bli statliga igen t.ex. inom skolans område (bil. 1). Det kan starkt ifrågasättas om en kompetens katalog med sin fastlåsning organisatoriskt och tidsmässigt skulle kunna medföra en önskvärd flexibilitet.

Fram till 1950-talets mitt svarade fortfarande staten för större delen av den offentliga verksamheten med stor tyngd på myndighetsuppgifter. Den stora militära upprustningen på grund av det kalla kriget präglade i hög grad den offentliga sektorns verksamhet. Idag svarar kommuner och landsting för cirka två tredjedelar av den offentliga sektorns konsumtionsutgifter, till större delen för välfärdsuppgifter och utbildning.

7.1 Statens uppgifter

Staten har alltsedan den nationella enhetsstatens tillkomst på 1500-talet haft ett övergripande ansvar för verksamheten på alla nivåer och dessutom direkt förvaltningsansvar för många centrala uppgifter. Rikets försvar, utrikespolitiken, ordning och säkerhet, samt ansvaret för de högsta domstolarna är de främsta och äldsta uppgifterna. I modern tid har tillkommit ansvar för samhälls-ekonomi, arbetsmarknad, energi, lantmäteri, trafikkontroll, fjärrkommunikationer (flygfält, post, telefrågor), socialförsäkringar och andra viktiga sociala transfereringar. Högre utbildning och forskning har blivit allt viktigare uppgifter för staten och ansvaret för nationella kulturinstitutioner kvarstår.

Statens ansvar för operativa förvaltningsuppgifter har minskat de senaste decennierna genom decentraliseringen. Statens engagemang har istället inriktats på transfereringar och styrning genom författningar och andra regelsystem. En viss trend i motsatt riktning till decentraliseringen har dock funnits genom att ansvaret för polisväsendet, åklagarna, domstolarna i första instans och exekutionsväsendet 1965 överfördes från kommunalt till statligt huvudmannskap (bil. 1).

Statens andel av de sysselsatta har konstant hållit sig till omkring 5–7 % av de sysselsatta i Sverige alltsedan 1960-talet (bil. 4).

7.2 Kommunernas uppgifter

Tyngdpunkten rörande de offentliga verksamheterna ligger sedan lång tid på kommunerna som ansvarar för de viktigaste funktioner som direkt berör den enskilda människans vardag och välfärd, främst angående social omsorg och skola, miljö- och hälsoskydd, bostadsförsörjning och samhällsplanering, bl.a. tillämpning av plan- och bygglagen. Kommunerna ansvarar för gator och parker, distribution av el och vatten, avloppsfrågor, energiförsörjning, räddningstjänsten, civilförsvaret, många affärsdrivande och industriella verk, lokal och regional trafik (tillsammans med landstingen), kultur, fritids, idrotts- och ungdomsfrågor.

Kommunernas största verksamhetsområde är utbildning, inklusive barnomsorgen (42 procent av verksamhetskostnaderna år 2006) samt vård och omsorg (30 procent av verksamhets-

kostnaderna år 2006). Äldrevården har genom den stora ökningen av antalet äldre samt olika organisations- och verksamhetsreformer blivit en av kommunernas tyngsta uppgifter. Äldreomsorgen är en lagstadgad skyldighet för kommunen och en lagreglerad social rättighet för den hjälpsökande. Kommunens äldrevård omfattar bl.a. social hemtjänst och särskilda boendeformer (bil. 1).

Ädel-reformen

Genom ÄDEL-reformen 1992 övertog kommunerna ansvaret för landstingens dåvarande lokala sjukhem för långvarigt sjuka äldre och betalningsansvar för äldre medicinskt färdigbehandlade inom sjukhusvården samt äldre inom hemsjukvården.

Genom psykiatireformen 1994 övertog kommunerna också ansvaret från landstingen för visst socialt stöd åt psykiskt störda personer i samband med bl.a. nedläggning av de flesta mentalsjukhusen.

Dessa reformer var i sitt slag de största uppgiftsförändringarna i modern tid mätt i ekonomiska termer och personalomsättning. Drygt 50 000 anställda i landstingen överfördes till tjänster i kommunerna. ÄDEL-reformen förutsatte löpande samarbete och samverkan genom bl.a. avtal mellan kommunerna och landstingen, som kunde variera mellan olika delar av landet.

Den ekonomiska regleringen mellan landstingen och kommunerna beträffande uppgiftsfördelningen skedde genom skatteväxling. ÄDEL-reformen medförde stora övergångsproblem, men det är knappast troligt att en sådan omfattande förändring av ansvarsfördelningen skulle ha förlupit på ett bättre sätt genom ett system med en strikt kompetenskatalog.

ÄDEL-reformen och psykiatireformen förutsätter ett samarbete mellan landsting och kommuner som försvårar upprättandet av en kompetenskatalog.

De totala verksamhetskostnaderna för kommunerna uppgick 2007 till 455 miljarder kronor. Kommunernas skatteinkomster 2007 var 315 miljarder och de finansierade ca 70 procent av verksamhetskostnaderna.

7.3 Landstingens uppgifter

Landstingen med sin mellanställning har pressats mellan staten och kommunerna. En huvudprincip har varit att landstingen anförtrotts uppgifter som inte lämpat sig för statligt huvudmannaskap och krävt så stort befolkningsunderlag att de flesta kommunerna inte klarar av det.

Den från början snävare allmänna kompetensen för landstingen genom exemplifieringsmetoden begränsade i viss mån landstingens kompetensramar. Landstingen kunde dock med stöd av den allmänna kompetensen underhand utvecklas till att i första hand bli sjukvårdskommuner med ansvar för de flesta sjukhusen i landet.

Genom huvudmannaskapsansvaret för de psykiskt utvecklingsstörda och ökat ansvar för vårdutbildningen med undantag för läkarutbildningen vidgades landstingens medicinska referensram. Under 1920-talet blev landstingen enligt speciallagstiftningen i princip huvudmän för kroppssjukhusen, medan de psykiatriska sjukhusen och den öppna psykiatriska vården sköttes av staten, som också ansvarade för den allmänna öppna vården genom provinsialläkarorganisationen.

De senaste decennierna har landstingens ställning som sjukvårdskommun alltmer stärkts. Från staten övertog landstingen 1963 huvudmannaskapsansvaret för den öppna vården och provinsialläkarorganisationen. Mentalsjukvården överfördes 1967 till landstingen och omsorgsverksamheten för psykiskt utvecklingsstörda 1968.

Under 1970-talet ökades landstingens ansvar för tandvården samt för vissa yrkeslinjer inom gymnasieskolan. 1980–83 får landstingen ansvar för den lokala och regionala kollektivtrafiken tillsammans med primärkommunerna. Landstingen får 1983 med den nya hälso- och sjukvårdslagen planeringsansvar för i princip all sjukvård och 1986 utvidgat planeringsansvar för all tandvård i länet.

På 1970-talet i samband med olika länsförvaltningsreformer skedde en viss breddning av landstingens uppgifter. Landstingen fick ett ökat ansvar för högskoleutbildningen på vårdområdet och för gymnasieskolans vårdlinjer, samt för habilitering och rehabilitering. Ansvaret på dessa områden har sedermera växlat mellan staten och landstingen.

Landstingen bedriver verksamhet eller understödjer sådan inom kulturliv, näringsliv, kommunikationer, fritidsverksamhet och

turism, föreningsliv. Landstingen driver länsmusiken, länsteater, länsbibliotek samt länmuseer (bil. 1).

Landstingens och de två regionernas verksamhetskostnader 2007 var 224 miljarder kronor (hälso- och sjukvården ca 90 procent och regional utveckling ca 7 procent). Skatteintäkterna 2007 var 164 miljarder och finansierade ca 70 procent av verksamhetskostnaderna.

År 2007 var 850 000 personer sysselsatta i kommunerna, och 266 000 i landstingen, totalt i riket 1 116 000. Personalkostnaderna uppgick till ungefär 50 procent av de totala kostnaderna för landstingen och 57 procent för kommunerna.

8 Partiernas ställningstaganden

Nedanstående citat från nuvarande riksdagspartiers program och programskrifter avser att belysa grundinställningen för respektive parti till frågor om kommunal självstyrelse och kommunal demokrati. Det är samma partier som inför förslag om en eventuell grundlagsreglerad kompetenskatalog skulle tvingas låsa fast respektive partis ställningstagande till uppgiftsfördelningen för en längre tid.

Alla partier utom socialdemokraterna deklarerar att kommunal självstyrelse är något viktigt. De betonar också vikten av att verka för en kommunal demokrati för att ge självstyrelsen ett demokratiskt innehåll.

8.1 Kristdemokraterna

I KRISTDEMOKRATERNAS principprogram (2001) heter det:

Den kommunala självstyrelsen ska vara stark och tydligt reglerad i grundlagen. ... En reell kommunal självstyrelse är ett centralt demokratiskt instrument och det förutsätter en kraftfull rättslig kompetens för kommunerna att utöva den.

I programmet krävs “en tydlig lagprövningsrätt, som medger att kommunerna kan hävda utövandet av sitt av grundlagen fastlagda kompetensområde gentemot regering och riksdag. På detta sätt blir den kommunala självstyrelsen ett uttryck för subsidiaritetsprincipen. Denna princip bör skrivas in i svensk grundlag som riktlinje för den vertikala maktindelningen.”

I Kd:s program krävs vidare en författningsdomstol “för att stärka demokratin och kontrollera maktutövningen hos riksdagen, regeringen och kommunerna. En viktig uppgift för domstolen blir att pröva om lagar och andra författningar står i överensstämmelse med grundlagen. En annan viktig uppgift för domstolen ska vara att

pröva klagomål angående riktigheten av allmänna val och därmed sammanhängande frågor” (s. 33).

I motioner till riksdagen 2001 och 2002 begärdes av riksdagsledamoten och suppleanten i EU:s framtidskonvent Ingvar Svensson med flera ledamöter av kristdemokratiska riksdagsgruppen, att en utredning skulle tillsättas för att fastställa en tydlig kommunal kompetens i grundlagen för att få en utökad respekt från statsmaktens sida för den kommunala gemenskapens eget kompetensområde. EU:s subsidiaritetsprincip som en del av EU:s rättskapacitet borde bli vägledande även för nationella förhållanden (motion 2001/02:K326, motion 2002/03:K 372).

En ny “kommunalordning” föreslogs få samma konstitutionella ställning som riksdagsordningen att kunna ändras i samma former som grundlag med två riksdagsbeslut och mellanliggande val till riksdagen, alternativt genom ett riksdagsbeslut och 3/4 majoritet av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter, samt med enkel majoritet för tilläggsbestämmelser om praktiska följdbestämmelser (RF 8:16).¹

8.2 Centerpartiet

I CENTERPARTIETS idéprogram (2001) heter det:

En skriven konstitution. Det ska finnas tydliga regler för maktindelning, beslutsnivåers kompetens och som skydd för individuella fri- och rättigheter. (Centerpartiets hemsida, 2007).

Centerpartiets ordförande Maud Olofsson använder i sin skrift *Min dröm för Sverige* (2006) uttrycket “kommunernas kompetensområden”, vilka bör vara “skyddade i grundlagen så att de faktiskt kunde säga nej till klåfingriga, statliga pekpinnar och beslut om friår, plusjobb och extrasatsningar på olika håll” (s. 74).

¹ Beträffande förslag att ge en nedbantad kommunallag samma konstitutionella status som riksdagsordningen men utan sammankoppling med kommunal kompetenscatalog, se Agne Gustafsson, Landstingsvärlden 1986/13-15, 17, 1987:2).

Centerns vägval

Det väckte viss uppmärksamhet, när centerstämman 2003 uttalade centerpartiets ställningstagande för federalism som en grundsten för hur samhället borde organiseras. Federalismen betecknades som ett sätt att dela upp makten, sammanfattningsvis enligt centerpartiets hemsida (2007):

1. Icke-centralisering. Beslut ska fattas så nära som möjligt dem som berörs av beslutet.
2. En skriven konstitution. Tydliga regler för maktindelning, beslutsnivåers kompetens och skydd för individuella fri- och rättigheter.
3. Självstyrande enheter. De underliggande enheterna ska ha hela beslutsmakten inom de områden som inte lagts på en högre nivå.
4. Beslutsmyndighet ska motsvaras av beskattningsrätt för de egna angelägenheterna.
5. Direkta band för varje beslutsnivå mellan medborgarna och lagstiftarna, alltså direkta val till någon politisk instans på varje nivå.
6. Frivilligt samarbete mellan självstyrande enheter och mellan olika nivåer ska underlättas.

Centerpartiets programformuleringar är tydligt influerade av EU:s subsidiaritetsprincip. Det heter "rätt beslut på rätt plats", och "i frågor som rör mig och min familj så ska vi ha hela makten". Andra mer gränsöverskridande frågor, t.ex. miljö och internationell brottsbekämpning löses enligt centerpartiet bättre på internationell nivå. "Denna princip av maktindelning går lika bra att införa i Sverige som i EU. Varken EU eller Sveriges statsminister ska lägga sig i hur skolan fungerar eller sköts."

(Om centerpartiets kommunalprogram se vidare avsnittet om federalism och kompetenscatalog, s. 50–52.)

8.3 Folkpartiet

I FOLKPARTIET LIBERALERNAS partiprogram *Frihet att växa* (2003) kan man läsa:

Det kommunala självstyret ger människor makt över politiska beslut som berör deras vardag ... Ett kommunalt självstyre med tydligt ansvar för de lokalt förtroendevalda är viktigt för demokratin ... Medborgarnas inflytande på den regionala nivån bör stärkas genom nya direktvalda regionfullmäktige. De skall ersätta landstingen och dessutom ta över betydande delar av länsstyrelsernas och andra statliga länsorgans uppgifter (s. 25).

Folkpartiet liberalerna förordar ett federalt system i EU. Det innebär i folkpartiets vision att den centrala makten begränsas till de gränsöverskridande frågorna.

8.4 Moderaterna

I NYA MODERATERNAS, "Vår tids arbetarparti", program (oktober 2007) heter det:

Stärk det kommunala självstyret. Det kommunala självstyret är viktigt och innebär att staten ska ge kommunerna så stor frihet som möjligt att organisera och driva sin verksamhet efter eget huvud. Olika typer av restriktioner och stopplagar ska därför upphävas.

Det är också viktigt att staten inte övervältrar kostnader på kommunerna utan strikt tillämpar den så kallade finansieringsprincipen ... Besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Den allra viktigaste decentraliseringen är emellertid inte den som sker från politiker på en nivå till en annan, utan den som sker när beslut flyttas från politiker till medborgarna själva. ...

Grundlagen måste tillförsäkra varje människa alla grundläggande fri- och rättigheter. Det bör övervägas att förstärka rättsväsendets oberoende och lagprövning genom att införa en särskild författningsdomstol. Staten och kommunerna ska vara försiktiga med att bedriva näringsverksamhet. Det är ett problem när staten både anger marknadens spelregler genom lagstiftningen och samtidigt uppträder som aktör på samma marknad. Allt offentligt företagande medför också en viss snedvridning av konkurrensen. Offentligt ägda företag uppträder i realiteten med den statliga eller kommunala beskattningsrätten som eget kapital (s. 20 f.).

8.5 Miljöpartiet

MILJÖPARTIET de GRÖNAS partiprogram (2005) säger:

Många beslut som idag fattas av staten bör decentraliseras till regioner, kommuner, kommundelar eller helt lämnas till individen. Sveriges regioner bör ges ökat självstyre, både när det gäller politik och organisation. Det kommunala självstyret måste stärkas. Kommuners beskattningsrätt bör utvidgas. Kommuner ska ha vetorätt när det gäller stora och genomgripande markexploateringar.

De kommunala frågornas tyngd bör bli tydligare genom att valen till kommun och riksdag genomförs under olika år. Vi arbetar för självstyrande kommundelar, i kommuner där detta är lämpligt, och vi värnar om ickekommersiella mötesplatser. Lagar som inskränker det kommunala självstyret ska i huvudsak syfta till att garantera medborgarens rättigheter, demokratiska såväl som sociala, gentemot kommunen. ...

En del av centraliseringen av makten är framväxten av en superstat i Europa, i form av den Europeiska Unionen (EU)... EU har försvagat demokratin. ...

Vi vill att Sverige ska lämna EU ... Så länge Sverige är med i EU arbetar vi för att förändra EU. Vi vill begränsa EU:s makt och återföra den till medlemsländerna ... Den representativa demokratin måste förnyas så att beslutsfattarna verkligen representerar sina väljare ... När stora och viktiga beslut fattas bör alla få delta. En beprövad form för detta är folkomröstningar. Fem procent av de röstberättigade ska kunna genomdriva folkomröstningar på alla beslutsnivåer. Grundlagsändringar ska alltid underställas folkomröstning. Genom en författningsdomstol vill vi stärka grundlagens ställning (s. 12 f.).

8.6 Vänsterpartiet

I VÄNSTERPARTIETS partiprogram, (2004) summeras kriterierna för en demokratisk författning:

Folkets makt skall utövas av riksdagen, tillsatt genom allmänna, fria och rättvisa val där mandaten fördelas proportionellt mellan partier. Regeringen skall vara ansvarig inför riksdagen. Några av den politiska demokratins viktigaste byggstenar är föreningsfriheten, yttrande- och tryckfriheten, offentlighetsprincipen och meddelarfriheten...

Utan ett väl fungerande rättsväsende undergrävs demokratin och den starkares rätt blir lag. Domstolarna skall vara självständiga. De skall inte ha politiska befogenheter och de skall själva stå fria från politisk maktutövning...

Grundlagarna skall värna demokratin och människors rättigheter, medan författningen i övrigt skall vara politiskt neutral. Ändringar skall beslutas av riksdagen men underställas folkets prövning i

allmänna val eller i en särskild folkomröstning... Det ligger ett värde i att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt, men en allt för långtgående decentralisering av den politiska makten undergräver möjligheterna att föra en sammanhållen politik för rättvisa och jämlikhet... Den kommunala självstyrelsen, lokalt och regionalt, är en viktig del i den svenska demokratin. Den förutsätter att kommuner och landsting har en omfattande beslutskompetens och egen beskattningsrätt. Inkomster och kostnader måste fördelas solidariskt över landet...

Vänsterpartiet motsatte sig Sveriges medlemskap i EU. Vi respekterar resultatet i folkomröstningen, men har inte skäl att ändra vår principiella ståndpunkt... Vänsterpartiet arbetar bland annat därför för ett svenskt utträde ur EU.

Genom kommunalt eller statligt ägande ges de demokratiskt valda församlingarna ett övergripande ansvar för produktionen av varor och tjänster, heter det i vänsterpartiets partiprogram (s. 23).

8.7 Socialdemokraterna

SOCIALDEMOKRATERNAS partiprogram, senast reviderat 2001, har till skillnad från partiets tidigare program inget avsnitt eller några renodlat positiva kommentarer om kommunal självstyrelse eller kommunal demokrati.

I partiprogrammet av 2001 är partiets program för politiken fastställt efter olika politikområden och integrerat för verksamheten i både staten, kommunerna och landstingen.

Socialdemokratiska partiets tidigare konkreta ställningstagande i punktform till olika författningsfrågor i allmänhet redovisas inte heller längre i partiprogrammet. Enda undantaget är en något uttunnad deklaration att socialdemokratin skall verka för att monarkins arvsprincip avskaffas och ersätts av en republik, där statschefen direkt eller indirekt väljs av folket.

Från och med programrevisionen 1990 upphörde socialdemokraterna att anta ett särskilt, detaljerat kommunalprogram, som partiet haft sedan 1908. De kommunala frågorna integrerades med partiprogrammet för alla övriga samhällsfrågor. Jämte de allmänna grundsatserna antogs 1990 liksom tidigare ett 30-tal distinkta kommunpositiva programpunkter. Punkten 5 om kommuner och landsting lydde i sin helhet:

Kommuner och landsting, Den kommunala självstyrelsen är en omistlig del av det svenska folkstyret. Den utövas av förtroendevalda med direkt ansvar inför kommuninvånarna i val. Självstyrelsen

förutsätter egen beskattningsrätt. Skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna ska utjämnas.

Inom de ramar som anges av regering och riksdag svarar kommuner och landsting inom sina geografiska områden självständigt för utvecklingen och förvaltningen av samhällsangelägenheterna. Samarbete mellan stat och kommun ska trygga en likvärdig behandling av medborgarna. Den kommunala och landstingskommunala organisationen ska utformas för att möjliggöra ett brett medborgerligt deltagande i besluten. En effektiv förvaltning och resursanvändning ska eftersträvas liksom insyn i och inflytande över de löpande verksamheterna för personal och för brukare. (Partiprogram antaget av socialdemokraternas 31:a kongress 1990 med ändringar beslutade vid socialdemokraternas partikongress 15–21 september 1993 i Göteborg, s. 50 f.)

Denna programpunkt med sin decentralistiska prägel upprepades inte vid programrevisionen 2001, då följande mer centralistiska formuleringar intogs i partiprogrammet:

De beslut om gemensamma angelägenheter som tas på nationell nivå och i kommuner och landsting måste inordnas i ett helhetsperspektiv. Komplexiteten i de avvägningar som måste göras kräver att detta görs av förtroendevalda utsedda av och ansvariga inför väljarna i enlighet med tydligt presenterade politiska värderingar. Men denna representativa demokrati måste hela tiden bäras upp av en levande debatt och levande delaktighet bland medborgarna själva ... Av både ekonomiska skäl och effektivitetsskäl ska kommuner och landsting ha stor frihet att utforma de sociala tjänsterna efter lokala behov och förutsättningar. Men nationella mål för verksamheterna får aldrig åsidosättas av lokala beslut. Rättigheter för enskilda individer, som bestäms i direkta beslut av riksdag och regering eller som är inbyggda i de nationella målen för verksamheter som skola, vård och omsorg, får inte urholkas av lokala beslut. (Partiprogram för socialdemokraterna antaget vid partikongressen 2001, s. 17, 25.)

