

Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd

Expertgruppsrapport

Grundlagsutredningens rapport nr IX

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:93

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 skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22852-4
ISSN 0375-250X

Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

Grundlagsutredningen har getts ett brett mandat för sitt uppdrag och enligt direktiven kan utredningen ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som utredningen har i uppdrag att se över. Utredningen har mot denna bakgrund beslutat sig för att behandla vissa frågor som rör den kommunala självstyrelsen.

Som ett led i detta arbete tillsatte utredningen hösten 2006 en expertgrupp bestående av jurister och statsvetare under ledning av regeringsrådet Marianne Eliason. Övriga medlemmar var Johan Höök, departementsråd, Anders Lidström, professor, Tom Madell, docent, Lena Marcusson, professor, Urban Strandberg, docent, Håkan Torngren, förbundsjurist, samt från Grundlagsutredningens sekretariat, Lars-Åke Ström, kammarrättsråd. Gruppens huvudsakliga uppgift har varit att belysa innebörden av den kommunala självstyrelsen och att ta fram förslag på en förändrad grundlagsreglering. Gruppen har också bl.a. haft till uppgift att överväga alternativa förfaranden för att lösa konflikter mellan den statliga och den kommunala nivån.

Expertgruppens arbete redovisas i denna rapport. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är expertgruppens egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i november 2007

Anders Eka

Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
1 Expertgruppens uppdrag m.m.	19
2 Uppdragets fullgörande	21
3 Nuvarande reglering av den kommunala självstyrelsen....	23
3.1 Regeringsformen	23
3.1.1 Motivuttalanden.....	24
3.2 Kommunallagen	26
3.2.1 Motivuttalanden.....	28
3.3 Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.....	29
3.3.1 Konventionens innehåll.....	29
3.3.2 Europarådets rapport om lokal och regional demokrati i Sverige	31
3.3.3 Kongressens rekommendationer	31
3.3.4 Den svenska regeringens svar	32
4 Lagstiftningsärenden	35
4.1 Uttalanden om den kommunala självstyrelsen	35
4.2 Våra kommentarer	40
5 Utgångspunkter för våra överväganden	43

6	En tydligare markering i regeringsformen av den kommunala självstyrelsen	47
6.1	Bakgrund.....	47
6.2	Våra överväganden	49
7	Hur principen om kommunal självstyrelse ska beaktas vid normgivning som rör kommunerna.....	53
7.1	Bakgrund.....	53
7.2	Våra överväganden	56
8	Ett uttryckligt grundlagsstöd för inomkommunal skatteutjämning.....	59
8.1	Bakgrund.....	59
8.2	Våra överväganden	62
9	Kommunernas normgivningskompetens.....	65
9.1	Bakgrund.....	65
9.2	Våra överväganden	68
10	Närhetsprincipen och subsidiaritetsprincipen	71
10.1	Bakgrund.....	71
10.2	Våra överväganden	76
11	En avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter.....	79
11.1	Bakgrund.....	79
11.2	Våra överväganden	82
12	Några olika förfaranden för att förebygga och lösa konflikter mellan statlig och kommunal nivå.....	83
12.1	Bakgrund.....	83

12.2	Våra överväganden	87
12.2.1	En fastlagd ordning för samråd m.m.	87
12.2.2	Lagrådets förhandsgranskning.....	90
12.2.3	Särskilt utskott eller nämnd i riksdagen	92
12.2.4	Rättsprövning	95
12.2.5	Förstärkt lagprövning inom ramen för den nuvarande ordningen.....	97
12.2.6	Införandet av någon form av författningsdomstol.....	98
13	Författningskommentar	101
	Referenser	105
	Bilagor	
Bilaga 1	Självstyrelsekommitténs författningsförslag.....	109
Bilaga 2	Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.....	117
Bilaga 3	Exempel på konstitutionella regleringar	127
Bilaga 4	Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket.....	135

Sammanfattning

Expertgruppens uppgift har varit att ta fram förslag på fylligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. I den uppgiften har bl.a. ingått att vidareutveckla de förslag som presenterades av kommittén (Fi 1995:15) om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd – Självstyrelsekommittén – i betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129).