9 Internationella förebilder

9.1 Andra länders konstitutioner

I diskussionen om en eventuell svensk kompetenskatalog och dess utformning bör ställas frågan om det finns några internationella förebilder, impulser eller hinder för en konstitutionell modell som förutsätter en sådan reglering av kompetensfördelningen.

Som framgår av expertgruppens rapport finns anmärkningsvärt nog inget underlag i någon europeisk stats konstitution för en adekvat kompetenskatalog (expertgruppen s. 129 ff.; Lidström, A., *Kommunsystem i Europa*, andra uppl., 2003).

De dataundersökningar i Europarådets och OECD:s regi som gjorts för att klarlägga eventuella empiriska modeller för kompetensfördelning och lokal självstyrelse ger inte heller någon vägledning beträffande konstruktionen av en svensk kompetenskatalog med utgångspunkt från indelningssystem, kommunstorlek, finansiella resurser etc.

Tydliga kategoriseringar i funktionella modeller för lokal självstyrelse i Europa synes överhuvudtaget svåra att göra på grund av den mångfacetterade bilden. De nordiska länderna framstår närmast som den mest typiska gruppen med en gemensam modell för lokal självstyrelse (Davidsson, L., *Kammare, kommuner och kabinett*, 2004, s. 73–147).

Man får gå till Europeiska unionen och Europarådet för att få internationella perspektiv på begreppet kompetenskatalog.

9.2 EU-anslutningen

9.2.1 Subsidiaritetsprincipen

Debatten om kompetensfördelningen har fått en ny dimension genom EU-anslutningen och EU:s krav på harmonisering av lagstiftningen för att möjliggöra den inre marknadens funktionering och förhindra diskriminering av varor och tjänster från andra länder. Med hänsyn till den kommunala sektorns breda referensramar får detta stor betydelse för kommunernas och landstingens verksamhet.

Att en ny extern samhällsnivå tillkommer medför också, att EU-termer med sin särskilda accent tillföres i några fall de svenska partiernas programdebatt, till exempel subsidiaritetsprincipen, med risk för missförstånd.

Begreppet grundlagsrelaterad kompetenskatalog har indirekt förts in i den svenska konstitutionella debatten via diskussionen om EU:s subsidiaritetsprincip i samband med behandlingen av EU:s olika fördrag – från Maastricht- till Lissabonfördraget. Diskussionen om kompetenskatalog hänger i luften om man inte beaktar denna sammankoppling med EU:s subsidiaritetsprincip. (Europas grundlag, Framtidskonventets förslag till konstitution för EU, SNS 2003; Lissabonfördraget, SNS, 2008.)

Subsidiaritetsprincipen med sin närhetsfilosofi har sitt ursprung i främst den katolska socialläran men också i vissa liberala teorier och federala tankegångar. Staten bör enligt subsidiaritetsprincipen inte ingripa i samhällslivet om det inte är nödvändigt, men när det behövs måste staten agera.

Inom EU bottnar engagemanget för subsidiaritetsprincipen i önskemålet på 1970-talet och 1980-talet inom tyska delstatskretsar och i England om en motvikt till EU-institutionernas växande inflytande efter EU:s utvidgning och tillkomsten av enhetsakten och den inre marknaden. Principen applicerades sedan på relationerna mellan EU:s gemenskapsnivå och medlemsstaterna i Maastrichtfördraget (1993) och senare fördrag. (Subsidiaritetsprincipen i EU är analyserad i betänkandet *Suveränitet och demokrati. Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet* (SOU 1994:12) med bilagedel; Se även Jerneck, M., *Subsidiaritetsprincipen i EU*, SOU 1995:123).

Subsidiaritetsprincipen är omgärdad av andra maktfördelningsprinciper, de så kallade legalitets- och proportionalitetsprinciperna,

som tillsammans avses bilda ett rättsligt kontrollsystem att EU-institutionerna inte missbrukar sin kompetens. Legalitetsprincipen avgör när gemenskapen har rätt att handla, subsidiaritetsprincipen bestämmer när gemenskapen bör handla och proportionalitetsprincipen hur gemenskapen skall handla.

Subsidiaritetskontrollen är beroende av att det finns en tydlig legalitetsprincip (Hettne, J. *Tas den kommunala självstyrelsen på allvar? Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet, Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Red. P. Molander & K. Stigmark, 2005, s. 72).

9.2.2 Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna

Subsidiaritetsprincipen tillsammans med proportionalitetsprincipen har tillkommit för att åstadkomma en klarare kompetensfördelning mellan EU och medlemsstaterna. Begreppet är dock mångtydigt och har vållat många missförstånd. För att göra tydligt på vilka områden EU har kompetens och på vilka områden en exklusiv eller delad kompetens föreligger har förts en lång och omständlig procedurdiskussion i samband med utformningen av en kompetenskatalog i Lissabonfördraget med följande befogenhetsskala:

1. unionens exklusiva befogenheter (monetära politiken för eurostaterna, handelspolitiken, tullunionen, inre marknadens konkurrensregler)
2. delade befogenheter med medlemsstaterna (inre marknaden, frihet, säkerhet, rättvisa, jordbruk och fiske)
3. unionens åtgärder för stöd, samordning och komplettering av medlemsstaternas åtgärder (industri, hälsa, utbildning, ungdom, idrott, kultur, räddningstjänst, turism).

Den juridiska kontrollen av att subsidiaritetsprincipen respekterades inom EU efter Maastrichtfördraget har inriktats på frågan om att finna en lämplig kompetensfördelning mellan EU och dess centrala institutioner å ena sidan och medlemsstaterna å den andra.

9.2.3 Kompetensfördelningen inom EU:s medlemsstater

Hur medlemsstaterna i sin tur fördelar kompetens mellan lokal, regional och central nivå har diskuterats i EU:s fördragsdiskussioner efter Maastrichtfördraget under 1990-talet och därefter men har hittills inte givit några konkreta slutresultat (Jerneck, M., 1995; Lidström, A., 2003). Enligt subsidiaritetsprincipen borde kompetensfördelningen inom medlemsstaterna egentligen hanteras bäst självständigt av respektive medlemsstat. EU-medlemskapet innebär inte heller i dag någon förpliktelse att införa någon intern subsidiaritetsprincip eller någon annan särskild struktur för lokal självstyrelse.

Den publika debatten eller det parlamentariska intresset för subsidiaritetsprincipen och kompetenscatalog har inte varit särskilt framträdande. Det kan dock nämnas att ledamöter av kristdemokratiska partiet lagt motioner i den svenska riksdagen med förslag att EU:s subsidiaritetsprincip borde bli vägledande även för nationella förhållanden (motion 2001/02:K 326, motion 2002/03: K 372, jfr s. 8).

Lidström hänvisar till diskussionen vid EU:s regeringskonferens i december 2000 om införandet av en gemensam kompetenscatalog med precisering av uppgifterna för olika nivåer – lokal, regional, statlig respektive union (Lidström, A., 2003, s. 214 f.). Diskussionerna ledde dock inte till något slutresultat vid regeringskonferensen 2004.

Förespråkarna ansåg att en preciserad kompetenscatalog även för den nationella nivån genom konkretisering av subsidiaritetsprincipen skulle reducera kompetenskonflikter mellan olika nivåer. Motståndarna ansåg att en kompetenscatalog skapar onödigt stelheter och motverkar förändringar inom EU.

9.2.4 Harmoniserade kompetenscataloger?

En viktig fråga är om kompetenscatalogen bara skulle beskriva gällande förhållanden eller om nivåernas uppgifter i olika medlemsstater skulle harmoniseras. I senare fall skulle resultatet bli ett i grunden enhetligt system för lokala, regionala, nationella och unionella uppgifter för alla medlemsstater. Även kandidatländer och de som någon gång i framtiden önskar bli medlemmar av EU skulle indirekt beröras.

Att en diskussion förts om en sådan bred kompetenskatalog vid en regeringskonferens är i sig anmärkningsvärt med tanke på den stora spännvidden i fråga om den lokala och regionala förvaltningens organisation i EU:s många medlemsstater. En långtgående utveckling av detta slag får bedömas som mindre trolig, framhåller Lidström, men någon form av mildare standardisering är inte osannolik (Lidström, A., s. 214 f.).

Lidströms bedömning förefaller realistisk. Bara tanken på en konform organisation av den primärkommunala respektive regionala kommunala nivån i alla EU:s medlemsstater väcker undran. En viss standardisering har, som Lidström framhåller, kunnat konstateras redan i och med den anpassning till EU-staternas ekonomiska och rättsliga struktur som skett i de östliga ansökarländerna redan före anslutningen till EU.

Dessa ansökarländer måste uppfylla vissa krav ifråga om ekonomi och rättssystem samt rörande den administrativa organisationens kvalitet och legitimitet. För EU-systemet är det viktigt att det på olika nivåer finns effektiva, icke korrupta och öppna administrativa system som tillgodoser krav på demokrati och effektiv självstyrelse.

En viktig faktor framöver kommer att bli den ekonomiska utvecklingen, både globalt och i Europa. När EU satsar en stor del av sin budget på utvecklingsinsatser i EU:s nya medlemsstater vill nog EU liksom alla bidragsgivare veta att de ekonomiska resurserna kommer till användning på ett legitimt och effektivt sätt.

De nya fattiga medlemsstaterna skulle säkert bli mycket besvikna om deras stora förväntningar på stöd från EU för att utjämna de enorma ekonomiska och sociala klyftorna mellan östra och västra Europa inte skulle uppfyllas i ett eventuellt kärvare ekonomiskt klimat.

Då kan aktualiseras sanktionskrav från EU på tredskande medlemsländer, såväl i öst som i väst, kanske genom skärpta krav i en gemensam kompetenskatalog.

9.2.5 Kompetenskatalog, juridik och politik

Urban Strandberg för in begreppet kompetenskatalog i samband med synpunkter på det politiska beslutsfattandets kraftcentrum i EU respektive Sverige. Inom EU står överstatlighet (EU-kommisionen och EU-parlamentet) mot mellanstatlighet (Ministerrådet

företrädande medlemsstaternas parlamentariska regeringar). I Sverige är den nationella politiken företrädd av regering och riksdag mot kommunal självstyrelse (kommuner – landsting/regioner).

En centraliserad ordning ställs mot en decentraliserad i det svenska fallet, en mellanstatlig ordning mot en federal inom EU. (Strandberg, U., "Nationell politik och kommunal självstyrelse – ett historiskt perspektiv", i *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*, red. Per Molander & Kerstin Stigmark, 2005, s. 48 f.).

Kristdemokraternas intresse för subsidiaritetsprincipen började redan under 1980-talet när man i Sverige började orientera sig om det europeiska integrationsarbetet. Detta innebar att kristdemokraterna började närma sig sina kristdemokratiska broderpartier i Europa, för vilka subsidiaritetsprincipen var viktig. Här fanns en beröring med kristdemokraternas gamla grundsyn på kommunal självstyrelse som en form av social gemenskap (Strandberg, U., *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*, Diss. 1998, s. 205 ff.).

Frågan är, menar Strandberg, om förslaget till grundlag för EU anammas som en fastlagd politisk ordning i förhoppning om en snabbare och mer djupgående politisk integration. Eller om det bör förkastas till förmån för en kontinuerligt förhandlad ordning som bästa vägen för fortsatt integration.

I fallet Sverige kan frågan ställas om regeringsformen, som för närvarande lämnar kompetensfördelningen i sak oreglerad, bör ändras till en fastlagd ordning för samhällsfunktionernas fördelning via en s.k. kompetenscatalog.

När subsidiaritetsprincipen infördes i Maastrichtfördraget 1993 var förhoppningen, som Jörgen Hettne påpekat, att man genom en politisk förhandskontroll och juridisk efterhandskontroll skulle erhålla en klarare kompetensfördelning mellan unionen och dess medlemsstater. Utvecklingen blev dock en besvikelse.

Problemet var att subsidiaritetsprövningen i stor utsträckning avsåg politiska lämplighetsfrågor, som inte lämpade sig för juridiska bedömningar. EG-domstolens ställningstaganden inriktade sig i huvudsak på formella aspekter, inte på någon subsidiaritetsprövning i materiell mening. EG-domstolen har hittills inte prövat något fall där tillämpningen av subsidiaritetsprincipen verkligen ställts på sin spets (Hettne, 2005, s. 75 f.).

9.2.6 EU:s ökande påverkan på kommuner och landsting

Det återstår att bedöma det eventuella värdet av den möjlighet som enligt Lissabonfördraget erbjuds de nationella parlamenten respektive regionkommittén att övervaka subsidiaritetsprincipens efterlevnad. Någon större betydelse för att underlätta bedömningen av det demokratiska värdet av en kompetenskatalog bör man nog inte förvänta sig av det nya EU-fördraget. Inte heller torde upprättandet av en kompetenskatalog bidra till att klargöra det mätbara värdet av den kommunala självstyrelsen i en medlemsstat.

Sammantaget har utvecklingen under 1990-talet efter Sovjetunionens sönderfall ökat intresset i EU för den kommunala sektorns betydelse, både med tanke på unionens utvidgning i öster och den lokala och regionala nivåns ställning i de gamla västeuropeiska medlemsstaterna.

Intresset för EU har samtidigt ökat i alla medlemsstaterna med tanke på EU:s insatser för den ekonomiska utvecklingen genom strukturfonder och andra ekonomiska samarbetsformer i form av partnerskap och nätverk.

Kommuner och regioner inom EU har härigenom ökat sina ansträngningar att både utnyttja de nya möjligheterna som EU erbjuder och att påverka EU:s åtgärder. EU-regler och direktiv beträffande upphandling och finansiellt EU-stöd har blivit normala företeelser i det kommunala arbetet. Städer, kommuner, regioner och kommunförbund har inrättat kontor och konsultbyråer i Bryssel för information och lobbying (Jerneck, M., & Gidlund, J., *Komplex flernivådemokrati, Regional lobbying i Bryssel*, 2001).

EU:s fokusering på regioner snarare än primärkommuner är en konsekvens av regionernas traditionellt starkare ställning på kontinenten än i Sverige. Regioner har bättre passat in i EU:s ambitioner att åstadkomma en djupare europeisk integration och till och med alternativ till nationalstaten genom gränsöverskridande regionalt samarbete. Regionerna i Europa är tecken på samverkan men illustrerar också genom sin mångfald splittring.

Större delen av kommunernas och landstingens ansvarsområden ligger för närvarande utanför de områden, som omfattas av EU:s formella beslutskompetens, till exempel rörande skola, vård och omsorg, hälso- och sjukvård, fritid, plan- och byggfrågor, bostadsförsörjning. Trots detta påverkas kommuner och landsting i

betydligt större omfattning av EU i dag än vad man räknade med vid inträdet i unionen 1995.

EU:s regelverk för den inre marknaden, miljöpolitiken, djurskyddet, statsstödsreglerna, arbetstidslagstiftningen, livsmedelslagstiftningen, läkemedelslagen och lagen om offentlig upphandling har både direkt och indirekt stor betydelse för kommuner och landsting.

Enligt beräkningar av kommunförbundet Sveriges kommuner och landsting påverkas numera ungefär 60 procent av de ärenden som behandlas i kommun-, landstings- och regionfullmäktige av EU-regler eller genom medfinansiering av EU. En undersökning av alla regeringspropositioner sedan 2005 visar att cirka 30 procent av förslagen är en direkt följd av beslut i EU:s institutioner, och i ungefär hälften av fallen har EU-parlamentet haft ett avgörande inflytande på de beslut som ska bli lag i Sverige. (*EU-ABC för kommuner, landsting och regioner*/Utgåva 1, Nov. 2006, SKL; Riksdag & Departement 10/08).

I skriften *EU-ABC för kommuner, landsting och regioner* behandlas ett 30-tal olika politikområden, där kommuner, landsting och regioner påverkas, bl.a. i deras roller som arbetsgivare, serviceproducent, samhällsbyggare och tillsynsmyndighet.

I rapporten *EU:s påverkan på kommuner och landsting* som begärts av dåvarande regeringen (Statskontoret 2005:12) gör Statskontoret en bred kartläggning av det pågående EU-arbetet, hur EU:s olika samarbetsområden påverkar samt hur ett nytt EU-fördrag kan komma att påverka kommuner och landsting.

Kartläggningen omfattar hur ett tiotal av EU:s samarbetsområden påverkar kommunernas och landstingens uppgifter, bl.a. effekter av den inre marknaden, miljösamarbetet, sammanhållningspolitiken och socialpolitiken. EU:s lagstiftning innehåller gemensamma bestämmelser om insatser som medlemsstaterna måste göra för att fastställa gränsvärden och avge rapporter om åtgärder som strider mot den inre marknads principer om fri rörlighet för bl.a. varor, tjänster och personer. Den kommunala nivån påverkas också av arbetet inom ramen för EU:s olika stödprogram och det ökade erfarenhetsutbytet inom den informella öppna samordningsmetoden.

Denna innebär att medlemsstaternas regeringar har informationsutbyte med varandra angående erfarenheter från politikområden där regeringarna fastställer sin egen nationella politik istället för att tillämpa EU-lagstiftning.

Enligt Statskontorets rapport förändrar effekterna av EU-samarbetet i betydande utsträckning förutsättningarna för kommunernas och landstingens huvuduppgifter. Med sitt ansvar för operativ tillsyn och kontroll blir kommunerna ofta den sista förvaltningslänken med att tillämpa EU:s lagstiftning på den svenska lokala nivån. Många av EU:s krav är enligt Statskontorets rapport betungande för kommunerna och dåligt anpassade till lokala förhållanden.

Trots att EU saknar kompetens att lagstifta om hälso- och sjukvårdsfrågor har EU-samarbetet likväl fått allt större betydelse för den svenska hälso- och sjukvården på grund av EU:s inre marknadslagstiftning om bl.a. den fria rörligheten för varor och personer och genom EG-domstolens uttolkningar samt det kommunala arbetsgivaransvaret.

Även den kommunala samhällsbyggarrollen berörs av EU-samarbetet enligt Statskontorets rapport genom EU:s miljökrav och EU-kommissionens ökande krav på att öppna marknaden inom fler samhällssektorer, bl.a. vatten- och avloppssektorn.

9.2.7 Inre marknadens betydelse

Av central betydelse är lagen om kommunal upphandling och principerna för EU:s inre marknad som skall skapa fri rörlighet för de fyra friheterna varor, tjänster, kapital och personer inom hela EU-området, inkl EES-området.

Kommuner och landsting berörs av den inre marknaden genom medverkan i borttagandet av hinder för den fria rörligheten, harmonisering av lagstiftningen, kraven på offentlig upphandling av varor och tjänster. Direktivet angående tjänstehandeln som antagits efter en lång process har starkt engagerat kommuner och landsting, som av hänsyn till den fria rörligheten och behovet av konkurrens motsatt sig ett tvång att liberalisera och privatisera viktiga kommunala tjänster och verksamheter.

Kommunförbundet Sveriges kommuner och landsting (SKL) anser att tjänstedirektivet kan få positiva följder för den lokala och regionala nivån bl.a. genom konkurrensen i samband med offentlig upphandling, Det vore dock bra om hälso- och sjukvårdssektorn, obligatorisk skolundervisning och sociala tjänster undantas från tjänstedirektivet, eftersom dessa sektorer enligt SKL:s mening bör förbli nationella angelägenheter. Tjänstedirektivet kräver ett

mycket omfattande system för administrativt samarbete mellan medlemsstaterna, som ur ansvarssynpunkt har tydligt samband med en eventuell kompetenskatalog.

SKL avstyrker bestämt ett aktuellt förslag av EU-kommissionen till en EU-strategi för stadsmiljö i form av hållbar stadsförvaltning, hållbara stadstransportsystem, hållbart byggande och hållbar stadsplanering. Städerna kan utvecklas med hjälp av EU:s strukturfonder.

Härför krävs en tydlig politisk vision. Politiker på lokal nivå har dock de bästa förutsättningarna för att bedöma vad som är bäst för den egna staden eller kommunen, menar SKL. Bättre samordning behövs av den offentliga planeringsprocessen, men SKL understryker, att EU-kommissionen inte ska besluta om nytt planeringssystem. Det behövs inte några ytterligare regleringar vare sig på nationell nivå eller på EU-nivå inom det här området (*EU-ABC för kommuner, landsting och regioner*, 2007, s. 36).

9.2.8 Nya drivkrafter i EU-samarbetet

Statskontoret uppmärksammar två nya drivkrafter i EU-samarbetet som i framtiden kan få ökad betydelse för kommuner och landsting, dels nya genomförandemetoder för att garantera att EU-lagstiftningen tillämpas på ett likvärdigt sätt inom hela unionen, dels den inre marknadens utsträckning till i huvudsak nationella välfärdsområden som t.ex. hälso- och sjukvård.

En metod är att EU i allt högre grad reglerar hur medlemsstaternas genomförandearbete regleras. EU försöker knyta medlemsstaternas behöriga myndigheter närmare varandra genom förvaltningsnätverk i form av trepartsavtal mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala myndigheter. Därigenom vill EU skapa asymmetriska genomförandelösningar för att kunna ta större hänsyn till lokala förutsättningar oberoende av fördrag. Sammantaget innebär de nya metoderna att kommunala tillsyns- och kontrollverksamheter i ökad grad regleras direkt av EU.

Den andra drivkraften beträffande den inre marknadens expansion kan leda till att medlemsstaterna intensifierar sitt samarbete i hälso- och sjukvårdsfrågor inom ramen för den informella öppna samordningsmetoden. EU kan också enligt rapporten anta en mer "välfärdsanpassad inre marknadslagstiftning" som oberoende av fördragstexter minimerar icke-önskvärda effekter på nationell nivå.

På lång sikt, framhåller Statskontoret, kan EU komma att tilldelas lagstiftningskompetens i hälso- och sjukvårdsfrågor.