Det har vidare varit en uppgift för expertgruppen att ta fram förslag på hur principer om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna – närhetsprincipen och subsidiaritetsprincipen – skulle kunna komma till uttryck i regeringsformen. I den uppgiften har också ingått att ta fram förslag på hur en avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter skulle kunna återges i regeringsformen.

En ytterligare uppgift för gruppen har varit att ta fram förslag till några förfaranden för att lösa konflikter mellan statlig och kommunal nivå.

Expertgruppen föreslår en tydligare markering i regeringsformen av den kommunala självstyrelsen. Det ska i regeringsformen slås fast att lokala angelägenheter av allmänt intresse handhas av kommunerna. Med denna utgångspunkt för regleringen blir det alltså först i de fall staten önskar ta ifrån kommunerna en sådan uppgift som det blir aktuellt med lagstiftning. I förhållande till såväl den nuvarande regleringen som Självstyrelsekommitténs förslag innebär detta en skärpning och ett förtydligande genom att den kommunala självstyrelsen redan i regeringsformen ges en materiell innebörd.

Vidare föreslås att en proportionalitetsprincip införs som innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Innebörden av en sådan princip är att ett förslag som griper in i den kommunala självstyrelsen är godtagbart endast om

inskränkningen är proportionerlig mot lagstiftningens innehåll. Införandet av en sådan princip blir inte bara en tydlig markering av att en proportionalitetsbedömning alltid måste göras vid beslut om föreskrifter som innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen utan ger också mer substans vid en rättslig prövning av föreskrifternas grundlagsenlighet.

Även om Lagrådet inte har haft konstitutionella invändningar mot det nuvarande systemet för inomkommunal skatteutjämning, kvarstår enligt expertgruppen osäkerhet om hur ingripande en reglering kan vara utan att komma i konflikt med regeringsformen. Särskilt mot bakgrund av att gruppen föreslår nya bestämmelser som förstärker den kommunala självstyrelsen kan kommande förslag om skatteutjämning på nytt komma att ifrågasättas från konstitutionella utgångspunkter. En bestämmelse i regeringsformen som klargör att inomkommunal skatteutjämning är möjlig föreslås därför. Bestämmelsen har getts en relativ vid utformning för att möjliggöra olika former av utjämningsssystem. Den har dock i förhållande till Självstyrelsekommitténs förslag fått en utformning som på ett mindre obestämt sätt inskränker den kommunala beskattningsrätten. Det handlar inte längre om att uppnå en jämlik fördelning av resurser utan om en likvärdig fördelning. Däri ligger en begränsning. En ytterligare begränsning ligger i den av gruppen föreslagna proportionalitetsprincipen. Vid införandet av nya system för skatteutjämning mellan kommuner fordras därför att en noggrann prövning görs om ingreppet i den kommunala beskattningsrätten är nödvändigt för att uppnå de samhällliga målen om likvärdig service.

När det sedan gäller frågan om den kommunala normgivningen kan noteras att det inom Grundlagsutredningen pågår ett särskilt arbete rörande reglerna i 8 kap. regeringformen om fördelning av normgivningsmakten. Beroende på vad detta arbete kommer att leda till kan frågan komma att sakna aktualitet. Med utgångspunkt i den gällande ordningen föreslår expertgruppen att det införs en möjlighet för riksdagen att direkt i lag ge kommunerna en rätt att meddela föreskrifter inom de områden som anges i 8 kap. 7 § regeringsformen. Delegation till kommunerna ska således i fortsättningen inte vara beroende av medgivande från regeringen. Förslaget överensstämmer med det som Självstyrelsekommittén lade fram.

När det gäller att ta ställning till om en uppgift ska ligga på statlig eller kommunal nivå anser expertgruppen att det finns ett egen-

värde i att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt och att det är en principiell skillnad mellan att å ena sidan anförtro en statlig myndighet – med möjlighet till delegering till en lokal enhet – en uppgift och å andra sidan att överlämna uppgiften till kommunerna. Det senare innebär att det inom ramen för den kommunala självstyrelsen finns en möjlighet att hantera uppgiften i enlighet med vad den enskilda kommunen finner bäst och att besluten fattas av en demokratiskt vald församling eller av nämnder som utsetts av den valda församlingen. I avvägningen av en ansvars- och uppgiftsfördelning mellan staten och kommunerna är det dock flera aspekter som gör sig gällande. Det låter sig därför knappast göra att i en särskild bestämmelse slå fast att en kommunal närhetsprincip alltid ska gälla. Det skulle skapa en icke önskvärd bindning och inte gynna den kommunala självstyrelsen. Det är också expertgruppens uppfattning att preciserade bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ – exempelvis i form av en s.k. kompetenskatalog – inte bör grundlagsfästas. Mot bakgrund av bl.a. den samverkanstanke som genomsyrar flertalet välfärdstjänster är det knappast görligt att peka ut några sådana områden. Något förslag lämnas därför inte.

Behovet av förfaranden för att förebygga och lösa konflikter mellan statlig och kommunal nivå ökar självfallet om de bestämmelser expertgruppen föreslår införs. Expertgruppen föreslår därför att det i regeringsformen införs en bestämmelse om ett formaliserat samråd mellan staten och kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet. Närmare bestämmelser om samrådet ska ges i lag. Vidare föreslås att det av regeringsformen klart ska framgå att förfarandet i 7 kap. 2 § regeringsformen också omfattar kommunerna. Lagrådets granskning föreslås utvidgad till att också omfatta lagstiftning som innebär åligganden för kommunerna.

Expertgruppen har inte uppfattat det så att det från kommunernas sida finns behov av en mer ingripande rättslig prövning av förvaltningsbeslut än den som är möjlig i dag. Däremot vore det av värde med en möjlighet för kommunerna att få en rättslig prövning av en föreskrifts förenlighet med regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse genom någon form av domstolskontroll i efterhand. Om en författningsdomstol eller liknande funktion införs bör den omfatta en möjlighet för kommunerna att få till stånd s.k. abstrakt normkontroll.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen
dels att nuvarande 1 kap. 8 och 9 §§ skall betecknas 1 kap. 9 och 10 §,

dels att 1 kap. 7 §, 7 kap. 2 § samt 8 kap. 5, 7 och 18 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i regeringsformen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Statsskicketts grunder

7 §

I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

8 §

Kommunerna handhar på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund lokala angelägenheter av allmänt intresse om inte annat följer av lag. På samma grund handhar kommunerna de övriga angelägenheter som bestämts i lag.

Kommunerna får taga ut skatt

för skötseln av sina angelägenheter.

Kommunerna får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter om det krävs för att uppnå en likvärdig fördelning av resurser mellan dem.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

7 kap. Regeringsarbetet

2 §

För beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

För beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda *kommuner* och myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Regeringen skall enligt vad som närmare angives i lag samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet.

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

5 §

Grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verk-

Grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verk-

samhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

samhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag meddelas också, *med beaktande av vad som sägs i 1 kap. 8 §*, föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter *om annat än skatt, om föreskrifterna avser* något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. kulturmiljö, jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter i något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. kulturmiljö, jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,

8. skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

8. skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Utan hinder av 3 § kan kommun efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter i ämne som anges i första stycket.

Bemyndiganden som avses i första och andra styckena medför ej rätt att meddela föreskrifter om skatt eller rättsverkan av brott. Regeringen får dock meddela föreskrifter om böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första eller andra stycket, föreskriva rättsverkan av överträdelse av föreskrift som regeringen eller kommun meddelar med stöd av bemyndigandet.

18 §

För att avge yttrande över lagförslag skall det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra sty-

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra sty-

cket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

cket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, *lag som innebär åligganden för kommunerna*, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

1 Expertgruppens uppdrag m.m.

Expertgruppen har i uppgift att ta fram förslag på fylligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Gruppen ska lämna förslag till reglering i regeringsformen. Expertgruppens uppdrag har preciserats i en promemoria den 17 augusti 2006.

En första uppgift för gruppen är att vidareutveckla det förslag som presenterades av Kommittén (Fi 1995:15) om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (Självstyrelsekommittén) i betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129).