Avsnittet om EU:s påverkan på kommuner och landsting i regeringens skrivelse 2006/07 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* (s. 120 ff.) bygger på samma grundsyn som här refererats i SKL:s och Statskontorets rapporter. Kommunala kompetensutredningen exemplifierar också EU:s ökande påverkan och EG-rättens betydelse för den kommunala kompetensutvecklingen i Sverige (SOU 2007:72 s. 60, 69).

Den starka ökning av EU:s påverkan på kommunernas och landstingens/regionernas verksamhet som framgår av ovanstående utvärderingar understryker hur både kommunernas/landstingens och statens främsta utredningsinstitutioner för organisationsfrågor uppmärksammar organisationsformerna för både de formella och informella relationerna mellan den Europeiska unionen och medlemsstaterna samt EU:s ökande inflytande på kommunernas och landstingens verksamhet.

Självklart har denna utveckling betydelse, om man skall i en eventuell grundlagsrelaterad kompetenskatalog fastställa statens, landstingens och kommunernas framtida uppgifter.

Ett utökat externt inflytande över verksamheterna innebär större svårigheter att fastställa vem som har ansvar för besluten.

10 Europakonventionen om kommunal självstyrelse

10.1 Konventionens syfte

Det finns anledning att fråga sig om Europarådets konvention 1985 om kommunal självstyrelse, som trädde i kraft 1988 och ratificerats av närmare femtiotalet medlemsstater, kan ge någon vägledning angående problematiken kring en kompetenscatalog, beträffande stimulans, jämförelse, kontroll, eventuella konflikter etc. (konventionstexten se bil. 2, SOU 2007:93). Den kommunala självstyrelsen betecknas i konventionen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick.

Konventionen förväntades bli ett särskilt stöd för de östeuropeiska staterna när de förhoppningsvis i en nära framtid skulle återuppbygga demokratin och en fungerande demokratisk och effektiv förvaltning efter decenniernas diktatur. Detta framtidsperspektiv förklarar delvis konventionstextens relativt försiktiga formuleringar utöver Europarådets hänsyn till medlemsstaternas inre skiftande organisatoriska och administrativa förhållanden i olika delar av Europa.

Den svenska riksdagen godkände ratificeringen av konventionen 1989 för tillämpning i både kommuner och landsting (prop. 1988/89:119, KU 1989:KU 32; rskr 1988/89:251; om Europarådets konvention se Europarådet *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, SKL 2005).

Konventionen ålade medlemsstaterna att tillämpa vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna som skulle garantera deras politiska, ekonomiska och administrativa oberoende. Den innehåller inga sanktionsbestämmelser.

Europakonventionen ger inte någon vägledning angående innehållet i en eventuell kompetenscatalog, då konventionen inte tar upp frågor om avgränsning av statliga och kommunala uppgifter.

Konventionstexten talar bara om "kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse" (Del 1, Art. 3). Det heter att kommunernas grundläggande befogenheter och åligganden skall fastställas i grundlag eller annan lag (Del 1, Art. 4).

10.2 Sveriges tveksamhet

Trots kompromisserna bakom konventionstexten tvekade Sverige att ratificera konventionen, vilket uppmärksammades och vållade oro och irritation inom Europarådet. Sveriges tveksamhet befarades bli ett hinder för ratificeringsprocessen eftersom Sverige hade ett gott rykte för sin starka och fungerande kommunala självstyrelse.

Oron inom Europarådets medlemsstater över Sveriges tveksamhet kom till starkt uttryck vid Europarådets frikommunkonferens i Östersund sommaren 1988, som författaren bevistade som inbjuden forskare. Flera talare, bl.a. konferensens irländske ordförande, beklagade i en lång debatt Sveriges tvekan och uppmanade direkt Sveriges regering att ta initiativ för en omgående ratificering av konventionen.

Orsaken till den svenska regeringens tvekan att ratificera Europakonventionen om kommunal självstyrelse var Utrikesdepartementets kritiska principiella synpunkter på etablerandet av internationella konventioner om staternas inre administrativa organisationsfrågor. Konventioner borde enligt UD förbehållas enskildas rättigheter och relationerna staterna emellan.

Inom dåvarande Kommundepartementet grundades tveksamheten också på en stark oro för att konventionen skulle bli ett allvarligt hinder för nödvändiga förändringar av kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer med hänsyn till samhällsutvecklingen. (Upplysningar av dåvarande departementsråd Carl-Gunnar Peterson, chef för kommunenheten i Kommundepartementet, departementsråd Gunnar Hermanson, handläggare av regeringspropositionen 1989/119 om Europarådets konvention om kommunal självstyrelse samt dåvarande departementsråd Ingvar Hjelmqvist, huvudman för internationella frågor i Kommundepartementet.)

När den svenska riksdagen slutligen enhälligt utan debatt godkände konventionens ratificering i maj 1989 begärdes inte några

undantag från konventionen, eftersom Sverige enligt regeringen uppfyllde samtliga krav som ställdes i konventionen.

Sveriges tveksamhet till ratificeringen av Europarådets konvention sammanfaller principiellt med den allmänna kritiken bland motståndarna till planerna på en gemensam europeisk kompetens-katalog med precisering av lokala, regionala, nationella och unionella uppgifter för alla medlemsstater.

10.3 Europarådets – Sverige-granskning 2004/05

Vid Europarådets granskning av Sveriges kommunala självstyrelse hösten och vintern 2004/2005 konstaterades på grundval av en granskningsrapport från två rapportörer från Tyskland resp. Malta, att den lokala och regionala demokratin och självstyrelsen i Sverige var väl utvecklade och tillgodosedda. På några punkter uttalades dock viss kritik och Europarådets kongress framförde också vissa rekommendationer till den svenska regeringen att se till att Sverige följde konventionens regler.

Europarådets kritik beträffande Sverige gällde en alltför detaljerad central reglering av den kommunala verksamheten, bristande rättsskydd för den kommunala självstyrelsen och oro för att den kommunala beskattningsrätten naggats i kanten genom skatte-stopp, kommunal skatteutjämning och andra inskränkningar.

Europarådets kritik dokumenterar att det kan föreligga vitt skilda uppfattningar om vad som är intressant och viktigt när det gäller kommunal självstyrelse i ett land.

Europakonventionen har en tyngd på rättsfrågor och rätts-trygghet. Frågor om offentlighetsprincipen och meddelandefriheten samt om den allmänna kompetensen, som i Sverige allmänt bedöms som mycket centrala demokratifrågor, har emellertid inte tagits med i konventionen. Här finns en brist på balans.

Dåvarande svenska regeringen framförde i november 2005 i sitt svar till Europarådet att regeringen kraftfullt slår vakt om den kommunala självstyrelsen. Regeringen underströk vilket starkt stöd den lokala självstyrelsen har i den svenska lagstiftningen och att svensk lagstiftning överensstämmer med konventionen.

Beträffande Europarådets kritik på vissa punkter påpekade regeringen att vissa frågor behandlades i pågående utredningar, t.ex. Grundlagsutredningen och Ansvarskommittén.

10.4 Ingen internationell vägledning

Som framgått av detta avsnitt ger internationella bakgrundsfaktorer och erfarenheter ingen klar vägledning för hanteringen av en eventuell kompetenscatalog i Sverige rörande kompetensfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn.

Inte heller det nordiska samarbetet synes tillföra denna diskussion något egentligt substantiellt värde. Överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser berör visserligen den kommunalrättsligt viktiga lokaliseringsprincipen, men innebär ingen utvidgning av densamma (prop. 1977/78:44; jfr *Kommunal kompetens i utveckling*, SOU 2007:72 s. 71).

Den internationella exemplifieringen visar hur mångfacetterad bilden är av relationerna mellan den kommunala/regionala sektorn och staten i de europeiska staterna. Statsvetarna Anders Lidström och Kerstin Kolam understryker i sin fylliga och informativa översikt över ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner 1974–2002 (Lidström, A.–Kolam, K., 2003) att utöver svårigheterna i sig att bedöma konsekvenserna i Sverige av förändringar i andra länder tillkommer komplexiteten att studera många länder. Modeller från andra länder bör inte utan vidare överföras till vårt land, men det krävs likväl en större allmän öppenhet för lärdomar från andra länder, när principerna för ansvarsfördelningen är under debatt i Europa.

11 Förändringar av ansvarsfördelningen

11.1 Huvudtendenser

Ett par huvudtendenser kan skönjas beträffande ansvarsfördelningens förändringar, bl.a. decentraliseringsvågens kraftiga genomslag i Sverige, men också tendenserna under senare år till att staten på vissa områden återtar kontrollen liksom att ansvarsområdena blir mer sammanvävda.

Lidström–Kolam menar att en striktare reglering av ansvarsfördelningen skapar lätt statiska villkor. Den viktigaste internationella kunskapen är avsaknaden av detaljerade kompetenskataloger i andra länder beträffande uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå. Snarare bör Länsberedningens kända villkor från 1970-talet för uppgiftsfördelningen uppmärksammas, vilka informellt utan lagreglering verkat styrande som något av en svensk subsidiaritetsprincip genom att summera en successivt framväxande praxis (SOU 1974:84).¹

Utslagsgivande idag för att bedöma betydelsen av en eventuell kompetenskatalog och formerna för en sådan i Sverige blir mot den tecknade internationella bakgrunden Sveriges egna kommunalrättsliga förutsättningar och historiska erfarenheter av det hittillsvarande samarbetet mellan staten och den kommunala sektorn.

¹ Länsberedningens principer för uppgiftsfördelningen:

Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd;

En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda;

Uppgifter som kräver stort mått av likformighet eller överblick över hela riket bör ligga på central nivå;

Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras;

Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samma huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Den informella politiska ramen som formas av de politiska partierna och organisationsväsendet utgör också en viktig faktor.

11.2 Ansvarskommitténs förslag

Expertgruppen är i utredningssammanhang inte ensam om sin skepsis till nyttan av och de praktiska möjligheterna till att utforma en meningsfull grundlagsreglerad kompetenscatalog för uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn.

Ansvarskommittén avstår i likhet med Självstyrelsekommittén från att lämna förslag på konkretisering av uppgiftsfördelningen mellan staten och kommuner respektive landsting, med undantag för de sakområden som angetts i tilläggsdirektiven beträffande hälso- och sjukvården samt uppgifter med anknytning till regional utveckling (SOU 2007:10).

Kommittén har inga förslag till sammanläggning av primärkommuner, och de föreslagna nya regionkommunerna avses även i fortsättningen att rent konstitutionellt vara likställda med primärkommunerna. Det finns inget som visar att de befolkningsmässigt mindre kommunerna inte klarar sina uppgifter, framhöll Ansvarskommittén. Det bedöms dock som möjligt att de mindre kommunerna kan få problem i framtiden, varför deras utveckling bör uppmärksammas av länsstyrelserna anser Ansvarskommittén, som samtidigt föreslår stöd åt kommuner som önskar gå samman.

Det skulle dock inte vara möjligt att samtidigt genomföra både en omfattande regional reform som kommittén föreslår och en primärkommunal indelningsreform. Interkommunal samverkan kommer att vara nödvändigt även i framtiden anser Ansvarskommittén. Samverkan är dock inte något som enbart de mindre kommunerna behöver.

Ansvarskommittén uttrycker också viss oro för att alla nya former av samverkan i bland annat många asymmetriska former av olika nätverk kommer att skapa både effektivitetsproblem och demokratiska komplikationer genom otydlighet, bristande insyn och därmed svårigheter för kommunmedlemmarna att veta av vem de skall utkräva ansvar (SOU 2007:10 s. 259 ff.).

Samma oro för konsekvenserna av samverkansprojekten, som berör alla kommuntyper, framgår av Sveriges Kommuners och Landstings rapport *Samverkan pågår, möjligheter och begränsningar*, Ansvarsprojektet, SKL 2005.

12 Federalism och kompetenskatalog

12.1 Analysmodeller

De diskussioner och utredningar om förändringar beträffande ansvar och befogenheter mellan olika nivåer i samhällsapparaten som pågår i Sverige och många andra europeiska stater är viktiga att följa upp. Värdefulla insatser för att analysera och belysa faktisk variation av olika kommun- och regionmodeller har i det sammanhanget gjorts (*Självstyrelse på lokal och regional nivå*, Region Skåne och Västra Götalandsregionen, 2005; *Federalism på svenska*, red, N. Karlson och J. Nergelius, Ratio, 2007; Beträffande litteratur om federalismbegreppet hänvisas allmänt till Olof Petersson, *Federalism*, SNS Pocket, 2004, med referenser och Ingmar Karlsson, *Regionernas Europa*, SNS Pocket, 2006, samt till de årliga rapporterna från SNS Demokratiråd, bl.a. Demokratirådets rapport 2004 *Demokratins grundlag*, som avslutar SNS omfattande författningsprojekt 1995–2004).

En utgångspunkt för alla dessa analyser har varit graden av likformighet, antal nivåer, nivåernas uppgifter, nivåernas autonomi och nivåernas styrelsesystem. En viktig markering är konstaterandet att det är staten som beslutar vilken kommun- och regionmodell som skall tillämpas (se t.ex. Lidström, A., ”Kommun- och regionmodeller – analytiska dimensioner och faktisk variation”, i *Självstyrelse på lokal och regional nivå*, Region Skåne, 2005).

12.2 Svensk federalism?

I floran av olika modeller för samhällssystem finns en tydlig sammankoppling mellan kompetenskatalog och federala statsbildningar. Det är i federala system som kompetenskataloger verkligen

behövs för att klargöra vilka uppgifter och befogenheter som ligger på olika nivåer.

Eftersom sambandet kompetenskatalog och federalism är så tydligt, bör federalismbegreppet uppmärksammas i samband med en diskussion om en svensk kompetenskatalog. Vad menas med federala politiska system och finns en möjlig grogrund för federalism i enhetsstaten Sverige – och därmed behov av en kompetenskatalog?

Grundläggande för federalismen är att makten kommer underifrån i motsats till enhetsstaten, där makten fördelas uppifrån och nedåt. Självstyrande stater/länder i en federation avstår frivilligt en del av sin makt till en gemensam union eller förbundsstat, som alltså består av en centralmakt och ett antal delstater med egen delstatsförfattning och styrelse.

12.3 Förbundsstat och statsförbund

Utformningen av förbundsstaten varierar beroende på författningskompromissen i varje särskilt fall. I USA anges i författningen presidentens och kongressens uppgifter, resten tillkommer delstaterna. I Tyskland bestäms i författningen både befogenheterna för riksstyrelsen (förbundsdagen, förbundsregeringen, presidenten, förbundsrådet) och delstaternas uppgifter.

Högsta domstolen i USA respektive författningsdomstolen i Tyskland har stort inflytande genom sin makt att avgöra tvister mellan den centrala nivån och delstatsnivån.

Konstitutionen för andra federala förbundsstater uppvisar många olika varianter, t.ex. Schweiz, Österrike, Australien. Därav följer oklarhet och många missförstånd i fråga om vad som egentligen menas med federalism och federationer.

En variant av federalism är statsförbund, en lösare sammanlutning av suveräna stater vars gemensamma relationer regleras genom ett fördrag med rätt för de enskilda staterna att utträda. Det gamla brittiska samväldet är ett typiskt exempel på statsförbund.

12.4 Europeiska unionen

EG betecknades från början som ett typiskt statsförbund. Efter övergången till EU 1993 uppvisar den europeiska unionen tydliga drag av förbundsstat, vars karaktär är under diskussion i samband med den aktuella ratificeringsprocessen av ett nytt fördrag. Lissabonfördraget inbegriper ramar för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, gemensam president samt utrikespolitisk företrädare, uppgifter och institutioner som alltid varit typiska för centralmakten i en förbundsstat, (*Lissabonfördraget*, SIEPS, Regeringskansliet, SNS 2008).

Dessutom har EU sedan 1979 ett direktvalt EU-parlament med regelbundna val samt sedan starten en gemensam förbundsdomstol, EG-domstolen, med stora befogenheter även rörande medlemsstaternas inre angelägenheter.

EU:s konstitutionella karaktär och befogenheter har direkt samband med diskussionen om en kompetens katalog. En noggrann reglering i ett statsförbund av maktindelningen, inkluderande även kompetensfördelningen, befogenheterna för den centrala nivån respektive medlemsstatens nivå, ses som en garanti mot maktmissbruk. Den federala formen har historiskt blivit en kompromiss när en sammanläggning till enhetsstat inte varit politiskt möjlig.

12.5 Aktuella trender

Trenden i federala stater är numera som bl.a. statsvetaren och förre vice talmannen Bertil Fiskesjö framhåller, att kravet på likhet och enhetlighet prioriteras (Fiskesjö, B. "Välfärdsfederalism", i *Att styra eller styras. En bok om demokrati och federalism*, Vuxenskolan, 2004; Fiskesjö, B. *Federalismen svår nöt*, SkD 29/6 2003).

Till detta kommer för Västeuropas del utvecklingen inom EU, som enligt Fiskesjö kan ses som "en federation i vardande, även om det finns en del avvikande ingredienser" (SkD 29/6 2003). Det avgörande för en federations funktioner är naturligtvis vilka samlade befogenheter som de centrala organen i federationerna har. Stommen i dessa uppgifter brukar just vara utrikespolitik, försvarspolitik och valuta- och penningpolitik.

EU håller på att utvecklas både konstitutionellt och funktionellt på just dessa kärnområden, även om tyngdpunkten hittills legat på andra frågekomplex. Spänningen mellan kraven på likformighet och

självständigt beslutsfattande hos och inom medlemsländerna kommer ständigt att göra sig gällande. De knutar som härvidlag uppstår kan endast lösas genom politiska beslut, även inom medlemsländerna, framhåller Fiskesjö.

Kraven på likabehandling har haft övertaget, och det blir ingen lätt uppgift att bryta den trenden, även om man hårt understrukit den ambitionen inom centern under de "något svajande resonemangen om federalism". Om kraven på en tydlig kompetensfördelning skriver Fiskesjö vad säkert många spontant tänker om upprättandet av en kompetenskatalog: "Strävar man efter att mera specifikt och i detalj ange vilka uppgifter som skall ligga på respektive kommuner, regioner, stat och EU, står man inför ett omfattande och svårgenomfört projekt" (SkD 29/6 2003).

12.6 Federalism på svenska

Anders Lidström och Niklas Eklund har i en ambitiös studie ställt rubrikfrågan: "Decentralisering eller maktindelning på allvar: vad är sannolikt i Sverige?" (N. Karlsson och J. Nergelius, *Federalism på svenska* (Ratio, 2007). Författarna undersöker om det i Sverige finns strukturella förutsättningar som motsvarar de som drivit fram federala lösningar i andra länder samt om det finns några spår av federal debatt i de största partierna i Sverige.

Författarna utgår från att Sveriges utveckling till en välrenommerad modern välfärdsstat med demokrati och utjämning av sociala och ekonomiska klyftor både mellan individer och olika landsdelar har varit lättare att åstadkomma inom ramen för enhetsstatens starka statsmakt än inom en svensk federation.

Sverige kommer nog inte att lämna enhetsstatens styrka och möjligheter om det inte idag finns strukturella förutsättningar för det och slagkraftiga debattörer, främst inom de största partierna, som är beredda att driva på en sådan förändring.

12.7 Federalismens sex förutsättningar

Enligt författarnas analys bygger nuvarande federationer i världen på minst sex olika förutsättningar.

1. Tillräcklig storlek för staten ifråga om folkmängd eller areal, att det varit praktiskt att ge en omfattande lokal självstyrelse för olika delar.
2. Staten rymmer territoriellt baserade etniska eller religiösa skillnader.
3. Starka regionala identiteter har i vissa länder resulterat i en betydande självstyrelse inom enhetsstatens ramar, t.ex. i Skottland och Italien, samt förstärkt regional identitet i den federala staten, t.ex. i Bayern och Quebec.
4. Federalismen kan hämta näring genom stora sociala och ekonomiska skillnader mellan regioner i vissa delar av världen. Ibland kan dock sociala och ekonomiska skillnader sammanfalla med och kanske döljas av språkliga och etniska skillnader. De ekonomiska förutsättningarna är till exempel bättre i Katalonien än i det övriga Spanien utanför Madrid.
5. En federal statsbildning kan betingas av önskan om en starkare och mer rationell mellannivå för den offentliga verksamheten. I federala stater har i regel delstaterna ett tydligt eget ansvarsområde med lagstiftningsrätt, beskattningsrätt, egen representation i det nationella parlamentets tvåkammerssystem etc. Enhetsstater däremot präglas ofta av att mellannivån mellan staten och primärkommunerna kommer i kläm samt av bristande enhetlighet av den regionala territoriella indelningen.
6. Ett argument för federalism har varit och är att den centrala politiska nivåns legitimitet och auktoritet är för svag under vissa förutsättningar.

12.8 Svensk federalism?

En federation med delstater och delstatsparlament var en medveten strategi av andra världskrigets segrarmakter för att förhindra ett nytt starkt Tyskland som ett hot mot fred och demokrati. Även andra federala stater, t.ex. USA och Schweiz, bygger på förutsättningen att den federala nivån inte skall ges mer makt än nödvändigt.

Den nationella centrala nivåns legitimitet kan undergrävas på annat sätt, t.ex. genom att alltför av de nationella besluten i praktiken avgörs av EU eller EU-gemensamma organ samt EG-domstolen. Ett sjunkande valdeltagande, en försvagad ställning för de politiska partierna och tilltagande politikerförakt kan bidra till att skapa opinioner för att genom en federation rädda enhetsstatens välfärdsvinster.

Lidström och Eklund sammanfattar att Sveriges stora yta, den regionala fragmenteringen och möjligen nationalstatens försämrade auktoritet kan tala för federala lösningar. Det ringa befolknings-talet och Sveriges homogenitet i övrigt beträffande etnicitet, språk, religion etc. talar däremot för att rimliga reformer inom enhetsstatens ramar är en mer praktisk och realistisk lösning. Sammantaget är därför de strukturella betingelserna för federalism svaga i Sverige, menar författarna.