Självstyrelsekommittén föreslog bl.a. att det i regeringsformen skulle införas ett särskilt kapitel om kommuner och landsting. Härigenom skulle på ett tydligare sätt än i dag kommunernas och landstingens betydelse för det svenska samhällsskicket komma till uttryck i grundlagen. Bestämmelserna i det föreslagna kapitlet är till övervägande del en kodifiering av praxis och en överflyttning av bestämmelser från andra kapitel i regeringsformen eller från andra lagar. Men även materiella ändringar i syfte att stärka grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen föreslogs. Dessa innebär i huvudsak följande:

- Det ska framgå av regeringsformen att kommunal självstyrelse är en princip för all kommunal verksamhet.
- Principen om kommunal självstyrelse ska beaktas vid all normgivning som rör kommunerna.
- Den inomkommunala skatteutjämningen ska ges ett grundlagsstöd.
- Riksdagen ska kunna ge normgivningskompetens direkt till kommunerna.

Självstyrelsekommitténs författningsförslag återges i bilaga 1.

En andra uppgift för expertgruppen är att – mot bakgrund av en diskussion som Självstyrelsekommittén förde – ta fram förslag på hur principer om ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna – närhetsprincipen och subsidiaritetsprincipen – skulle kunna komma till uttryck i regeringsformen.

En tredje uppgift för expertgruppen är att ta fram förslag på hur en avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter skulle kunna återges i regeringsformen. Förslaget ska ta sin utgångspunkt i den rådande ansvarsfördelningen. För det fall Ansvarskommittén (Fi 2003:02) presenterar förslag till en ändrad ansvarsfördelning ska gruppen överväga hur de förslagen påverkar avgränsningen i en tänkt lagreglering.

En fjärde uppgift är att ta fram några förslag till förfaranden för att lösa konflikter mellan statlig och kommunal nivå.

2 Uppdragets fullgörande

Expertgruppen har hållit sex sammanträden. Gruppen har analyserat de förslag som lades fram av Självstyrelsekommittén och gått igenom remissyttrandena över betänkandet. Gruppen har också tagit del av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (The European Charter of Local Self-Government) och en i anslutning till konventionen förklarande rapport med bl.a. en redovisning av hur arbetet med konventionen har bedrivits samt kommentarer till de olika artiklarna. I det sammanhanget har gruppen också gått igenom Europarådets rapport om Sverige (Rapport CG [12] 7, del II rev om Lokal och regional demokrati i Sverige, 2005), liksom den svenska regeringens svar på rapporten.

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse återges i *bilaga 2*. En i anslutning till konventionen förklarande rapport med kommentarer till de olika artiklarna finns intagen i prop. 1988/89:119.

Gruppen har vidare tagit del av samtliga EU-länders konstitutioner liksom konstitutionerna för en del andra stater i Europa. Exempel på andra staters konstitutionella regleringar återfinns i *bilaga 3*. Sammanställningen har gjorts av professor Anders Lidström.

Gruppen har under arbetet haft kontakter med Ansvarskommitténs sekretariat i frågan om eventuella förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de statliga och kommunala nivåerna.

Gruppen har också tagit del av den till Grundlagsutredningen ingivna rapporten *Olika former av normkontroll*.

Docenten Urban Strandberg har i en promemoria närmare analyserat den kommunala självstyrelsens funktion i det demokratiska styrelseskicket, se *bilaga 4*.

Rapporten har följande disposition. Inledningsvis redovisas gällande rätt och aktuella lagstiftningsärenden (avsnitten 3 och 4). Därefter redovisas utgångspunkter för våra överväganden (avsnitt

5). I fyra avsnitt avhandlas sedan frågan om fylligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Avsnitten följer den punktuppställning som här ovan redovisats (avsnitten 6–9). Därefter avhandlas i två avsnitt frågan om hur närhetsprincipen och subsidiaritetsprincipen skulle kunna komma till uttryck i regeringsformen och hur en avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter skulle kunna återges i regeringsformen (avsnitten 10 och 11). Slutligen avhandlas några olika förfaranden för att förebygga och lösa konflikter mellan statlig och kommunal nivå (avsnitt 12).