Ökade sociala och ekonomiska skillnader mellan olika delar av landet kan dock medverka till en utveckling i federalistisk riktning, bl.a. genom att stimulera politiska rörelser som verkar för större rörelsefrihet för de expansiva tillväxtregionerna i södra och mellersta Sverige med mindre grad av omfördelning mellan regioner med olika styrka. Frågan bör därför ställas, om pågående planering för storregioner med bredare ansvar för regionala utvecklingsfrågor bäddar för en federalisering av enhetsstaten Sverige. Federalismen skulle därmed få politiska dimensioner.

Vilken betydelse EU:s inflytande får, och i vilken mån regeringsmakt och riksdag kan hävda sin legitimitet är en bedömningsfråga. Om Sverige kommer att utvecklas i federal riktning är under alla förhållanden beroende av den politiska utvecklingen och denna i sin tur av den internationella ekonomin och konjunkturerna.

Lidström-Eklund frågar om det finns aktörer med tillräcklig slagkraft som verkar för federalism eller som i varje fall kan driva på en utveckling mot federalism i Sverige. Även härvidlag kommer författarna fram till att förutsättningarna i Sverige för en stark federal aktivitet är ganska blygsamma.

När det gäller utformningen av det framtida europasamarbetet framhålls att endast folkpartiet och centerpartiet till skillnad från övriga partier tagit ställning för ett federalt EU.

12.9 Centerpartiets decentralism

Partiprogrammets kontinuitet

Centerpartiets stämmobeslut 2003 om federalismen överraskade många. Det var dock inte någon hastig nyorientering utan programmet hade successivt utvecklats under arbetet med ett nytt idéprogram 2001. Detta har inte ändrats utan gäller fortfarande. (*Där människor får växa*. Idéprogram för centerpartiet. Antaget i Västervik 19 juni 2001.)

Utan att nämna ordet "federal eller federalism" utvecklas i idéprogrammet subsidiaritetsprincipen om beslutsfattande så nära medborgaren som möjligt, om delegation underifrån, om återerövring av den lokala demokratin, om stark och grundlagsfäst kommunal självstyrelse som ger kommuner och landsting möjlighet att förhindra statliga ingrepp i det lokala självstyret. EU:s beslutsfattande och befogenheter måste avgränsas tydligare.

Trots vissa oklarheter uppvisade centerstämmans ställningstagande 2003 för federalism en kontinuitet med partiets traditionella uppslutning bakom kommunal självstyrelse, decentralisering, kommunal demokrati, försvar för småkommunerna, kommunindelning, landsbygdsutveckling.

När borgerliga regeringar trädde till 1976–1982 efter 44 års socialdemokratiskt styre, tedde det sig naturligt att centerpartiet innehade kommunministerposten 1976–78 respektive 1979–82.

Centerpartiets rådslag om federalism

Efter stämmobeslutet 2003 har en livlig studie- och rådslagsverksamhet bedrivits bland centerpartiets medlemmar, baserat på ambitiöst studiematerial om federalismen. I detta studiematerial finns också enkätformulär om kompetensfördelningen i Sverige mellan stat, kommun och region av samhällets offentliga åtaganden respektive EU:s uppgifter (Studiematerialet, stencil centerpartiets riksorganisation, omfattar: *Bakgrundsmaterial till rådslag om federalism*; skriften *Hvad hvilja federalisterne? Frågor och svar om federalism*. centerpartiet april 2004; "Frågebatteri till studiematerialet *Federalism – Hur ska Sverige styras?* Underlag för centerpartiets rådslag om federalism", november 2003, inklusive

enkätformulär till kompetenskatalog om kompetensfördelning i Sverige resp. federalism i EU: vad ska EU göra bil. 2–3).

Formuläret om kompetensfördelning i Sverige omfattar frågor om vem som ska ha det huvudsakliga ansvaret för ett trettiotal uppgifter: staten, regionen eller kommunen? Om kommunen eller regionen väljs, vilken bör statens roll då vara: ingen reglering, rekommendationer, ramlagar, grundläggande rättigheter, styrning med bidrag, lagreglering på detaljnivå?

De uppräknade uppgifterna var exempelvis barn- och ungdomsfrågor, barnomsorg, grundskola, gymnasium, högre utbildning och forskning, infrastruktur, rättsväsende, transfereringssystem, skatter, sjukvård/omsorg, miljöpolitik, övriga frågor, kultur, arbetsmarknad, alkohollagstiftning, räddningstjänst, civilt försvar.

Ett motsvarande formulär om EU:s uppgifter ingick i rådslaget med möjlighet att bland ett 20-tal politikområden förorda för EU: ingen kompetens, stödjande åtgärder, delad kompetens, exklusiv kompetens? (bil. 3).

EU-formuläret omfattade ett 20-tal politikområden, bl.a. civilrätt, skatter och ekonomisk politik, forskning, försvar, jordbrukspolitik, och valutapolitik.

Att utkast till en kompetenskatalog endast presenterats från det enda parti som programmatiskt förordar ett federalt statsskick för Sverige markerar tydligt sambandet mellan federalism och kompetenskatalog. Den som förordar federalism måste tala om hur uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn skulle kunna se ut. Sen återstår frågan att samla en majoritet inom partierna och inom landet för en konstruktion och en rimlig ärendefördelning.

Rådslagets resultat

En preliminär sammanställning av rådslaget inom centerpartiet som engagerat uppskattningsvis drygt tusen deltagare i studiecirkclar, ger inga entydiga svar, mer än att det inte finns något gehör för tanken att skapa ett federalt Sverige där regionerna är delstater. Endast 7 av ett 90-tal studiegrupper var för en sådan federalism.

Uppgiftsfördelningen i Sverige

Regionbildningar som tar över vissa statliga uppgifter förordades av 47 grupper och 29 uttalade sig för stärkt kommunal självstyrelse. En asymmetrisk federalism där regionerna har olika grad av frihet och ansvar hade litet stöd. En stor majoritet av studiegrupperna (62 av 91) ville ha en kooperativ modell, där stat och regioner samverkar för att lösa problem.

Stödet för en starkare juridisk prövning av politiska beslut rörande kompetensfrågor var överraskande stort. En särskild författningsdomstol önskades av 54 grupper, och 36 förordade författningsprövning i vanliga domstolar, ytterst i Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Endast en grupp var negativ till konstitutionell granskning.

Svaren på frågorna om vem som skulle ha det huvudsakliga ansvaret för olika samhällsuppgifter (stat, region, kommun) enligt formuläret för en kompetenskatalog belyser framförallt svårigheterna att erhålla någon form av tydlig majoritet. De tekniska svårigheterna att upprätta en katalog visade sig vara stora, även om ambitionsgraden var imponerande.

Enligt den preliminära utvärderingen fanns en generell trend att välfärdsfrågor bör vara ett lokalt och ibland regionalt ansvar. I många fall innebar svaren att dagens uppdelning i ansvarsområden borde befästas. Stödet för ökat lokalt ansvar för ordningspolis, primärvård, äldrevård, funktionshindrade, kulturfrågor var mycket stort. Många svar uppvisar betydande skillnader mellan tätbefolkade och glesare delar av landet, exempelvis beträffande räddningstjänst, högstskolor, civilförsvår.

Stödet för grundläggande rättigheter var stort i fråga om den sociala välfärden (skola, vård, omsorg) men litet för andra områden.

EU:s uppgifter

Enkäten om EU:s uppgifter uppvisade stark uppslutning bakom stödjande åtgärder eller delad kompetens på flera områden, även beträffande den inom EU starkt omtvistade straffrätten. På fem områden (direkta och indirekta skatter, kultur, socialpolitik, valuta) förelåg en klar majoritet för svaret "ingen kompetens" för EU. Beträffande skatter var enigheten nästan total, och i 77 % av

svaren ville man slopa EU-kommissionens uppgift som unionens motor med ensamrätt att lägga fram förslag för ministerrådet och EU-parlamentet.

Centerpartiet är det enda parti som driver frågan om federalism i dag. Därför är de strukturella förutsättningarna för en övergång i Sverige till ett rent federalt statsskick i en framtid mycket små. En sådan utveckling förutsätter, menar Lidström–Eklund i sin studie, att något av de två största partierna – socialdemokraterna eller moderaterna – anammar ett federalistiskt program, vilket förefaller uteslutet.

12.10 Socialdemokraternas och moderaternas federalismopinion

Förre vice ordföranden i KU Göran Magnusson (s) meddelande (per e-post) till författarna Anders Lidström och Niklas Eklund att han inte stött på någon i hans parti som argumenterat för federalism låter som en retorisk överdrift. Författarnas genomgång av riksdagstrycket för åren 1989–2006 och ett internt rådslag nyligen inom socialdemokratiska partiet bekräftar dock att ingen socialdemokrat dessa år i regeringen, riksdagen eller partiorganisationerna väckt något förslag om en federal modell för Sverige.

Motsvarande bekräftelse kan dokumenteras – även för riksdagens del – beträffande e-postmeddelande från Henrik von Sydow, moderat ledamot av Ku att det inte på moderata parti-stämmor eller länsförbund under senare år förekommit något förslag eller uttalande till förmån för federalism i Sverige (Lidström, A., Eklund, N., 2007, s. 194, not 5–6).

Författarnas reservation (s. 194 f.) bör dock noteras, att det kanske hos moderaterna finns stöd för en starkare vertikal maktindelning utan att man för den skull talar om federalism. Om man skiljer mellan federalism som statsskick och federalism som rörelseriktning kan Sverige mycket väl komma att röra sig i en mer federal riktning inom ramen för en i övrigt bibehållen enhetsstat, tror Lidström–Eklund (s. 195).

13 Allmänna kommunala kompetensen

13.1 1862 års kommunalförordningar – Den historiska bakgrunden

Före 1860-talets för sin tid revolutionerande kommunalförordningar bestämdes huvudsakligen genom uppräknning och exemplifiering i olika specialförfattningar vilka befogenheter som de dåtida socknarna och städerna respektive huvudstaden Stockholm hade. Huvudprincipen var att vad som inte var tillåtet i en förordning fick man inte heller göra, precis som enligt ultra vires-metoden i dagens England och andra stater, där kommunerna endast får företa en åtgärd som är tillåten enligt lag.

Genom kommunalförordningarna 1862, då de borgerliga och kyrkliga angelägenheterna i stort sett separerades, fick de borgerliga kommunerna en allmän kompetens, en rätt att genom en generalklausul själva bestämma om sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Dessa principer, som möjliggjorde den så viktiga kommunala initiativrätten, hade omnämnts redan i 1843 års sockenstämmoförordning.

Om primärkommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa områden stadgades 1862 i olika speciallagar med kompletterande förordningar, utfärdade av regeringen, avseende exempelvis skola, socialvård, ordning och säkerhet m.m. Därtill kom den kommunala beskattningsrätten som möjliggjorde och förstärkte den allmänna kompetensen.

Ett särskilt kommunalt besvärsinstitut (numera ”laglighetsprövning”) tillkom varigenom kommunens eller landstingets röst-rättsberättigade kommunmedlemmar men inga andra fick rätt att överklaga kommunala beslut till länsstyrelsen (i dag länsrätten) om beslutet inte ansågs ha tillkommit i laga ordning. Länsstyrelsen fick möjlighet att inom vissa formella ramar upphäva ett kommunalt

beslut men inte förordna om ett nytt beslut. Länsstyrelsens beslut kunde överklagas till regeringen.

De nyinrättade länskommunerna landstingen fick en något mer begränsad allmän kompetens än primärkommunerna genom att principen om den allmänna kompetensen kompletterades med vissa exempel. Enligt förordningen om landsting tillkom det landstingen "att i den ordning denna förordning stadgar, rådslå och besluta om för länet gemensamma angelägenheter, hvilka avse den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, hälsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet, med mera dylikt, såvidt dessa angelägenheter icke enligt gällande författningar tillhöra offentlig myndighets embetsåtgärd." Landstingen erhöll samma kommunala beskattningsrätt som primärkommunerna.

Genom ändrad rättspraxis vidgades successivt landstingens allmänna kompetens till stor likhet med kommunernas. Från och med 1977 års kommunallag har primärkommuner och landsting samma kommunalrättsliga kompetensbestämmelser och samma fria ställning gentemot staten.

13.2 Landstingens kompetensutveckling

Landstingens kompetensutveckling i Sverige belyser på ett bra sätt den allmänna kommunala kompetensens betydelse som motor för reformpolitiken på länsplanet. Landstingens roll för utbyggnaden av den offentliga sjuk- och hälsovården i Sverige utgör i ett långt perspektiv en viss motsvarighet till kommunernas stora insatser för järnvägsbyggandet i Sverige (se nedan).

Landstingens huvudroll i dagens samhälle som sjukvårdskommuner startade på 1860-talet med stöd av den allmänna kompetensen, och detta utmynnade så småningom i en omfattande statlig speciallagstiftning av hälso- och sjukvården med början under 1920-talet.

Landstingens breddade verksamhet

Fram till 1930-talet breddades underhand landstingens verksamhet och olika landsting tog själva initiativ till egen verksamhet eller lämnade ekonomiskt stöd till allt fler aktiviteter. Många

samhällsuppgifter som landsting startat eller understött blir sedan på 1930-talet statliga och gällande för hela landet. Exempel på institutioner som startat i ett landsting och sedan förstatligats är småskoleseminarier som förstatligades 1931, veterinärväsendet 1933, och dövstumsundervisningen 1937.

Med hänsyn till statens stora betydelse för arbetsmarknadspolitikerna i dagens samhälle har det sitt särskilda intresse, att den offentliga arbetsförmedlingen har ett kommunalt ursprung. De första större offentliga arbetsförmedlingarna vid sidan om de privata inrättades i de större städerna, i Helsingborg och Göteborg 1902. Fem år senare hade tio större städer offentliga arbetsförmedlingar, och 1907 började statsbidrag utgå till kommunala arbetsförmedlingar.

Underhand inrättades arbetsförmedlingar i samtliga landsting fram till 1934, då riksdagen antog en lag om offentlig arbetsförmedling. Varje landsting och stad utanför landsting ålades nu att organisera arbetsförmedling med huvudkontor och lokalkontor inom sitt område med utvidgat ekonomiskt statsstöd och med socialstyrelsen som tillsynsmyndighet. Under påverkan av andra världskrigets stora arbetsmarknadsproblem förstatligades arbetsförmedlingarna 1940 med stöd av tjänstepliktslagstiftningen. Arbetsförmedlingarna ställdes under ledning av länsarbetsnämnden i varje län.

13.3 Landstinget Sörmland – en förebild

Landstinget Sörmland framstår i historiskt perspektiv som mönsterbildande med en stark initiativkraft på många samhällsområden i form av ekonomiskt stöd till enskild verksamhet eller start av olika egna samhällsinstitutioner (Gustafsson, A., *Landstingets ansvar för länsutvecklingen*, Landstinget Sörmland (1990); Björkblom, S., *Södermanlands läns landsting. Sammansättning, organisation och verksamhet*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala XIV, 1942).

Redan vid sitt första sammanträde 1863 lämnade landstinget i Sörmlands län bidrag till vägar och 1906 beviljades anslag till järnvägen Nyköping–Järna. Brett stöd åt näringarna framgår av bidrag till hemslöjd 1874, hästavelns främjande 1872, fiskeri-näringen 1878 och skogsodlingen 1882.

Beträffande utbildningsväsendet kan nämnas att blindundervisningen fick stöd av Sörmlands landsting redan 1881 och flickskolor 1883. Småskoleseminarium inrättades 1877 i Södertälje.

På hälso- och sjukvårdsområdet och det sociala området startade landstinget Sörmland tidigt inrättningar eller gav stöd där ansvaret egentligen låg hos staten eller kommunerna eller där ansvarsfrågan var oklar, exempelvis epidemisjukvård 1902, sanatorier 1910, distriktsvård med distriktssköterska 1932.

Beträffande folktandvård och skoltandvård tog landstinget Sörmland epokgörande initiativ som medförde att folktandvården organiserades i hela landet flera år tidigare än vad som annars skulle ha blivit fallet. Detta skedde tack vare samverkan under realistiska och praktiska former med kommuner och de privatpraktiserande tandläkarna, varigenom man slapp besvär och kostnader för lokaler och utrustning m.m. Realistiskt finansieringssystem genom en kombination av avgifter, statsbidrag och anslag från kommuner och landstinget bidrog till framgången med folktandvården.

Landstinget Sörmland var det första landstinget i Sverige som lämnade bidrag till skoltandvård, vilket skedde redan 1926. Landstinget anslag 1936 medel till folktandvårdskliniker i länet, innan riksdagen 1938 antog en lag om folktandvård. Den första folktandvårdskliniken i landet startade i Vingåker den 1 april 1937.

Även i Norge med liknande allmänna kommunala kompetensregler som i Sverige kan konstateras en motsvarande utveckling som i Sverige, att staten tagit på sig välfärdsuppgifter, som kommuner tagit initiativ till och skött från början, till exempel sociala reformprojekt och försäkringssystem. Man hade en välfärdskommun innan man fick välfärdsstaten. Varje gång kommunen befriades från ansvaret för en uppgift fick den möjlighet att satsa exempelvis på kultur, med hjälp av egna ekonomiska medel.¹

¹ Särskilt uppmärksammat är Storelvdals kommun, som 1916 införde ålderspensionering för alla män och kvinnor över 65 år som inte kunde försörja sig själva och som inte hade barn som kunde hjälpa dem. Reformen finansierades genom lokala skatter och avgifter. Exemplet spred sig och 1922 bodde 40 procent av Norges befolkning i kommuner, mest städer, med kommunala pensioner. Nationell åldersförsäkring infördes sedan i hela Norge 1936 genom lag. Under 1970- och 80-talen blev det vanskligare för kommunerna att spela rollen av välfärdskommun på grund av ekonomiska skäl och statens finmaskiga regleringsnät. (Seip, Helge *Kommunens ekonomi* (1949); Grønlie, Tore, *Velferdskommunen i dette århundre*, LOS-senter, Notat 88/32 Utvecklingstendenser.

13.4 Successiv kompetensutveckling

De svenska kommunerna och landstingen blev inte på en gång fria och självständiga demokratiska kommuner i modern mening genom 1862 års kommunalförordningar då endast ca 10 procent av landets manliga invånare hade kommunal rösträtt och kvinnorna med mycket få undantag saknade kommunal rösträtt. Kommunalförordningarna lade dock en grund för både lokal självstyrelse och kommunal demokrati.

Den moderna kommunalrätten idag vilar fortfarande på stommen i det konstitutionella arvet från 1862 års kommunalförordningar: den allmänna kompetensen, den kommunala beskattningsrätten, det kommunala besvärsinstitutet/laglighetsprövningen. Det kommunala planmonopolet som tillkommit senare, har också varit mycket viktigt. Det märkliga är att dessa institut legat till grund för den kommunala utvecklingen under så lång tid och fortfarande utgör den kommunalrättsliga grunden för kommunallagen idag.

Tidsmässigt sammanföll kommunalförordningarna 1862 med två andra viktiga reformer som markerar övergången till en modern marknadsekonomi, nämligen skråväsendets avskaffande 1846 och näringsfrihetens införande 1864.

Denna historiska kontinuitet har varit möjlig inte bara tack vare hållfastheten i de ursprungliga kommunalförordningarna utan även genom möjligheten till en smidig anpassning efter samhällsutvecklingen genom löpande riksdagsbeslut och ändrad kommunalrättslig praxis, samt införandet av den allmänna och lika rösträtten och integrationen med det demokratiska perspektivet.

Införandet av kommunernas och landstingens allmänna kompetens föranledde en livlig diskussion, då städer, kommuner och landsting omgående ville utnyttja denna frihet för nya samhällsinitiativ. I ett längre perspektiv har den allmänna kommunala kompetensen haft mycket stor betydelse genom att främja den kommunala initiativrätten och initiativkraften som en motor för samhällsutvecklingen.

Detta framstegsperspektiv rörande initiativrätten åberopas intressant nog på samma sätt i motiveringarna för lagstiftningen både vid kommunalförordningarnas tillkomst 1862 och i regeringens proposition om 1974 års regeringsform. Det finns många exempel på viktiga samhällsfrågor, som fått ett initialt stöd tack

vare den allmänna kompetensen och den kommunala beskattningsrätten.

Viktiga insatser görs i en kommun eller ett landsting som direkt och indirekt främjar samhällsutvecklingen. Mönstret sprider sig sedan till andra kommuner eller landsting och befästes slutligen genom lagstiftning som en statlig angelägenhet av värde för hela landet. Det kommunala stödet åt byggandet av enskilda järnvägar är ett sådant viktigt banbrytande exempel. Andra viktiga exempel i modern tid är kommunala högskolor.

13.5 Kommunalt stöd åt järnvägsbyggandet

De första järnvägsbyggena i Sverige finansierades av enskilt in- och utländskt kapital. Riksdagen 1853/54 fattade principbeslut om statens huvudansvar för järnvägsbyggandet. Staten skulle själv ansvara för byggandet och driften av vissa stambanor för de långväga kommunikationerna i Sverige, ett naturligt beslut med tanke på landets stora geografiska avstånd. Finansiering skulle ske genom upplåning utomlands och en väsentlig höjning av brännvins-skatten.

Smärre bibanor skulle enligt riksdagsbeslutet som därtills utföras av den enskilda industrin, men regeringen skulle ge sin tillåtelse i varje enskilt fall och beslut om eventuellt statligt stöd.

Därefter följde en lång period i den svenska kommunala historien som varade ända fram till början av 1900-talet med omfattande kommunalt engagemang för järnvägsbyggandet. De nya kommunala kompetensreglerna fick stor betydelse, då flera kommunala anslagsbeslut blev överklagade till regeringen, som med ett positivt intresse för järnvägsbyggandet i allmänhet avlog kommunalbesvären.

Den nya lagstiftningen utlöste ett livligt engagemang av både kommuner och landsting för att teckna aktiekapital i olika järnvägslinjer. För många enskilda järnvägar var den kommunala insatsen avgörande. Det fanns enskilda järnvägar där kommunerna stod för 70 % av aktieteckningen. (Oredsson, S., 1969, s. 181) Den kommunala debatten handlade också om att enskilda kommuner försökte påverka statsmakterna till den för den egna kommunens utveckling mest positiva sträckningen av planerade stambanor.

Belysande interpellationssvar

Det fanns ett konservativt motstånd mot det kommunala järnvägs-engagemanget, både i landet och i riksdagen. Tveksamheten kunde grunda sig på både ekonomiska och kommunalrättsliga skäl. Det fanns även ett ideologiskt motstånd från konservativt politiskt håll, där man såg de kommunala järnvägsinvesteringarna som tecken på en icke önskvärd expansion av kommunernas egenförvaltning.

Ett interpellationssvar i riksdagens andra kammare 1871 av dåvarande civilministern Axel Bergström belyser de kommunalrättsliga principproblemen på ett över tid intressant sätt (II kammarens protokoll, 1 bandet, s. 217; *Kommunallagskommitténs betänkande I, ang. kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig kommuns kompetens och om kvalificerad majoritet*, SOU 1947:53 s. 21).

Civilministern yttrade att om det kunde visas att en järnväg främjade kommunens intresse av bättre kommunikationer vore kommunen berättigad att beskatta sig själv för åstadkommande av bidrag i ena eller andra formen. Beträffande grundsatsen att industriföretag vore för det kommunala livet främmande ansåg statsrådet denna princip vore i allmänhet riktig, men kunde dock tåla någon modifikation:

Det kunde nämligen tänkas det fall, att en kommun för att bereda den fattigare delen av sin befolkning tillfälle till förut saknad arbetsförtjänst och således för realiserande av ett kommunalt ändamål intresserade sig i ett industriellt företag. Omständigheterna kunde i angivna fall vara sådana, att ett kommunalbeslut med nämnda syfte borde anses befogat och giltigt.

Statsrådet Bergström framhöll vidare beträffande riskerna för kommunalekonomiska felsatsningar att en kommun i allmänhet är befogad och berättigad att i laga ordning beskatta sina medlemmar för att realisera de förnuftiga ändamål som är nödvändiga för kommunens utveckling. Kommunen får dock inte för tillfredsställande av stundens intressen glömma framtidens krav "och genom att anteciperera på denna ålägga sig större bördor än den skäligen kan anses förmå bära".

Statsrådet framhöll med en över tid träffande ideologisk accent:

Då är det regeringsmaktens plikt att i kraft av den kuratel den äger utöva över kommunalförfattningarnas behöriga tillämpning skrida in och hindra kommunen att förstöra sig själv och sitt framtida oberoende. Men i övrigt bör regeringen taga sig väl till vara för att godtyckligt ingripa i kommunens liv och inskränka dess

självbestämningssrätt. Framförallt håller jag därpå att en kommun i allmänhet är bättre än någon annan, vore det än regeringen, i tillfälle att bedöma vad som är av behov och till gagn för kommunen.

13.6 Den kommunala självstyrelsen som framstegsmotor

Diskussionen efter 1870-talet präglades inte bara av det entusiastiska kommunala engagemanget för järnvägsbyggen som en form för kommunernas ekonomiska frälsning utan också av realistiska ekonomiska bedömningar angående den egna kommunens risktagande. Motståndet mot järnvägsinvesteringar kunde också komma från fattiga kommunala skattebetalare som saknade kommunal rösträtt.

Järnvägsbyggandet fortsatte dock med kommunalt stöd, och 1906 redovisas, att kommunernas andel av de enskilda järnvägarnas aktiekapital uppgick till 22 procent (Oredsson, S., 1969, s. 181).

Järnvägarnas stora betydelse för det svenska näringslivets utveckling under senare delen av 1800-talet är odiskutabel och kan inte överskattas, inte heller kommunernas och landstingens aktivitet för att hävda sina angelägenheter med hjälp av den allmänna kommunala kompetensen och den kommunala beskattningssrätten.

(Beträffande kommunerna och järnvägsbyggandet se Oredsson, S., *Järnvägsbyggandet och den kommunala kompetensen*, HT 1969; Oredsson, S., *Järnvägarna och det allmänna*, dravh, 1969; Svensson, B., "Det kommunala engagemanget i järnvägar", i *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*; SOU 1947:53 s. 20 ff.).

13.7 Kommunala högskolor

Det finns många fler exempel än järnvägsbyggandet på att kommuner och landsting med stöd av den allmänna kompetensen och egna ekonomiska resurser tagit initiativ till eller understött viktig verksamhet som både främjat samhällsskyddet i krislägen och den allmänna samhällsutvecklingen för framtiden.

Stockholm och Göteborg kunde som stora städer inrätta och med egna resurser länge driva egna högskolor som sedermera blev statliga universitet. Umeå stad och Västerbottens läns landsting

byggde på 1950-talet med egna pengar ut stadsbibliotek respektive regionsjukhus som på ett naturligt sätt lade grunden till att staten valde Umeå och ingen annan norrlandsstad som säte för det länge planerade Norrlands-universitetet.

Det starka kommunala engagemanget efter andra världskriget för universitetsfilialer och kommunala högskolor, som i vissa fall blivit universitet, vittnar om en osedvanlig kommunal handlingskraft för kommunal utveckling.

Vid svåra olyckor och långvariga kriser på grund av krig eller andra pressande förhållanden prövas samhällsorganisationen på ett särskilt sätt, för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö.

Här skall skildras den kommunala självstyrelsens roll för att lösa svåra kriser under den oroliga våren 1917, då Sverige stod inför ett akut hot om revolution och under andra världskrigets krigshot och svåra försörjningssituation.

Slutligen skall analyseras den nuvarande organisationen för räddningstjänsten under kommunal ledning samt hur denna kommunala ledning prövades under de svåra översvämningarna sommaren och hösten 2000.

13.8 Kommunerna och nöden våren 1917

Under den oroliga våren 1917, var nöden hos befolkningen prekärr på grund av livsmedelsbrist och dyrtid under kristiden. Revolutionshotet var en realitet. Då spelade städerna och kommunerna en avgörande roll genom att snabbt och utan att vänta på centrala besked vidta omfattande åtgärder för att lindra nöden och lugna sinnena.

Genom snabbt inkallade möten med stadsfullmäktige respektive kommunalfullmäktige och ansvariga nämnder uppköptes bröd och potatis för utdelning eller försäljning till rabatterade priser, inrättades kommunala affärsdrivande enheter för att främja den allmänna tillgången på mjölk, soppkök, charkuterier, vedgårdar, skoreparationsverkstäder och andra angelägna resurser.

Dessa insatser möjliggjordes av den lokala initiativkraften genom den kommunala allmänna kompetensen och de egna ekonomiska resurserna tack vare den kommunala beskattningsrätten. Man behövde inte invänta centrala beslut eller tillstånd. Man agerade.

Borgmästare och ledande kommunalmän ilade under trycket av en kommunal opinion till Stockholm för att även tvinga fram angelägna centrala rikspolitiska beslut om livsmedelsförsörjning, författningsreformer och annan angelägen lagstiftning. Genom det kommunala samregeringssystemet blev det lättare att i de kommunala organen åstadkomma enighet över partigränserna om att utsätta regering och riksdag för en hård press att åstadkomma lösningar av den tidens stora politiska stridsfrågor, bl.a. rösträttsfrågan och livsmedelspolitiken, när dessa frågor ställdes på sin spets. (Konstitutionella aspekter på händelserna 1917 återfinns hos Andrae, Carl Göran, *Revolt eller reform. Sverige inför revolutionerna i Europa 1917–1918*, 1998, Gustafsson, Agne, *Den svenska socialdemokratins sprängning 1917* (manus, författaren), samt Palmstierna, Erik, *Orostd II 1917–1919. Politiska dagboksanteckningar* 1953).

Forskaren Kjell Östberg framhåller att det vanligtvis var företrädare för högern, tillsammans med av tradition konservativa kommunala ämbetsmän, som gick i bräschen. Det verkar inte vara allt för djärvt att hävda att de kommunala institutionerna våren 1917 kunde bidra till att lösa en allvarlig konflikt under aktivt deltagande från breda befolkningsgrupper, framhåller Östberg.

Kombinationen av de kommunala institutionernas flexibilitet, de lokala aktörernas och socialdemokraternas beredvillighet till ökad lokal politisk integrering medförde att våren 1917 innebar ett genombrott för den parlamentariska demokratin på lokal nivå i Sverige. Detta i sin tur torde enligt Östberg vara en central förklaring till utgången av det som aldrig blev någon svensk revolution (Östberg, Kjell, *Kommunerna och den svenska modellen. Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*, 1996).

13.9 Kommunernas och landstingens beredskapsuppgifter under andra världskriget

Efter andra världskrigets utbrott 1 september 1939 anslog Stockholm och andra städer och kommuner medel till luftvärnsartilleri och övrigt luftskydd mot befarade tyska luftangrepp med de fruktade Stukaplanen. Regeringsrätten förklarade i utslag 23/11 1939 att anslag till luftvärn var olagligt, då det var statens ansvar. I ett inte oväsentligt antal fall beslutade kommuner likväl att bevilja

medel till luftvärn utan att besluten överklagades och på så sätt blev den kommunala upprustningen laglig.

Efter kommunala motioner 1940 från vänster till höger i riksdagen med begäran om lagstiftning om rätt för kommuner att anslå medel till luftvärn och luftskydd föreslog ett sammansatt konstitutions- och första lagutskott (1940:1) att kommuner skulle kunna frivilligt ge statsverket som gåva anordningar för luftvärn. Utskottet förklarade att gränsen mellan luftvärn och luftskydd var oklar och tog sikte endast på det sätt varpå det åsyftade resultatet skall nås. Huvudsyftet att förhindra skador genom luftanfall var gemensamt. Riksdagens kamrar stannade i olika beslut varför förslaget föll.

Riksdagsbehandlingen belyser den grannliga skillnaden men också samordningen de facto mellan den speciallagsreglerade och allmänna kommunala kompetensen.

När försvarsmakten i all hast våren 1940 inrättade hemvärnet för hembygdens skydd fick de lokala hemvärnsförbanden snabbt kommunalt stöd både till vapen, utrustning, lokaler, transportkostnader etc.

Regeringsrätten fastslog i utslag på kommunalbesvär 12/5 1941, att sådana anslag vore olagliga då det ej hörde till kommunens ansvar att vårda. Trots detta utslag beviljade många kommuner medel till stöd på flera sätt till hemvärnet då besluten inte överklagats. Från våren 1940 till februari 1942 hade 1 174 kommuner anslagit medel till hemvärnet i olika former. Så sent som 1947 gav 422 kommuner bidrag till hemvärnet trots att besluten enligt rättspraxis var felaktiga, men inte överklagats.

I samband med kompetensreformen 1948 uttalades i förarbetena att understöd till hemvärnet och anslag till andra militära ändamål i princip föll utanför kommunernas kompetens (prop. 1948:140 s. 79, SOU 1947:53 s. 91 f.). Kommunerna var dock oförhindrade att tillgodose hemvärnets behov av lokaler och stöd för idrotts-tävlingar och skjutövningar samt vissa uppgifter av civil natur. Bidrag till ersättning för förlorad arbetsförtjänst, resor, utspisning har däremot ansetts kompetensöverskridande. Kommunal medverkan vid till exempel olika militära markfrågor och andra investeringar för att även tillgodose kommunala intressen har aktualiserat de ofta penibla kommunalrättsliga gränsdragningsproblemen vid mer än ett tillfälle.

Hemvärnet ingår numera i försvarsmaktens allmänna beredskapsorganisation och utgör en viktig del av de nationella skydds-

styrkorna för territorialförsvaret. Hemvärnet samverkar med räddningstjänst, polis och kommuner vid naturkatastrofer och andra kriser och krissituationer.

(Beträffande kompetensfrågorna för militära ändamål, hemvärn och civilförsvaret hänvisas till Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis*, sjätte upplagan, s. 81 f., 2005; *Kommunallagskommitténs betänkande I med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet*, SOU 1947:53).

14 Räddningstjänst i kommunal regi

Det kommunala engagemanget för järnvägsbyggandet, högskoleutbyggnad, insatserna 1917 för att stilla oron och nöden, städers och kommuners uppslutning kring luftskyddet och hemvärnet under andra världskriget exemplifierade den allmänna kommunala kompetensens långsiktiga betydelse för den lokala initiativkraften med hänsyn till samhällsutvecklingen samt förfarandet vid allvarliga kriser.

Här skall också belysas det kommunala ansvaret för räddningstjänsten i våra dagar som utvecklats ur den gamla kommunala uppgiften att svara för brandskyddet. Detta kommunala ansvar för räddningstjänsten med dess breda register är formellt sett en speciallagsreglerad uppgift, men berör även den allmänna kompetensen. Det handlar om en mycket speciell kombination av allmän och speciallagsreglerad kompetens med förgreningar inom hela den kommunala organisationen.

Ett särskilt problem vid konstruktionen av en eventuell grundlagsreglerad kompetenskatalog blir hur det kommunala helhetsansvaret för räddningstjänsten skulle kunna garanteras, bl.a. med hänsyn till beredskapsaspekten.

14.1 Lagen om skydd mot olyckor

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som ersatte 1986 års räddningstjänstlag, syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett likvärdigt skydd mot olyckor. Kommunerna har det operativa ansvaret för både förebyggande verksamhet mot bränder och andra olyckor, inklusive sotning, samt själva räddningstjänsten.

Staten har direkt organisatoriskt ansvar för endast vissa angivna uppgifter: fjällräddningstjänst, sjöräddningstjänst, miljöräddnings-

tjänst till sjöss, efterforskning av personer i vissa andra fall, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

Lagen föreskriver att kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst (3 kap. 1 och 7 §§). Kommunerna och berörda statliga myndigheter skall samordna verksamheten och samarbeta med varandra och andra som berörs (1 kap. 6§).

14.2 Räddningsnämnd, räddningschef, räddningsledare

Kommunerna skall utarbeta handlingsprogram både för den förebyggande verksamheten mot olyckor och för själva räddningstjänsten som skall följas upp för varje mandatperiod. Kommunens uppgifter skall fullgöras av en eller flera nämnder.

I varje kommun skall finnas en räddningschef, som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen är räddningsledare men kan också utse någon annan behörig person till räddningsledare.

Räddningsledaren har vid räddningsinsats vittgående lagenliga befogenheter, större än för någon annan befattningshavare i svensk förvaltning (6 kap. 1 och 2 §§). Räddningsledaren får vid räddningsinsats ”bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt (6 kap. 2 §)”.

Den lagstadgade tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren, som kan inkalla var och en som bor i kommunen och är mellan lägst arton år och högst sextiofem år att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det (6 kap. 1 §).

Dessa extraordinära befogenheter för räddningsledare avviker starkt från normalt kommunalt lekmannastyre genom parlamentariskt tillsatta nämnder. Detta skall ses mot bakgrund av långvarig kommunal erfarenhet av de stränga effektivitetskraven vid allvarliga olyckor som i osedvanlig grad berör samverkan mellan samhällsnivåerna. Att i rättsliga termer katalogisera den mångskiftande

kommunala räddningstjänsten synes vara en hart när omöjlig uppgift.

Erfarenheterna är dock mycket goda av den svenska kommunala räddningstjänstens effektivitet, vilket framgår av nedanstående beskrivning av insatserna år 2000 vid stora översvämningar. Exempelen visar, att det trots allt är den övergripande kommunala närhets- och samverkansprincipen som inom hela kommunorganisationen konstituerar den goda effektiviteten.

Enligt lagen om skydd mot olyckor får vid omfattande räddningsinsatser länsstyrelsen eller eventuellt annan statlig myndighet överta ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Räddningsledare kan då utses av den statliga myndigheten. Det visar sig dock att denna möjlighet sällan utnyttjats, och när det skett har ambitionen varit att begränsa länsstyrelsens befogenheter så mycket som möjligt både i sak och i tid.

14.3 Översvämningarna sommaren och hösten 2000

År 2000 förekom stora mängder nederbörd och översvämningar, på sommaren i nedre Norrland (Gävleborgs, Jämtlands, Västernorrlands och Dalarnas län) och på hösten i Vänerens tillrinningsområden i Bohuslän, Dalsland och Värmland. I båda fallen skedde stort pådrag av de kommunala räddningstjänsterna och under stor massmedial uppmärksamhet. Skillnaden var att räddningsinsatserna på sommaren i nedre Norrland gjordes utan att länsstyrelsen övertog räddningstjänstansvaret.

Länsstyrelsen i Värmlands län övertog däremot under hösten 2000 ansvaret för räddningstjänsten i Arvika och Säffle och länsstyrelsen i Västra Götaland övertog samma höst räddningstjänstansvaret i Norra Älvsborgs räddningstjänstförbund.

Räddningsverket har liksom vid tidigare översvämningar följt upp och utvärderat länsstyrelsernas arbete under översvämningarna 2000 enligt dåvarande regelsystem i 1986 års räddningstjänstlag. (Observatörsrapporterna *Översvämningarna sommaren 2000, Södra Norrland*, *Observatörsrapport*, Räddningsverket Karlstad, 2001); *Uppföljning och erfarenhet med särskild inriktning på länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst under översvämningarna hösten 2000*, Räddningsverket Karlstad, 2001).

14.4 Den kommunala räddningsinsatsen sommaren 2000

Räddningsverkets observatörer framhöll beträffande sommarens översvämningar att kommunernas ledningsgrupp och den politiska ledningen engagerades fullt ut i räddningsarbetet, och ofta berördes de flesta kommunala funktioner. Kommunerna ansågs vara den enda och naturliga organisationen för att hantera en sådan situation.

Ledningsarbetet hade fungerat bra både internt och i samverkan med andra. Ingen som tillfrågats ansåg att det var nödvändigt med länsstyrelsens övertagande av ansvaret:

Man undrade vad som skulle ha blivit bättre för de flesta frågor måste ändå skötas och beslutas lokalt. Ett övertagande kan omfatta räddningstjänsten, som bara var en del av kommunernas verksamhet.

Kommunerna var överlag mycket nöjda med stödet man fick från länsstyrelsen. Ingen kommun och ingen länsstyrelse i översvämningområdet ansåg dock att det fanns behov av att länsstyrelsen skulle ta över ansvaret för räddningstjänsten.

I rapporten lovordas engagerade statliga experter och institutioner – med viss reservation för Vägverkets centralisering som ansågs ha försvårat samverkan.

Förvånansvärt få kommenterade polisens medverkan. Samverkan med försvarsmakten och hemvärnet anses ha fungerat bra, särskilt hemvärnet vars lokala anknytning har uppskattats.

Vissa militära ordervägar har dock vållat problem och kulturkrockar uppstått vid kommunernas kontakter med försvarsmakten.

I rapporten lovordas allmänhetens aktiva medverkan för att begränsa skadeverkningarna av vattnets framfart: ”Aldrig tidigare hade man upplevt ett så stort stöd från allmänheten. Allt räddningsarbete hade också ett brett folkligt stöd. Vanligt folk ställde upp för varandra, grannar och släktingar.”

14.5 Länsstyrelsens medverkan hösten 2000

De stora nederbördsmängderna med översvämningar som följde i flera områden kring Vänern på hösten 2000 medförde räddningsinsatser i flera kommuner.

Orsakerna till länsstyrelsernas aktiva aktioner på hösten var inte så mycket resursfrågor utan snarare behovet av juridiska insatser för att möjliggöra beslut av vattenägare att öppna slussar och verkställa avtappningar för att minska vattentrycket.

Arvika-Säffle-fallet

Arvika var tidigt på hösten drabbat av översvämningar och den lokala räddningsorganisationen trädde i funktion. Räddningschefen i Arvika begärde att dammägaren, Sjöfartsverket, skulle öppna slussen i Säffle för att öka avrinningen från Väneren. När svaret blev negativt, inriktades ansträngningarna på att länsstyrelsen för Värmlands län skulle ta över räddningsansvaret i både Arvika och Säffle, vilket skedde 15 november 2000. Därefter utsåg länsstyrelsen räddningschefen i Arvika till räddningsledare för räddningsinsatsen i båda kommunerna.

Den räddningsorganisation som byggts upp i Arvika före länsstyrelsens ingripande behölls i stort i Arvika med operativt ansvar för räddningsledaren även efter länsstyrelsens övertagande av ansvaret.

Räddningsledaren kunde nu genomföra en öppning av slussen i Säffle, och därefter sjönk vattnet undan. I januari 2001 återfördes räddningstjänstansvaret till kommunerna.

Arvikas kommunala resurser räckte inte till för allt arbete med översvämningarna. Personal och materiella resurser ställdes till kommunens förfogande av grannkommuner, Karlstadsregionens räddningstjänstförbund, Räddningsverket och Stockholms brandförsvaret, omkring 200 värnpliktiga, och pliktpersonal från Räddningsverkets skolor.

Västra Götalands län

Motsvarande översvämningrisker som fanns för Värmlandskommunerna fanns i Västra Götalands län med anledning av hotet från det stigande vattenståndet i Väneren.

Länsstyrelsen i Västra Götaland inriktade tidigt ansträngningarna på att genom förebyggande, samordnande åtgärder stödja de drabbade kommunerna i Dalsland, framförallt genom samråd med berörda kraftföretag.

Trots länsstyrelsens begäran vägrade Vattenfall AB att öka avtappningen från Vänern. Vattenfall kunde befara hot om skadeståndskrav om de på eget initiativ trots gällande vattendom ökade utsläppet och detta medförde skador nedströms.