3 Nuvarande reglering av den kommunala självstyrelsen

3.1 Regeringsformen

Bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns på några olika ställen i regeringsformen. Av 1 kap. 1 § framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bland annat genom kommunal självstyrelse. Den mest centrala bestämmelsen finns i 1 kap. 7 §. I första stycket slås fast att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, där beslutanderätten utövas av valda församlingar. I andra stycket samma paragraf sägs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. I 8 kap. 5 § anges dock att ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden skall bestämmas i lag, det vill säga av riksdagen. Utan hinder av bestämmelsen har riksdagen dock enligt 7 § i samma kapitel möjlighet att bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen.

I regeringsformen finns också bestämmelser om att det för den offentliga förvaltningen finns både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §) samt att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt kommuner (11 kap. 6 §).

I 11 kap. 14 § regeringsformen finns slutligen regler om s.k. lagprövning. Bland annat gäller följande. Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpningen dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

3.1.1 Motivuttalanden

Den närmare innebörden av bestämmelserna om kommunernas självstyrelse och beskattningsrätt belyses i förarbetena. I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform m.m. (där nuvarande 1 kap. 7 § återfanns i 1 kap. 5 §) uttalas följande (s. 190 f.).

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Vid en grundlagsreglering av hithörande frågor måste beaktas att den kommunala självstyrelsen är föremål för överväganden inom olika statliga utredningar. Utredningsuppdragen berör flera för kommunerna betydelsefulla angelägenheter. Länsberedningen har sålunda att överväga uppgiftsfördelningen i stort mellan stat och kommun samt frågan om ansvarsfördelningen mellan primär- och sekundärkommuner. Den kommunalekonomiska utredningen har i uppdrag att pröva frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten och möjligheten att samordna den primär- och sekundärkommunala utdebiteringen. Liksom [grundlag]beredningen anser jag att resultatet av detta utredningsarbete inte bör föregripas genom mera kategoriska grundlagsföreskrifter, i all synnerhet som arbetet rör frågor där grundlagsreglering för närvarande helt saknas eller är knapphändig.

Vad jag hittills har framhållit talar visserligen för att man iakttar återhållsamhet när det gäller att i grundlag ange den kommunala självstyrelsen. Det hindrar enligt min mening emellertid inte att RF ger tydligt uttryck för vissa fundamentala drag i fråga om kommunernas ställning i styrelseskicket.

Genom lagstiftningen har som nämnts kommunerna fått betydelsefulla åligganden. Dessa uppgifter ger många gånger stor handlingsfrihet åt kommunerna. Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de 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. Jag föreslår därför att det redan i RF:s inledande paragraf tas in en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt

principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Den kommunala initiativrätten är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten. En ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala ändamål och åtgärder förutsätter en kombination av politiskt och ekonomiskt ansvar. Liksom beredningen anser jag att principen om rätt för kommunerna att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet skall förankras i grundlag. Jag förordar emellertid att principen kommer till uttryck redan i 1 kap. RF om statsskickets grunder (5 §). De grunder efter vilka kommunalskatt får tagas ut skall naturligtvis bestämmas i lag. En bestämmelse om detta är i departementsförslaget upptagen i 8 kap. 5 § RF.

Den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör mot bakgrund av vad jag nyss har sagt inte anges i grundlag. Däremot delar jag beredningens uppfattning att RF bör anvisa på vilket sätt kommunernas uppgiftsområde skall avgränsas. I princip bör också här ställas kravet att lagformen skall anlitas. Genom kravet på riksdagens medverkan skapas en garanti för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt och därav följande genomlysning som deras vikt fordrar. Jag föreslår en bestämmelse i ämnet i 8 kap. 5 § RF. Genom att välja formuleringen att kommunernas befogenheter och åligganden skall anges i lag har jag velat tydligt markera att kommunerna också i fortsättningen skall ha sig tilldelade ett område där de själva mera fritt bedömer vilken verksamhet som skall bedrivas.