Sammantaget visar skildringarna från översvämningarna sommaren och hösten 2000, att räddningstjänsten i kommunal regi fungerat väl i krissituationer. Hela den kommunala organisationen mobiliseras och genom samverkan med grannkommuner och statliga myndigheter och andra organisationer kan effektiva och smidiga lösningar snabbt åstadkommas med allmänhetens aktiva stöd.

En grundlagsreglerad uppgiftsfördelning enligt en kompetens-katalog skulle sannolikt ha försvårat de relativt snabba och flexibla lösningarna av översvämningsskriserna.

15 Principer för kompetensbestämning

15.1 Den allmänna och lika rösträtten

Tack vare den ekonomiska utvecklingen och högre inkomster kom så småningom allt fler människor över den tidens rigida rösträttsstreck och erhöll kommunal rösträtt. Efter successiva rösträttsreformer infördes slutligen allmän och lika rösträtt efter första världskriget, för både män och kvinnor, dock fortfarande med vissa rösträttshinder.

Rösträttsstrecken var eftergifter till de konservativa som kompromisser vid rösträttsreformerna 1907/09 och 1918–21. De sista rösträttsstrecken (konkurs-, fattigvårds- och utskyldsstrecken) avskaffades dock inte förrän 1945. Den som var intagen på ålderdomshem för varaktig försörjning av kommunen och den som var försatt i konkurs förlorade således rösträtten till både riksdagsval och kommunala val så sent som under andra världskriget. Den som inte betalat kommunalskatten för minst ett av de tre sista åren före valet fick inte heller rösta i kommunalvalen.

Med hänvisning till den överenskomna borgfreden i inrikespolitiska frågor under samlingsregeringen motsatte sig de borgerliga partierna socialdemokraternas motionsförslag att avskaffa rösträttsstrecken i mitten av 1940-talet. De gamla motsättningarna i rösträttsfrågan fanns kvar i sak. Motståndarna till att avskaffa rösträttsstrecken betonade framförallt att den som inte betalade sin skatt skulle inte få delta i samhällets styrelse.

De borgerliga partierna motsatte sig också kommunallagsreformerna 1948, då begränsningen i kompetensparagrafen genom satsen "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" avskaffades för kommunerna och kraven på 2/3 majoritet för vissa

viktiga ekonomiska beslut i städernas, kommunernas och landstingens fullmäktige togs bort.¹

Det är anmärkningsvärt att rösträttsreformerna som varit så viktiga för den kommunala självstyrelsens definitiva genombrott i Sverige till fullo genomfördes så sent och därtill under politisk strid i riksdagen (KU 1945:17; KU1948:24).

15.2 Den allmänna kommunala kompetensen

Genom kommunallagsreformen 1948 vidgades kommunallagarnas kompetensparagraf (3 §) om den allmänna kompetensen och kommunerna fick rätt att "vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan". I och med att kravet togs bort, att en kommunal angelägenhet måste vara "gemensam" blev kompetensbestämmelsen mer kvalitativ. Kommunerna fick nu rätt att besluta i ett ärende om det var ett allmänt intresse för kommunen och dess medlemmar även om det inte direkt berörde samtliga kommunmedlemmar. Begränsningen att ett kommunalt ärende skulle omfatta kommunens "ordnings- och hushållningsangelägenheter" ströks på grund av dess ålderdomliga och oklara innebörd.

Kommunallagskommittén som i sitt betänkande (SOU 1947:53) föreslog de nya kompetensbestämmelserna framhöll, att kommunallagarnas bestämmelse om rätt för kommunerna att själva vårda sina angelägenheter samt stadgandet i § 57 i 1809 års regeringsform angående särskilda menigheters beskattningsrätt, var de viktigaste bestämmelserna som konstituerar den kommunala självstyrelsen. Karakteristiskt för denna är bl.a., att det i stor utsträckning överlämnas åt kommunerna själva att bestämma om de uppgifter de skola vårda och om sättet för deras handhavande.

Kompetensreformen 1948 byggdes in i de dåvarande kommunallagarnas ramar men kan i fråga om dignitet jämföras med en stor, självständig kommunallagsreform. Kommittén var sammansatt av den tidens mest representativa företrädare för den kommunala självstyrelsen i Sverige. Ordförande var riksdagsledamoten Erik Fast (s) och bland övriga ledamöter kan nämnas professor Nils Herlitz (h), borgarrådet Yngve Larsson (fp),

¹ Reglerna om kvalificerad majoritet var en kompromiss i form av vissa konservativa garantier i samband med rösträttsreformerna 1907/09 och 1918-21.

riksdagsledamoten Helmer Holmberg (k), Sixten Larsson, direktör Svenska Landskommuners Förbund.

15.3 Enumerationsmetoden

Kommunallagskommitténs kritiska kommentarer till den gamla kommunalrättsliga uppräkningsmetoden respektive exemplifieringsmetoden förtjänar ett längre citat, som passar förbluffande väl in i den aktuella diskussionen idag om en eventuell kompetens-katalog. Om den allmänna kompetensen framhöll kommittén:

Karakteristiskt för denna är bl.a., att det i stor utsträckning överlämnas åt kommunerna själva att bestämma om de uppgifter de skola vårda och om sättet för deras handhavande. En detaljerad uppräkning i lagen av dessa uppgifter skulle betyda ett principiellt upphävande av den rätt som kommunerna sålunda ha att allt efter sina olika behov utsträcka den kommunala verksamheten till nya områden.

Ehuru det skulle möta stora svårigheter, vore det väl ej alldeles omöjligt att åstadkomma en uppräkning, som innefattade alla de angelägenheter som enligt den vid lagens avfattande rådande uppfattningen ansåges böra hänföras till kommunala uppgifter. Men även om man därvid inriktade sig på att medtaga alla de angelägenheter som avse vad kommittén kallat allmänna intressen, skulle det säkerligen efter en längre eller kortare tid befinnas, att den genom uppräknings satta gränsen för kommunernas verksamhet vore för trång och i behov av utvidgningar i det ena eller andra hänseendet.

– – – Givetvis vore det tänkbart att vid beskrivningen av olika kommunala uppgifter använda så allmänna formuleringar, att ett visst utrymme funnes för nya kommunala initiativ. Men själva principen om kommunernas rätt till självverksamhet skulle tillspillogivas vid varje användande av uppräkningsmetoden.

Enligt kommittén mötte inte ett kompetensstadgande, som grundades på exemplifiering av tillåtna kommunala angelägenheter samma starka betänkligheter:

Emellertid skulle en exemplifiering för att bli tillräckligt belysande behöva göras så detaljerad, att den närmade sig den fullständiga uppräkningsmetoden. Men ju mer uttömmande exemplifieringen göres, desto mindre benägen torde rättspraxis bli att tillåta kommunala åtgärder, som icke kunna direkt jämföras med de särskilt anförda exemplen (SOU 1947:53 s. 94 f.).

Efter andra världskriget och kompetensreformen 1948 har kommunernas och landstingens självständighet och ekonomiska

resurser successivt ökat. Primärkommunerna har blivit större genom omfattande kommunsammanläggningar. Plikten att underställa länsstyrelsen eller annan statlig myndighet vissa kommunala beslut för godkännande har till stor del avskaffats. Kommuner och landsting har fått laglig rätt att ta upp in- och utländska lån. Genom statsbidrag i olika former har moderna bostäder, gator och parker, vatten- och avloppsförsörjning kommit till stånd, Kommuner och landsting har integrerats med statens allmänna reformpolitik och sysselsättningspolitik.

Förutsättningarna för och effekterna av ett eventuellt införande av en kompetenskatalog med preciserade bestämmelser för uppgiftsfördelningen är beroende av det kommunalrättsliga regelsystemet. Detta har reformerats men är fortfarande komplicerat. De kommunala organisationsformerna och förvaltningsstrukturen har genomgått stora förändringsprocesser efter andra världskriget.

16 Kompetenskatalogens syfte och form

16.1 Några utgångspunkter

Utformningen av en eventuell kompetenskatalog har alltid en utgångspunkt i politiska förutsättningar. Avgörande är grundinställningen till decentralisering, kommunal självstyrelse och till politikens innehåll. Katalogen kan därför få helt olika ideologiska dimensioner, beroende på maktfördelningen mellan de politiska partierna i riksdagen, när katalogen fastställs.

De flesta som engagerat sig i frågan har nog a priori uppfattat en kompetenskatalog som ett medel att stärka den kommunala självstyrelsen i förhållande till staten. Genom katalogformen skulle klarhet skapas i ansvarsfrågan för besluten i vissa angelägenheter, så att dessa skall avgöras efter folkviljan i kommunen respektive länet/regionen. Men skall man avgränsa vissa angelägenheter som lokala respektive regionala med särskilda skyddsbestämmelser mot staten, har man automatiskt också tagit ställning för att andra frågor skall avgöras av regering och riksdag eller övriga statliga organ, såvida man inte lämnar kompetensfrågan helt öppen för återstående uppgifter. Detta var väl dock inte meningen med tanke på en kompetenskatalog enligt tydlighetskravet.

16.2 Olika politiska majoriteter i skilda delar av landet

Historiska traditioner, geografiska och näringspolitiska faktorer, de politiska partiernas ideologiska arv och andra omständigheter medför att den politiska majoritetsbildningen är olika i skilda delar av landet, ofta med stora marginaler. Socialdemokraterna och vänsterpartiet har alltsedan rösträtsreformerna efter första

världskriget regelmässigt i de allmänna valen haft en starkare röststyrka i framförallt de mellersta och norra delarna av landet. De borgerliga partiernas motsvarande starkaste fästen har legat i de södra och västra delarna av Sverige.

Fastställes i grundlags form att en viss angelägenhet skall skötas på lokal respektive regional nivå av respektive kommunala instanser kan det innebära svårigheter för en politisk majoritet i riksdagen att få genomslag i hela landet för sin politik. Uppkommer en sådan konfliktsituation måste grundlagen ändras beträffande uppgiftsfördelningen, vilket kan vara komplicerat och ta sin tid. Detta aktualiserar frågan om en eventuell kompetenskatalog skall gälla för hela landet eller i vissa avseenden ha geografiska undantagsregler. Framförallt uppkommer då principfrågan om regeringsformens innehåll.

16.3 Regeringsformens innehåll

Från början byggde 1974 års regeringsform på grundprincipen att grundlagen i princip endast skulle reglera formerna för samhällsorganens verksamhet, inte innehållet. I motiven till grundlagspropositionen (1973:90 s. 155) framhöll departementschefen, att utgångspunkten borde vara "att de bestämmelser som skall tillerkännas den särskilda dignitet och det särskilda skydd som förankring i grundlag medför, endast bör dra upp ramarna för den politiska aktiviteten och samhällsverksamheten". I princip borde därför gälla enligt grundlagspropositionens motiv att "politikens inriktning och innehåll inte slås fast i grundlag". Avsteg borde dock göras för ett skydd för i ett demokratiskt styrelseskick grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter.

Vissa grundläggande värderingar beträffande politikens inriktning och innehåll har införts senare i grundlagstexten vid revisionen 1976 av fri- och rättighetsbestämmelserna och därefter. Vissa målsättningsstadganden, som dock inte är rättsligt bindande, anger exempelvis att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde, att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden, att den enskildes personliga och sociala välfärd skall tryggas, diskriminering motverkas, en god miljö främjas osv. (1 kap. 2 § RF).

Även om det uttalas i motiven till lagändringarna (prop. 1975/76:209 s. 128) att RF inte skall innehålla andra regler om lag-

stiftningens innehåll än sådana som är av grundläggande betydelse för den demokratiska styrelseformen eller som i vissa centrala hänseenden uttrycker värderingar som är kännetecknande för den demokratiska ideologin innebär dessa tillägg avsteg från regeringsformens ursprungliga grundprinciper. Detta kan föranleda många grannliga debatter (jfr Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, Trettonde upplagan, reviderad 2003, s. 18 f., 45 och 51 f).

16.4 Kompetenskatalog – en ideologisk fråga?

En avgränsning i en grundlagsrelaterad kompetenskatalog av lokala respektive regionala frågor innebär inte i sig någon partipolitisk eller ideologisk markering. Trots detta skulle en sådan reglering ändå innebära ytterligare avsteg från grundprincipen vid författningsreformen att grundlagen i princip endast bör reglera formerna för samhällsorganens verksamhet, inte politikens innehåll.

Beslutsformerna i de kommunala organen skiljer sig från statens organ på riksnivån. På central nivå bestäms politiken efter parlamentariska principer med möjlighet till växling mellan parlamentariskt tillsatta regeringar av olika politisk färg, bildade på grundval av folkviljans utslag i regelbundna allmänna val. Kommuner och landsting styrs efter principen samregering med proportionell representation i styrelsen/regeringen och övriga nämnder efter fullmäktiges politiska sammansättning. Det politiska styrkeleget kan växla mellan olika delar av landet.

Den politiska minoriteten i kommuner och landsting har med sin lagenliga representationsrätt i styrelsen och övriga nämnder en bättre insyn och större medinflytande än den politiska minoriteten i riksdagen.

Uppgiften för en kompetenskatalog kan knappast inskränkas till att enbart uttrycka en målsättning. Fastställes i en kompetenskatalog att en viss ärendegrupp eller en viss angelägenhet hör till avdelningen primärkommunala angelägenheter som skall handläggas av respektive kommun, måste detta ske.

En uppdelning av samhällsfrågorna i en kompetenskatalog som nu diskuteras betyder i varje fall indirekt ett ställningstagande till innehållet i samhällsorganens verksamhet. Kompetenskatalogen kan utformas som ett instrument för att förvalta och konservera en

icke-socialistisk politik i hela landet med stöd av en sådan majoritet i riksdagen. Katalogen kan också bli ett vapen för en nationell socialistisk planhushållning, om det finns politiska förutsättningar för detta i riksdagen.

Beslut om en eventuell kompetenskatalog får en mycket långsiktig karaktär genom reglerna för grundlagsändringar. En kompetenskatalog skulle också skärpa kraven på klarhet om finansieringen av kommunernas och landstingens uppgifter. De kommunala kraven på breddade kommunala skattebaser och egna pengar får ökad tyngd.

En diskussion om kompetenskatalog eller ej bör inte inskränkas till att bara handla om sakinnehållet i en kompetenskatalog, utan även kompetenskatalogens konstitutionella roll och ställning. Om införandet av en kompetenskatalog bidrar till att alstra konflikter kring grundlagens roll och därigenom försvagar grundlagens huvuduppgift att tjänstgöra som ett auktoritativt och samlande instrument för det politiska beslutsfattandet på den allmänna och lika rösträttens grund har vi kommit in på fel spår.

På senare år har även krav framförts om lagreglering av villkoren för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor och begränsning av den kommunala kompetensen på områden där offentliga och privata aktörer uppträder på samma öppna säljmarknad enligt förutsättningarna för avknoppning och den EU-anpassade lagen om offentlig upphandling (prop. 2005/06:100, bet. 2005/06:NU 16).

16.5 Konkurrens på lika villkor privat – offentlig verksamhet

16.5.1 Kommunallagens regler

Kommuner och landsting får enligt kommunallagen driva näringsverksamhet utan vinstsyfte för att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna (2 kap. 7 § KL). Kommuner och landsting får också rent allmänt främja näringslivet i kommunen/landstinget, t.ex. genom industrilokaler, tillgängliga för alla genom utställningar eller mässor. Individuellt inriktat stöd får lämnas i viss mån, men bara om det finns synnerliga skäl för det (2 kap. 8 § KL).

Upphandling av varor och tjänster sker enligt regler i lagen om offentlig upphandling, som är anpassad efter EU-direktiv och ger företag från alla EU:s medlemsländer rätt att delta i anbuds-förfaranden. Kommuner och landsting får inte av lokala eller regionala hänsyn gynna vissa företag, inte ens de egna, framför andra vid offentlig upphandling.

Relationerna mellan samhället och marknaden och det civila samhället har aktualiserat nya driftformer och företagsformer som inbjuder till samverkan mellan kommuner/landsting och privata sektorn men som också kan leda till nya konkurrenssituationer genom den ökande marknadsorienteringen inom den offentliga sektorn.

Sådana tendenser förekommer vid avknoppning av viss kommunal verksamhet i bolagsform och entreprenader, men också genom offentligt–privat partnerskap. (*EU-ABC för kommuner, landsting och regioner*, SKL, 2006). Detta skulle försvåra konstruktionen av en kompetenskatalog, bland annat ur ansvarssynpunkt.

För att i möjligaste mån på frivillig väg söka undanröja konkurrenskonflikter på områden där offentliga och privata aktörer uppträder på samma öppna säljmarknad, inrättades år 1997 Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Konkurrensrådet var sammansatt av företrädare för privat och offentlig sektor och hade en opartisk ordförande. Rådet avskaffades år 2003, då rådets rekommendationer inte alltid följdes. Även vidgade lagstiftningsåtgärder har diskuterats för att främja konkurrens på lika villkor, då kritik framförts från vissa delar av näringslivet för utvecklandet av s.k. otillbörlig konkurrens. (Se bl.a. Laurent, B. *Kommunal konkurrens och kommunal upphandling*, SNL, april 2007.)

16.5.2 Lagstiftning förbereds

I vårpropositionen år 2006 uttalade dåvarande regeringen, att en särskild utredare skulle tillsättas för att analysera hela frågan om konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor, ett uttalande, som riksdagen ställde sig bakom (prop. 2005/06:100, bet. 2005/06:NU 16).

Någon sådan utredare utnämndes dock inte, varken av den dåvarande regeringen eller den nya regeringen efter regeringsskiftet i oktober 2006.

Efter ministärskiftet 2006 utarbetades inom Näringsdepartementet promemorian *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden* som utsändes på remiss den 23 juni 2008 (N 2008/4625/MK).

I denna promemoria föreslås ändringar i konkurrenslagen. De innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att driva en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur eller ”tillämpa ett visst förfarande” som snedvrider eller är ägnat att snedvrیدا förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Förbud får dock inte meddelas beträffande verksamheter eller förfaranden som är försvarbara ur allmän synpunkt. Förbud skall kunna förenas med vite, vilket skulle kunna åsamka en kommun eller ett landsting stora skadeståndsbelopp. Om Konkurrensverket för visst fall beslutar att inte väcka talan får detta göras av ett företag som berörs av verksamheten. Domar och beslut skall i särskilda fall kunna omprövas av Stockholms tingsrätt och överklagas hos Marknadsdomstolen.

Det har framhållits att kommuner och landsting numera genom avreglering och upphandling kan bedriva näringsverksamhet på nya områden som lika gärna skulle kunna skötas av privata företag, till exempel växtförädling, bageri- och kaféverksamhet, trädgårdstjänster och fastighetsskötsel. Kommunal verksamhet som exempelvis bereder ungdomar och handikappade arbete, skall dock inte drabbas av föreslaget förbud men staten, kommuner och landsting bör hålla sig till det offentliga kärnområdet och inte slå undan benen för privata gym eller kaféer (näringsminister Maud Olofsson, DN 2/2 2007).

Problemen med ”snedvrیدن” konkurrens berör huvudsakligen den lokala marknaden och småföretagens situation.

En sådan förbudslagstiftning beträffande de kommunala uppgifterna vid sidan om kommunallagen skulle inskränka den allmänna kommunala kompetensen och stympa den traditionella kommunala initiativrätten. Den statliga överprövningen av kommunala beslut föreslås också ske på en annan väg och med ett annat mått än som följer av utformningen i kommunallagens tionde kapitel om laglighetsprövning med dess regler till förmån för kommunen, landstinget och dess medlemmar.

Kommuner och landsting skulle med förslagen i promemorian berövas det faktiska tolkningsföreträdet angående uppgiftsfördelningen. Dåvarande Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet framhöll vid remissbehandlingen av betänkandet *Konkurrens i balans* (SOU 1995:105) att där föreslagen lagstiftning mot konkurrensnedvridningar på grund av offentlig näringsverksamhet skulle komma i konflikt med den kommunala självstyrelsen. Frivilliga åtgärder skulle bättre lösa många av de berörda problemen framhöll kommunförbunden (PM 23/6 2008, s. 9).

Ökade möjligheter till lagreglerad begränsning av den kommunala kompetensen på näringslivsområdet gentemot den privata sektorn är en ny faktor i samband med en analys av begreppet kompetenskatalog. Hittills har debatten mest kretsat kring relationerna mellan staten och kommunerna med tyngdpunkt på önskemålet att konstitutionellt stärka kommunernas och landstingens ställning gentemot staten, inte att genom lagstiftning begränsa den kommunala självstyrelsen gentemot marknaden.

En grundlagsreglering av uppgiftsfördelningen genom en kompetenskatalog skulle sannolikt inte förtydliga gränsdragningen mellan den offentliga och den privata sektorn rörande tillbörlig eller otillbörlig konkurrens. Däremot skulle ganska säkert författningen tillföras nytt ideologiskt brännbart stoff.

17 Sammanfattande synpunkter

17.1 Kravet på tydlighet

Ett huvudargument för att införa en kompetenskatalog har varit kravet på tydlighet, en möjlighet att klart avgöra om det är staten, kommunen eller landstinget, som har ansvaret eller i varje fall huvudansvaret för beslut i viktiga samhällsfrågor med ofta stora personliga konsekvenser för kommuninvånarna. Tydlighetskravet är välmotiverat och mycket vanligt i den allmänna demokrati-debatten oavsett sammankoppling med en kompetenskatalog eller ej.

I allmänhet har man i debatten utgått ifrån att en grundlagsreglerad kompetenskatalog skulle innebära ett skydd för den kommunala självstyrelsen gentemot staten och allmänt stärka den kommunala självstyrelsen. Detta är dock inte säkert, då en kompetenskatalog tvärtom även kan utformas med en försvagad ställning för kommuner och landsting gentemot staten. Detta är beroende av de politiska maktförhållanden som råder i riksdagen vid tidpunkten för de avgörande politiska besluten vid kompetenskatalogens tillkomst.

Ett beslut om en kompetenskatalog kan därför mycket väl resultera i en hårdare statlig kontroll och styrning av kommuner och landsting. Det kan också resultera i en för självstyrelsen förkvävande rättslig tvångströja – även genom externa domstolars utslag. Kommunerna kan också förvandlas till lekbollar i marknadskrafternas spel.

Vilket innehåll en kompetenskatalog än skulle få kommer det att bli betydligt svårare att genomföra förändringar beträffande kompetensfördelningen om denna blir grundlagsreglerad.

Expertgruppen som med goda skäl avråder från en kompetenskatalog, anser att det knappast är möjligt att peka ut områden där endast kommunen har ett ansvar med tanke på den samverkans-tanke som genomsyrar flertalet välfärdstjänster. En onödig låsning

skulle ske. Ansvarskommitténs och Kommunala kompetensutredningens betänkanden förstärker expertgruppens argumentering, då dessa betänkanden innehåller förslag om ytterligare samverkansformer och fler samverkansorgan, där flera intressen måste koordineras.

17.2 Smidig kompetensfördelning

Tanken på en kompetenskatalog har ett klart samband med diskussionen om EU:s uppgifter. En viktig skillnad är att för EU:s medlemsstater gäller det att komma överens om gemensamma uppgifter för en ny internationell organisation med även överstatlig kompetens. Då ökar behovet av en rättslig konstruktion. Övervägs en kompetenskatalog för Sveriges del gäller det att i ett land förändra en sedan länge redan etablerad konstitutionell ordning för uppgiftsfördelningen som successivt utvecklats under mycket lång tid på basis av både lag och sedvänjor.

Införandet av en kompetenskatalog i Sverige skulle kanske i och för sig kunna ske genom successiva beslut då man för många samhällsområden redan har en lagreglerad ordning som utan större diskussion kunde accepteras och förlängas. Ett grundläggande riksdagsbeslut angående den rättsliga ramen för kompetenskatalogen i sin helhet bör dock fattas med staten som huvudansvarig. Det gäller inte juridiska detaljer utan ett helt nytt kommunalrättsligt system för kompetensbestämningen i Sverige.

Med hänsyn till att en grundlagsreglerad kompetenskatalog kommer att låsa utvecklingen för en längre tid måste frågan ställas om även tidigare självklara motiv gäller för att staten, kommunerna respektive landstingen/regionerna även fortsättningsvis bör ansvara för sina redan tilldelade uppgifter.

Man måste utgå ifrån att i en sådan situation vill nog de ansvariga beslutsfattarna ha fria händer att förutsättningslöst ta ställning till alla frågor. En huvudfråga blir, hur det går med den allmänna kompetensen, som tillkom vid 1862 års kommunalreform.

Om en grundlagsrelaterad kompetenskatalog med bindande verkan klargör vilken nivå som skall ha beslutanderätten beträffande samhällsområde efter samhällsområde, vad blir då kvar för den kommunala allmänna kompetensen enligt lokaliseringsprincipen och övriga kriterier för den kommunala självstyrelsen?

Även om vid konstruktionen av en kompetenskatalog visst utrymme skulle lämnas för en begränsad allmän kompetens, skulle det sannolikt bli inom ramen för en mycket stympad fri sektor med liten frihet för kommuninvånarna att bestämma över "lokala angelägenheter av allmänt intresse".

17.3 Kompetenskatalog och kommunal självstyrelse

Som framgått av min framställning delar jag den skepsis till en svensk grundlagsrelaterad kompetenskatalog som Självstyrelsekommittén och Grundlagsutredningens expertgrupp redovisat. En kompetenskatalog med grundlagsreglering av samhällsuppgifterna skulle bryta mot den samverkanstradition som präglat den offentliga förvaltningen i Sverige sedan länge mellan centrala och kommunala organ liksom mellan offentliga myndigheter och det civila samhällets olika organisationer och aktörer.

Det är inte heller möjligt, som expertgruppen påpekar, att peka ut områden där endast kommunen eller staten har ett ansvar. I stället för kompetenskatalog skulle man enligt min mening behöva fler och bättre analyser av de problem som föranlett diskussionen om en kompetenskatalog, bl.a. kraven på effektivitet och tydlighet i ansvarsfrågan.

Ansvarskommitténs (SOU 2007:10) och Kommunala kompetensutredningens (SOU 2007:72) förslag till ännu fler kommunala samverkansformer förstärker ytterligare behovet av analyser kring de alternativ till kompetenskatalog som diskuteras. Kommunala kompetensutredningens förslag till generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader skulle dock rubba en nödvändig balans och klarhet mellan offentliga och privata företag (SOU 2007:72). Samma utrednings förslag om försöksverksamhet med gemensam styrelse mellan angränsande kommuner enligt kommunallagens regler om gemensam nämnd synes vara en smärtgräns för den kommunala lokaliseringprincipen.

Införandet av en kompetenskatalog är inte en juridisk detalj utan innebär ett nytt kommunalrättsligt system för kompetensbestämningen, varigenom en detaljerad uppräknings av kommunala befogenheter skulle återkomma efter 150 år och ersätta den allmänna kommunala kompetensen med dess frihet för den lokala

folkviljan, som möjliggjordes genom 1862 års kommunalförordningar.

Före 1863 bestämdes genom uppräknig i en kunglig förordning eller lag vilka uppgifter en stad eller socken fick ombesörja, den s.k. enumerationsprincipen. Vad som inte var tillåtet var förbjudet. Med kommunalförordningarna 1862 som blev lagar 1866 tillkom en allmän kompetens genom en generalklausul, varigenom kommunerna och de nyinrättade landstingen fick laglig rätt att bedriva verksamhet, som inte uttryckligen reserverats för andra. Denna grundprincip för kommunalrätten skulle knappast kunna överleva ett system med grundlagsreglerade uppgifter i en s.k. kompetenskatalog.

Den kommunala beskattningsrätten som gav ekonomiska resurser och det kommunala besvärsinstitutet som innebar en begränsad statlig kontroll av formerna för beslutsprocessen men inte beslutets innehåll och endast efter överklagande av kommunmedlemmar, bildade tillsammans med den allmänna kommunala kompetensen den rättsliga ramen för den kommunala självstyrelsen. Denna har med vissa kompletteringar och justeringar varit gällande ända fram till vår tid.

I min rapport har jag framförallt velat understryka den avgörande betydelse som kommunernas och landstingens allmänna kompetens haft för den kommunala självstyrelsens styrka och initiativkraft. Härigenom har den lokala folkviljan kunnat utvecklas och nödvändiga samhällsförändringar genomföras i fredliga och effektiva former, både i vardagens arbete och under besvärliga och pressande tidsskeden. Den allmänna kompetensen skulle enligt min mening inte passa in i det nya regelsystem som byggs upp genom en kompetenskatalog. Resultatet blir en försvagad kommunal initiativkraft.

Hänvisningen till gamla självstyrelseformer och rättstraditioner har jag ofta redovisat med autentiska citat för att därmed markera närheten mellan dåtid och nutid. Utvecklingen i Sverige till en modern demokratisk välfärdsstat, byggd på allmän och lika kommunal rösträtt och en fungerande lokal självstyrelse och öppet partisystem, har tagit mycket lång tid trots att Sverige sluppit förödande krig.

Den allmänna och lika rösträtten var faktiskt inte till fullo genomförd förrän 1945, då de sista rösträttsstrecken togs bort under politisk strid liksom under den långa rösträttskampen. Den som var intagen på ålderdomshem för varaktig försörjning eller

som var försatt i konkurs saknade alltså så sent som under andra världskriget rösträtt vid både riksdagsval och kommunalval. Den som samma tid inte betalat kommunalskatten minst ett av de tre sista åren före kommunalvalet berövades kommunal rösträtt.

Stor betydelse för kompetensfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn hade också riksdagsbeslutet 1948 att avskaffa kravet i kommunallagarna på 2/3 majoritet i städernas, kommunernas och landstingens fullmäktige för vissa ekonomiska beslut, exempelvis beträffande lån och beslut som kunde medföra skattehöjning. Även avskaffandet av dessa beslutsregler skedde efter votering i riksdagen.

Sammanlagt framgår av rösträttsreformerna och lagregeln om enkel majoritet som huvudregel för kommunala beslut, att det stora genombrottet för den moderna kommunala självstyrelsen inte kom förrän efter andra världskriget. Och frågan om kvalificerad majoritet för vissa kommunala beslut diskuteras än idag i vissa fall.

17.4 Internationella förebilder saknas

Internationella förebilder som mönster och jämförelse beträffande kompetenskataloger saknas i hög grad. Den lokala och regionala förvaltningen i Europas stater uppvisar ett mycket skiftande konstitutionellt mönster. Ett starkt engagemang finns dock allmänt för en vidgad kommunal självstyrelse som ej är federalistisk.

Europarådets konvention om kommunal självstyrelse 1985 utgick från dessa realiteter när den inte kombinerades med sanktioner och gav signatärmakterna möjlighet att välja bort ett antal punkter från ratificering. Trots detta var den dåvarande svenska regeringen tveksam till att ratificera konventionen av hänsyn till önskemålet om handlingsfrihet beträffande interna förvaltnings- och organisationsmönster och rädsla för att konventionen skulle bli ett hinder för nödvändiga förändringar av samhällsorganisationen med hänsyn till samhällsutvecklingen.

Sveriges anslutning till EU år 1995 har visat sig innebära betydligt större påverkan av EU på behandlingen av ärendena i Sveriges landsting och kommuner än vad som förutsattes vid anslutningen. Frågan om en gemensam kompetenskatalog för EU:s medlemsstater har även diskuterats vid behandlingen av EU:s fördrag alltsedan anslutningen, i första hand rörande relationerna mellan EU och medlemsstaterna. Möjligheterna att en europeisk

kompetenskatalog skulle omfatta även förhållandena inom medlemsstaterna har även stått på agendan men har inte lett till något resultat på grund av det nuvarande motståndet mot sådana planer.

I detta sammanhang bör understrykas behovet av mer forskning om Sveriges agerande vid dessa diskussioner i EU:s olika organ samt EU:s betydelse för debatten om en kompetenskatalog i Sverige. Debatten om en kompetenskatalog i Sverige synes i hög grad vara EU-relaterad. EU:s starka påverkan på kommuner och landsting och diskussionen om en kompetenskatalog försvårar en öppen och seriös behandling av frågan om en eventuell svensk kompetenskatalog, bl.a. avseende ansvarsfrågan och en meningsfull diskussion om fördelningen av uppgifterna mellan olika nivåer.

Inget svenskt politiskt parti har i sina respektive partiprogram något direkt krav på kompetenskatalog. I kd:s och c:s partiprogram talas dock om EU:s subsidiaritetsprincip och i ”grundlagen fastlagda kompetensområden gentemot regering och riksdag”.

Alla politiska partier utom socialdemokraterna har särskilda positiva allmänna deklARATIONER i partiprogrammen om den kommunala självstyrelsens viktiga roll.

I socialdemokraternas partiprogram 2001 är partiets hela program numera fastställt efter politikområden och integrerat för rikspolitiken och kommunalpolitiken. Partiets ställningstagande till olika författningsproblem, inklusive kommunal förvaltning, redovisas inte längre. Från och med 1990 upphörde socialdemokraterna att anta ett särskilt detaljerat kommunalprogram, som reviderats löpande alltsedan det först antogs 1908.

17.5 Den allmänna kommunala kompetensens betydelse

Den allmänna kompetensen med sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar belyses i denna rapport i sitt historiska sammanhang och stora betydelse som initiativtagande kraft för samhällsutvecklingen tillsammans med den grundlagsreglerade kommunala beskattningsrätten. Detta tema utvecklas med historiska exempel, först beträffande det starka kommunala engagemanget för järnvägsbyggandet under senare delen av 1800-talet. Investeringarna i järnvägar har om något på ett avgörande sätt grundlagt Sveriges utveckling från fattigdom till rik välfärdsstat. De

långa avstånden besegrades vilket möjliggjorde de långväga kommunikationerna och exploateringen av våra naturtillgångar i hela landet.

Den allmänna kommunala kompetensens betydelse för den offentliga hälso- och sjukvårdens utbyggnad, som gjort Sveriges sjukvård till en internationell förebild för principen "god vård på lika villkor" understrykes i min rapport. Enskilda landsting, särskilt exemplifierat med Sörmlands läns landsting, har med stöd av landstingens allmänna kompetens tagit initiativ till olika medicinska och sociala reformer som sedan underhand under 1920-talet blir grundvalen för en lagstiftning gällande för hela landet.

Städernas, landstingens och kommunernas allmänna kompetens har även spelat en viktig roll för universitetens och högskolornas utveckling. De nuvarande universiteten i Stockholm och Göteborg startade som kommunala högskolor. De starka kommunala insatserna för tillkomsten av regionala högskolor efter andra världskriget har också haft den allmänna kommunala kompetensen som en grundläggande förutsättning.

Vidare skildras de akuta kommunala aktionerna under det oroliga nödåret 1917 för att lindra nöden och driva på angelägna författningsreformer för att förhindra en hotande revolution. Andra exempel på kommunal aktivitet i kristider är många städers och kommuners beslut att anskaffa luftvärnsartilleri och annat stöd åt luftskyddet samt ett mycket omfattande och brett understöd åt hemvärnet under andra världskriget. Aktuella exempel på effektiv kommunal samverkan är det kommunala ledningsansvaret för räddningstjänsten för att förhindra katastrofer i samband med de omfattande översvämningarna av Norrlandsälvarna sommaren 2000 och Vänerområdet hösten 2000.

17.6 Innehållet i en kompetenskatalog

Med hänsyn till allt mer omfattande samverkan och delat ansvar som utvecklats beträffande både kommunala och statliga samhällsuppgifter har jag valt att i första hand belysa principfrågorna i samband med en eventuell grundlagsrelaterad kompetenskatalog.

Den viktigaste och mest återopade fördelen med en kompetenskatalog har i den debatt som förts varit kravet på tydlighet i ansvarsfrågan. Tydlighetskravet har både en principiell och praktisk sida. Ur principiella demokratiska aspekter kan det bara vara en

fördel om medborgarna får klarhet om vem som har ansvaret för beslut som berör deras rättigheter och livssituation, både avseende juridiskt och ekonomiskt ansvar.

Bortsett från den principiella frågan i vilken grad ansvarig politisk instans bär ansvar för exempelvis ett regionalt beslut har ansvarsfrågan en praktisk sida. Beträffande konstruktionen av en eventuell kompetenskatalog får man tänka sig att katalogen klargör exempelvis att landstings/regionfullmäktige har ansvaret för skötseln av en viss angelägenhet, exempelvis beträffande hälso- och sjukvården. Inom ramen för denna fördelning får man utgå från att endast grundprincipen om sektorsansvaret har grundlagskaraktär, med krav på två riksdagars beslut och val till riksdagen däremellan. Riksdagars beslut vid grundlagsändringar fattas med enkel majoritet. Detaljbestämmelser i övrigt beslutas med enkel majoritet och ett riksdagsbeslut.

Det kan bli en mycket grannliga uppgift att avgöra vad som är detaljregler eller inte, något som bäddar för juridiska konflikter.

En central fråga är om det skall finnas en central kompetenskatalog gällande för hela landet eller om det kan tänkas regionala varianter. Då aktualiseras det gamla tvisteämnet om det bör existera likhet eller likvärdighet över hela landet. Starka skäl, inte minst praktiska, talar för att en eventuell kompetenskatalog måste gälla för hela landet.

En exemplifiering av de uppgifter som skulle ingå i en kompetenskatalog måste utgå från den kompetensfördelning som råder idag, och som i stort framgår av bil. 1–2. Med hänsyn till alla samverkansformer, avtal, påverkan av EU och andra internationella fora är det idag mycket svårt att mer exakt ange vilken nivå som ens bär huvudansvaret för viss samhällsfråga. Inte ens statens uppgifter för exempelvis vägväsendet och det exklusiva ansvaret för det militära försvaret synes längre självklart.

Frågan blir inte vad och hur mycket som bör tilldelas den kommunala/regionala nivån utan hur mycket som skall bibehållas av statens nuvarande operativa ansvar. Detta har sammantaget de senaste decennierna varit relativt begränsat och omfattat endast 5–7 procent av de sysselsatta i landet (bil. 4).

I diskussionen framöver om lämpligaste uppgiftsfördelning torde relationen mellan den primärkommunala och regionala sektorn bli väl så intressant och uppmärksammas som statens allmänna betydelse, bl.a. frågan om de nya planerade regionerna skall utvecklas till överkommuner till primärkommunerna eller om

de båda kommuntyperna skall bibehålla sin lika parallellställning till staten.

Motståndet från primärkommunerna att få landstingen som överkommuner har hittills varit mycket starkt. En viktig fråga i detta sammanhang är effekterna av den sammanslagning som redan skett av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet till Sveriges Kommuner och Landsting.

Blev någon part överspelad eller blev sammanslagningen harmonisk?

17.7 För och nackdelar, konstitutionella aspekter

Beträffande för- och nackdelar med en kompetenskatalog kan listan säkert göras mycket längre än vad som framgår av denna rapport. Betonas bör att det inte är möjligt att vetenskapligt klargöra vad som är en fördel eller en nackdel. Det handlar oftast om en politisk bedömning. En modell med kompetenskatalog kan ses som en fördel för somliga och nackdel för andra. Om en samhällsfråga skall klassificeras som ”stor” eller ”liten” är ytterst en fråga för väljarna att bedöma. De allmänna politiska förutsättningarna då en eventuell kompetenskatalog aktualiseras är avgörande. Det är inte ointressant i detta sammanhang att Ansvarskommittén i likhet med Självstyrelsekommittén avstått från att presentera någon fullständig konkretisering av uppgiftsfördelningen mellan staten och kommuner respektive landsting/regioner.

Ett system med en grundlagsreglerad kompetenskatalog medför under alla förhållanden en ökning av den rättsliga apparaten och kapaciteten. Fler kompetenskonflikter kan förutses som aktualiserar en översyn av regeringsformens fri- och rättighetskapitel men också JO:s ställning och organisation. En regional ombudsman i varje region är ingen orimlig lösning oavsett kompetenskatalog eller ej.

Framförallt aktualiseras frågan om en författningsdomstol som skiljedomare vid sannolika kompetenskonflikter mellan staten och lägre nivåer, samt inte minst mellan den regionala och primärkommunala nivån. I historiskt kommunalrättsligt perspektiv är dock en svensk författningsdomstol lika artfrämmande som en grundlagsreglerad kompetenskatalog. I detta sammanhang kan emellertid inte bortses från EG-domstolens växande betydelse som författningsdomstol de facto även för Sveriges vidkommande.

Lagrådets ställning i samband med införandet av en kompetens-katalog kan inte undgå att övervägas.

Ett obligatoriskt samrådsorgan mellan staten och den kommunala sektorn i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen och den kommunala ekonomin och verksamheten som expertgruppen för fram genom ett tillägg till 7 kap. 2 § RF är ett tänkbart alternativ för både ett system med och utan kompetenskatalog. Båda alternativen förutsätter en seriös utvärdering av effekterna av den sammanslagning mellan Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet som redan skett. Om ett system med obligatoriskt samråd mellan regeringen och kommunerna/landstingen skall fungera ökar kraven på att företrädarna för den kommunala sektorn verkligen är representativa för den kommunala självstyrelsen.

17.8 Övriga problem

Utöver de principproblem beträffande den kommunala kompetensen som behandlats i denna rapport skulle en kompetenskatalog aktualisera många andra konstitutionella problem, som kan vara värda en kommentar. I de utredningar, förhandlingar och överenskommelser mellan partierna över blockgränserna som torde föregå en sådan omfattande reform utgör självfallet kostnaderna för respektive nivå av en viss uppgiftsfördelning en central faktor. Uppenbart kommer en omfattande grundlagsreglering av en kompetenskatalog att kräva klarhet om finansieringen för varje samhällsnivå uppgifter. Beskattningsfrågan aktualiseras men också avgiftssystemen.

I detta avseende skulle en kompetenskatalog skärpa kraven på en breddning av kommunernas och landstingens skattebaser, så att kommunerna respektive landstingen/regionerna får rimliga möjligheter att implementera sina respektive uppgifter, med hjälp av egna ekonomiska resurser. Ett första steg till en sådan kommunal-ekonomisk nyorientering vore att ge tillbaka till kommuner och landsting den del av företags- och fastighetsbeskattningen som de fräntogs under 1980-talet.

En seriös beredning angående en förändring av ansvaret för olika offentliga uppgifter kan självfallet inte ske utan löne- och medbestämmandeförhandlingar av en hitills oanad komplexitet

mellan de offentliga arbetsgivarparterna och de fackliga organisationerna för mer än en miljon offentliganställda.

I den aktuella debatten om förstärkt kommunal självstyrelse har stor uppmärksamhet ägnats åt att förbättra kontakterna stat – kommun vid riksdagsbehandlingen av kommunala frågor, ev. genom ett särskilt kommunutskott. Detta skulle dock medföra djupgående förändringar av riksdagens utskottssystem områdesvis som inte kan anses realistiska.

Större betydelse har säkert expertgruppens förslag om en obligatorisk lagrådsgranskning av varje lag som innebär åligganden för kommunerna och landstingen liksom förslaget att kommuner och landsting blir reguljär remissinstans för beredning av regeringsärenden rörande kommunala frågor.

Störst betydelse har ändå behandlingen av de kommunala frågorna i Regeringskansliet. De kommunalekonomiska frågorna har nästan alltid varit integrerade med övriga ekonomiska frågor i finansdepartementet. Kommunallagsfrågor och övriga kommunala verksamhetsfrågor hade efter författningsreformen ett eget departement åren 1974–1994 i kommundepartementet och civildepartementet. Därefter har de övergripande kommunfrågorna nästan alla år varit på vandring i Regeringskansliet och varit en mindre del av ett annat departement. Med tanke på att en fjärdedel av vårt lands resurser används för kommunala uppgifter och att nära 1,5 miljoner arbetstagare är sysselsatta i kommuner och landsting borde de kommunala frågorna ha en fastare placering i regeringskansliet. (Kommunfrågornas handläggning i regeringskansliet 1974–1994 är föremål för en projektstudie av docenten, förre planeringschefen Carl-Gunnar Peterson.)

Tanken på en kompetenskatalog och grundlagsreglerad uppgiftsfördelning har sannolikt få försvarare. Men förslaget har indirekt stor betydelse då det ställer på sin spets viktiga kommunala principfrågor och centrala demokratiproblem, inte minst rörande det demokratiska partiväsendet. Om införandet av ett system med kompetenskatalog skulle gagna eller missgynna en vitalisering av det moderna partiväsendet är en öppen fråga. Det borde i debatten framstå som viktigt att skilja på huvudsak och bisak.

I debatten om den politiska vitaliteten förefaller det som om en grundläggande faktor kommit bort, nämligen att före den fyraåriga valperiodens införande 1994 hade Sverige ett system med val vartannat år alltsedan rösträttsreformerna efter första världskriget. Varje allmänt val påverkade rikspolitiken då även kommunalvalen

genom tvåkammerssystemet hade effekt på riksdagens sammansättning. Därmed minskade behovet av både nyval och folkomröstningar och författningsdomstol. Väljarna fick avgöra både lag och lagförklaring vartannat år.

Demokrati kräver både vitalitet och resultat, särskilt i kommunalpolitiken nära väljarna. Om kompetenskataloger skulle ge oss bådadera är mycket tveksamt. Professor Fritz Kaijser, nestorn bland kommunalrättsexperter, framhöll en gång, att det kommunala samregeringssystemet skapade en särskild karaktär åt kommunaldemokratien som via det kommunala sambandet kommer rikspolitiken till del i form av samförståndskänsla och kompromissvilja (Rapport och arbetsmaterial från arbetsgruppen för det kommunala sambandet juni 1964, SOU 1964:39).

Den kommunala självstyrelsen i Sverige har över tid visat prov på både fasthet, lyhördhet för samhällsförändringar och initiativkraft. En viktig faktor i detta sammanhang har varit självstyrelsens anknytning till den konstitutionella traditionen att författningen primärt bör vara ett medel för den demokratiska beslutsprocessen och inte en karta för politikens innehåll.

En kompetenskatalog med grundlagsreglerad uppgiftsfördelning skulle med stor sannolikhet rubba denna konstitutionella neutralitet och därmed främja handlingsförlamning istället för demokratisk handlingskraft.

Referenser

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1947:53 *Kommunallagskommitténs betänkande. 1, Med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet* (Kommunallagskommittén)

SOU 1963:16 *Författningsutredningen VI, Sveriges Statsskick Del I. Lagförslag* (Författningsutredningen)

SOU 1963:17 *Författningsutredningen VI, Sveriges Statsskick, Del 2. Motiv – förslag till regeringsform* (Författningsutredningen)

SOU 1964:38, SOU 1965:2,3,34,37 *Sammanställning av remissyttranden över Författningsutredningens förslag till ny författning* (Justitiedepartementet)

SOU 1964:39 *Rapport och arbetsmaterial från arbetsgruppen för det kommunala sambandet juni 1964* (Arbetsgruppen för det kommunala sambandet)

SOU 1971:84 *Kommunal kompetens* (Kommunalrättskommittén)

SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning* (Grundlagsberedningen)

SOU 1975:41 *Kommunal demokrati- ny kommunallag* (Utredningen om den kommunala demokratin)

SOU 1990:24 *Ny kommunallag* (1988 års kommunallagskommitté)

SOU 1981:82 *Samhällets räddningstjänst* (Räddningstjänstkommittén)

SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar* (Grundlagsutredningen inför EG)

SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati* (EU-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet)

SOU 1995:19 *Ett säkrare samhälle* (Hot- och riskutredningen)

- SOU 1995:105 *Konkurrens i balansåtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.* (Underprissättningsutredningen)
- SOU 1995:123 *Subsidiaritetsprincipen i EU: en expertrapport till EU 96-kommittén* av Magnus Jerneck
- SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd)
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! – politik för folkstyrelsen på 2000-talet* (Demokratiutredningen)
- SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid* (Sårbarhets- och säkerhetsutredningen)
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (Delbetänkande av Ansvarskommittén)
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (Slutbetänkande av Ansvarskommittén)
- SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling* (Kommunala kompetensutredningen)
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (Styruutredningen)
- SOU 2007:85 *Olika former av normkontroll. Expertgruppsrapport/Grundlagsutredningens rapport VIII*
- SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport/Grundlagsutredningens rapport IX*

Departementsserien, Ds

- Ds 1988:36 *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna.* av Nils Stjernquist, Håkan Magnusson
- Ds 1998:32 *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred*
- Ds 2002:7 *Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden* av Lars Söderström
- Ds 2007:48 *Del 1 Lissabonfördraget, Del 2, Bilagor*
- Ds 2008:17 *Remissammanställning. Ansvarskommitténs betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)*

Riksdagstryck

KU:s utlåtande nr 17 1945 *angående motioner om avskaffande av rösträttsstrecken vid kommunala val*

KU:s utlåtande 1948:24 *ang. proposition 1948:140 om ändringar i kommunallagstiftningen om borgerlig primärkommuns kompetens m.m.*

Riksdagens protokoll II kammaren den 2 juni 1943 *angående KU:s utlåtande nr 11 om avskaffande av rösträttsstrecken vid allmänna val*

Prop. 1948:140 *ang. ändringar i kommunallagstiftningen om borgerlig primärkommuns kompetens, kvalificerad majoritet mm*

Prop. 1973:90, *Ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Prop. 1975/76:187, *Kommunal demokrati och ny kommunallag*

Prop. 1990/91:117, *Ny kommunallag*

Prop. 1998/99:74, *Förändrad omvärld – ordnat försvar*

Skr. 2007/08:102, *Regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2008*

Litteratur

Algotsson, Karl-Göran, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, 1999

Andrae, Carl Göran, *Revolt eller reform. Sverige inför revolutionerna i Europa 1917-1918*, 1998

Baldersheim, H. m.fl., *Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. LF-SKF, 2003

Behöver demokratin nya spelregler? Grundlagsutredningens konferens om grundlagen 21 och 22 mars och 18 april 2005, 2005

Björkblom, Sixten, *Södermanlands läns landsting. Sammansättning, organisation och verksamhet*, 1942

Brynielsson, Håkan (redaktör), *På jakt efter en ny regional samhällsordning!*, 2003

Carlbohm, Terry, *Högskolelokaliseringen i Sverige 1950–1965. En studie i politiskt inflytande*, 1970

Davidsson, Lars, *Kammare, kommuner och kabinett – tre konstitutionella studier*, 2004

Demokratins grundlag, Demokratirådets rapport 2004, SNS, 2004

Där människor får växa, Idéprogram för Centerpartiet, Antaget i Västervik 19 juni 2001, 2001

Europarådet, *Om lokal och regional demokrati i Sverige*, 2005

Europas Grundlag. Framtidskonventets förslag till konstitution för EU, 2004

EU-ABC för kommuner, landsting och regioner, Utgåva 1, Nov. 2006, 2007

EU:s påverkan på kommuner och landsting, Statskontoret 2005:12, 2005

Federalism – Hur ska Sverige styras? Underlag för Centerpartiets rådslag om federalism, november 2003, 2003

Festskrift till Fredrik Sterzel, Justus Förlag, 1999

Fiskesjö, Bertil, *Välfärdsfederalism* ur Att styra eller styras. En bok om demokrati och federalism, 2004

Fiskesjö, Bertil, *Federalismen svår nöt*, SkD 29/6 2003, 2003

Frihet att växa, Folkpartiet liberalernas partiprogram, Antaget vid landsmötet i Göteborg 1997, reviderat vid landsmöten 1999, 2001 och 2003, stencil 2003

Grønlie, Tore, *Velferdskommunen: foredrag ved 150-års jubileet for norske kommuner*, 1998

Gustafsson, Agne, *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska systemet*, 7 uppl., 1999

Gustafsson, Agne, *Landstingets ansvar för länsutvecklingen*, Landstinget Sörmland, 1990

Gustafsson, Agne, *Hur skall Sverige styras?* ur Perspektiv på lokal och regional självstyrelse, Region Skåne, Västra Götalandsregionen, SKL, 2005

Gustafsson, Agne, *Den svenska socialdemokratins sprängning 1917* (manus, författaren)

Gustafsson, Gunnel, *Kommunsammanläggningar eller nya principer för svensk samhällsorganisation?* ur Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet, 2003

Hettne, Jörgen, *Tas den kommunala självstyrelsen på allvar?* ur Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn, red. Per Molander & Kerstin Stigmark, 2005

Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils, *Vår författning*. Trettonde upplagan, Reviderad av Magnus Isberg och Göran Regner, 2003

Hvad hvilja federalisterne? Frågor och svar om federalism, Centerpartiet, april 2004

Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik, *Komplex flernivådemokrati, Regional lobbying i Bryssel*, 2003

Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962: en minneskrift/utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, 1962

Kaijser, Fritz, *1862 års kommunalförordningar* ur Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962, 1962

Karlsson, Ingmar, *Regionernas Europa*, 2006

Karlson, Nils och Nergelius, Joakim, (red.) *Federalism på svenska*, 2007

Kokk, Enn, *Socialdemokratins program. Ett studie- och diskussionsmaterial inför programrevisionen*, 1998

Kolam, Kerstin, *Kort kommunhistoria* ur Kommunerna och friheten, Självstyrelsen i teori och praktik, 2007

Konstitution för Europa. EU 2004-kommittén, SNS, 2005

Laurent, B., *Kommunal konkurrens och kommunal upphandling*, 2007

Likhet eller likvärdighet? – några principfrågor om svensk samhällsorganisation, 2006

Lidström, Anders, *Kommunsystem i Europa*, andra uppl., 2003

Lidström, Anders och Kolam, Kerstin, *Kommunal självstyrelse i förändring – ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner 1974–2002* ur Förslag till riksdagen 2002/03:RR 21 Statens styrning av kommunerna, 2003

Lidström, Anders, *Kommun- och regionmodeller – analytiska dimensioner och faktisk variation* ur Självstyrelse på lokal och regional nivå, 2005

Lidström, Anders och Eklund, Niklas, *Decentralisering eller maktindelning på allvar: vad är sannolikt i Sverige?* ur N. Karlson och J. Nergelius, *Federalism på svenska*, 2007

Lindgren, Anne-Marie, *Makten över kommunerna* ur Politikens ramar och aktörer, Femton uppsatser tillägnade Ingvar Carlsson, 2004

Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis*, Sjätte upplagan, 2005

Lissabonfördraget, SIEPS, Regeringskansliet, 2008

Maastrichtfördraget. Fördraget om Europeiska Unionen, 1992

Molander, Per (red.), *Staten och kommunerna*, 2003

Molander, Per och Stigmark, Kerstin (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*, 2005

Nielsen, Peder, *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*, 2003

Ohlsson, John och Kaijser, Fritz, *Kommunallagarna*, 1954

Oredsson, Sverker, *Järnvägarna och det allmänna*, 1969

Oredsson, Sverker, *Järnvägsbyggandet och den kommunala kompetensen*, HT 1969

Palmstierna, Erik, *Orostatid II, 1917–1919. Politiska dagboksanteckningar*, 1953

Partiprogram Miljöpartiet de gröna, Antaget vid kongressen maj 2005, 2006

Partiprogram för Socialdemokraterna, Antaget vid partikongressen 2001, 2001

Petersén, Leif, *Kommunallagen. Kommentarer och praxis, Med ändringar t.o.m. 1 september 2006*, 2006

Peterson, Carl-Gunnar, *Kommunalkunskap*, 1986

Petersson, Olof, *Demokratins grundlag*, Demokratirådets rapport, 2004

Petersson, Olof, *Federalism*, SNS, 2004

Principprogram Kristdemokraterna, 2001, nytryck 2006

Riksdag & Departement 10/08;

Ruin, Olof (red.), *Politikens ramar och aktörer: femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson*, 2004

Samverkan pågår, möjligheter och begränsningar, 2005, Ansvarsprojektet, SKL, 2005

Schalling, Erik, *Den lantkommunala författningsregleringens historia* ur Kommunindelningskommittén I, SOU 1944:37

Seip, Helge, *Kommunens ekonomi*, 1949

Självstyrelse på lokal och regional nivå, Region Skåne och Västra Götalandsregionen, 2005

Socialdemokratins program 1897 till 1990, Utg. Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, 2001

Sterzel, Fredrik (red.), *Kommunerna på 90-talet. Seminarium 16 oktober 1992*, 1993

Stjernquist, Nils, *Den kommunala självstyrelsen, En blick tillbaka.* ur SOU 1996:129

Stjernquist, Nils, *Politik och juridik. Grundlagen inför 2000-talet.* ur Festskrift till Stig Strömholm, 1997

Stjernquist, Nils, *Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta* ur Festskrift till Fredrik Sterzel, 1999

Strandberg, Urban, *Nationell politik och kommunal självstyrelse - ett historiskt perspektiv* ur Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn, Red. Per Molander och Kerstin Stigmark, 2005

Svensson, Bengt, *Det kommunala engagemanget i järnvägar* ur Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962, 1962

Tallberg, Pontus (red.), *Självstyrelse på lokal och regional nivå*, 2005

Uppföljning och erfarenhet med särskild inriktning på länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst under översvämningarna hösten 2000, Värmlands län, Västra Götalands län, Räddningsverket Karlstad, 2001

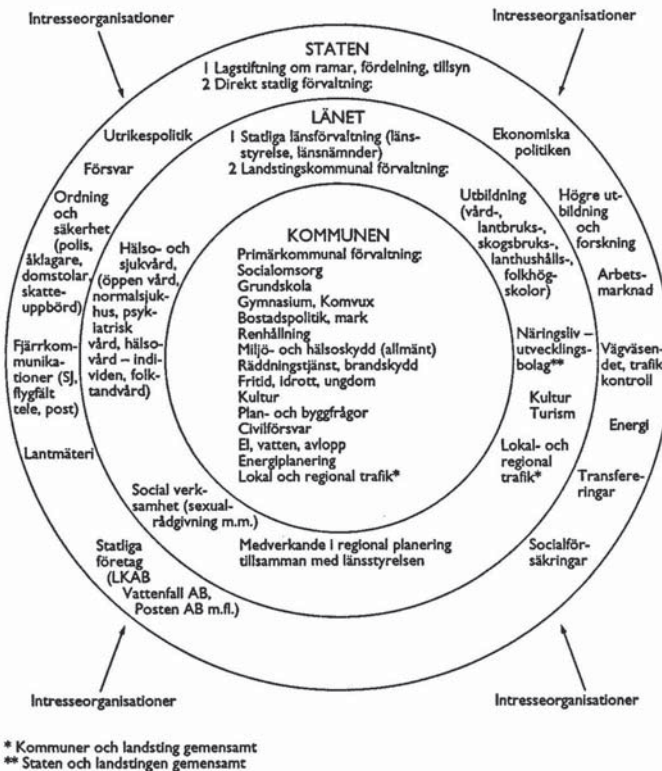
Vår tids arbetarparti, oktober 2007, Nya moderaterna, stenc., 2007

Vänsterpartiets Partiprogram, 2004

Östberg, Kjell, *Kommunerna och den svenska modellen. Socialdemokratien och kommunalpolitiken fram till Andra världskriget*, 1996

Översvämningarna sommaren 2000, Södra Norrland, Observatörsrapport, Räddningsverket Karlstad, 2001

Uppgiftsfördelningen mellan statlig, landstingskommunal och primärkommunal verksamhet



Kompetensfördelning i Sverige

Maktdelning, att olika nivåer har olika beslutsansvar, är en hörnsten i federalismen. Principen i sig säger att beslut ska fattas så nära människor som möjligt, men det är en öppen fråga exakt vad detta innebär. Följande formulär på två sidor frågar om en mängd offentliga åtaganden. För varje område kan ni fylla i vem som ska ha det huvudsakliga ansvaret och dessutom vilken roll ni tycker att staten bör spela om frågan i huvudsak är kommunal eller regional.

	Vem ska ha huvudsakliga ansvaret?			Om kommunen eller regionen, vilken bör statens roll vara? (Det är möjligt att välja flera alternativ om nödvändigt).						
	Kommun	Region	Stat	Ingen reglering	Rekommendationer	Ramlagar	Grundläggande rättigheter	Grundläggande bidrag	Styrning med bidrag	Lagreglering på detaljnivå
Barn- och ungdomsfrågor										
Barnomsorg/förskola										
Grundskola										
Gymnasium										
Fritidsverksamhet										
Högre utbildning och forskning										
Högskoleutbildning										
Forskning										
Infrastruktur										
Länsvägar										
Riksvägar										
Järnvägar										

Bilaga 2 – Kompetensfördelning i Sverige

Bredbandsutbyggnad									
Rättsväsende									
Ordningpolis									
Kriminalpolis									
Civillagstiftning									
Kriminallagstiftning									
Transfereringssystem									
Socialbidrag									
Föräldraförsäkring									
A-kassa									
Pensioner									
Skatter									
Moms									
Inkomstskatt									
Bolagsskatt									
Fastighetsskatt									
Sjukvård/omsorg									
Primärvård									
Sjukhus									
Äldreomsorg									
Stöd till funktionshindrade									
Miljöpolitik									
Naturvård									
Djurskydd									
Övriga frågor									
Kulturfrågor									
Alkohollagstiftning									
Företagsstöd									
Arbetsmarknadspolitik									
Räddningstjänst									
Civilt försvar									

Federalism i EU/Vad ska EU göra?

Med tanke på EU:s speciella karaktär och historia är det befogat att resonera särskilt kring vad federalism i EU innebär, nu och på lite sikt. Federalism byggd på många gamla nationalstater innebär givetvis att många avvägningar blir svårare och att det blir större dragkamp om kompetenser än i en ”nationell” federation.

Följande är en förteckning över ett antal politikområden där det förekommer förslag om olika former av EU-samarbete. Studera frågorna och resonera kring vilken roll ni anser att EU bör spela. Bortse i svaret från att ”delad kompetens” inte är preciserat, vilket naturligtvis måste göras i ett EU-fördrag.”

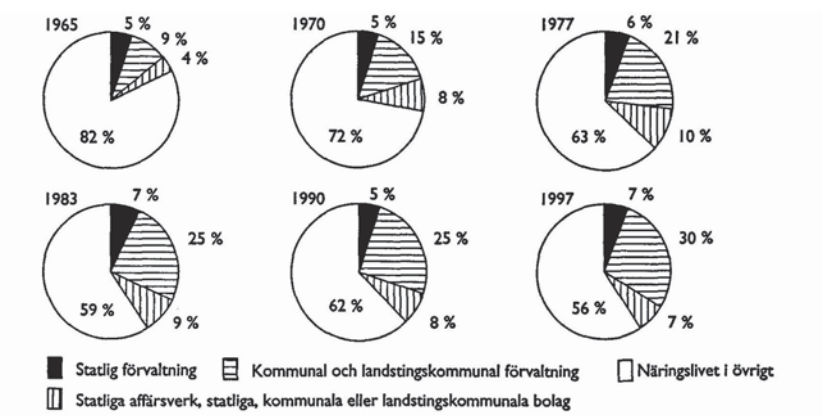
	Ingen kompetens	Stödjande åtgärder'	Delad kompetens	Exklusiv kompetens
Civilrätt				
Direkta skatter				
Ekonomisk politik				
Energi				
Folkhälsa				
Forskning				
Försvar				
Indirekta skatter (som moms)				
Jordbrukspolitik				
Konkurrensfrågor				
Konsumentpolitik				
Kulturpolitik				
Migrationspolitik (asyl min)				
Miljöpolitik				
Näringspolitik				
Regionalpolitik				
Socialpolitik				

Bilaga 3 – Federalism i EU/Vad ska EU göra?

Straffrätt				
Sysselsättning				
Transportpolitik				
Utbildningspolitik				
Utrikeshandel				
Valutapolitik				

Den offentliga sektorns utveckling i Sverige

Sysselsatta i offentlig verksamhet och i näringslivet i övrigt 1965, 1970, 1977, 1983, 1990 och 1997, procent. Lärare och skolledare hänförs till kommunal verksamhet även då de var statligt lönerreglerade före 1991. En viss osäkerhet präglar materialet då gruppen verksamma i offentligt bolag/affärsverk ej redovisas särskilt i arbetskraftsundersökningarna utan hänförs till näringslivet i övrigt trots offentligt ägande. Här tas gruppen med beräkningsvis. Det bör noteras, att en viss del av de sysselsatta i gruppen statliga och kommunala bolag arbetar i industriell verksamhet.



Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransoning och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetens katalog.
En problemorientering. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]

Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.. [8]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. [15]

RAPPORTEN KOMMUNAL KOMPETENSKATALOG utgör redovisningen av ett uppdrag som lämnats av Grundlagsutredningen. I rapporten behandlas frågan om en avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter i regeringsformen, dvs. en s.k. kompetenskatalog. Principiella synpunkter på frågeställningen redovisas grundade huvudsakligen på studier av den kommunalrättsliga och statsvetenskapliga litteraturen samt aktuella utredningsförslag.

Agne Gustafsson är universitetslektor i statsvetenskap vid Lunds universitet.



Grundlagsutredningen har varit en parlamentariskt sammansatt utredning med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Utredningen har i december 2008 redovisat sitt uppdrag och lämnat ett stort antal förslag i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125). Denna rapport ingår i utredningens skriftserie.

Grundlagsutredningen • 103 33 Stockholm • Tel. 08-405 10 00 • www.grundlagsutredningen.se



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23156-2 ISSN 0375-250X