Det förhållandet att statsmakterna i särskilda författningar har ålagt kommunerna att sörja för betydande samhällsuppgifter, vilka alltså blir obligatoriska för kommunerna, sätter sin särskilda prägel på svensk förvaltning. Den omfattande kommunalisering av förvaltningen som har ägt rum bör stadfästas i grundlag. I 1 kap. 6 § RF föreslår jag i likhet med beredningen en bestämmelse som anger att det för den offentliga förvaltningen finns förutom statliga också kommunala förvaltningsmyndigheter. I 11 kap. RF, som handlar om rättskipning och förvaltning, bör emellertid därutöver enligt min mening tas in ett i förhållande till beredningens förslag nytt stadgande som direkt utsäger att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Vidare uttalas i specialmotiveringen följande (a. prop. s. 231).

Bestämmelsen i andra stycket om den kommunala beskattningsrätten är som övriga föreskrifter i kapitlet ett principstadgande. Det är alltså inte att läsa så att den kommunala beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Av 8 kap. 5 § i departementsförslaget framgår att principens närmare förverkligande är underkastat lagstiftning.

3.2 Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras befogenheter.

I 1 kap. 1 § kommunallagen anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner och landsting själva ta 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.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § ger bland annat uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen. Den innebär att en angelägenhet, för att omfattas av den kommunala kompetensen, måste avse ett till kommunen knutet intresse och vara i någon bemärkelse avgränsad till kommunens geografiska område (prop. 1990/91:117 s. 28).

Vid sidan av kommunallagen finns ett stort antal lagar som innehåller föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter på olika områden. Som exempel härpå kan nämnas plan- och bygglagen (1987:10) samt socialtjänstlagen (2001:453). Under åren har riksdagen på avgränsade verksamhetsområden antagit lagar som innebär utvidgning av kommunernas kompetens och de kommunalrättsliga grundprinciperna som annars följer av kommunallagen. De åtgärder som det härigenom öppnats för har inte alltid haft den vanliga anknytningen till den egna kommunen. I några fall handlar det om att kommuner skall kunna fortsätta att vara verksamma på avreglerade marknader som traditionellt sett ansetts vara sedvanliga kommunala verksamhetsområden. I något fall handlar det om att kommunala företag skall bidra till att skapa konkurrens på avreglerade marknader. Sådana undantag finns exempelvis i ellagen (1997:857) och i lagen (2005:952) om vissa befogenheter i fråga om kollektivtrafik. I andra fall – t.ex. att en kommun skall få sköta driften av vatten- och avloppsanläggningar i andra kommuner – motiveras undantagen med att stordriftsfördelar och samordningsvinster kan uppnås i verksamheter av stor omfattning (prop. 2005/06:78 s. 111). Ytterligare exempel på sådana undantag är lagen (1997:1268) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år, lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt

internationellt bistånd samt lagen (2004:772) om kommunal medverkan vid statlig träningskatt.

Frågor om den kommunala kompetensen och om kommunal samverkan ses för närvarande över av en särskild utredare (Fi 2006:04). I uppdraget ingår bl.a. att utforma generella riktlinjer för undantag från självkostnads- och lokaliseringsprincipen samt ange när undantagen kan bli tillämpliga. Någon översyn av den kompetensutvidgande lagstiftningen eller lokaliserings- och självkostnadsprinciperna som sådana ingår dock inte i uppdraget. Det huvudsakliga skälet för uppdraget i denna del är enligt direktiven (dir. 2006:47) att de undantag som gjorts från nu nämnda principer inte har samordnats och att det finns en risk att tillämpningen blir otydlig och inkonsekvent. En redovisning av uppdraget kan förväntas tidigast den 30 september 2007.

Av 1 kap. 4 § första stycket kommunallagen följer att medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Av andra stycket samma paragraf följer att medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Medlemskapet är förenat med både rättigheter och skyldigheter, t.ex. rätten till service som kommunen ger och skyldigheten att betala kommunalskatt som kommunen beslutat. En annan viktig konsekvens av medlemskapet är rätten att begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen får kommunala beslut inom det kommunallagsreglerade området överklagas av envar som är medlem i kommunen eller landstinget. Medlemskapet har också betydelse för rätten att påkalla förändringar i den kommunala indelningen (20 § indelningslagen [1979:411]).

Det kommunala medlemskapet, som är oberoende av medborgarskapet, ger vidare en medlem rätt att väcka medborgartalan i fullmäktige, om fullmäktige har beslutat att medborgarförslag skall få förekomma (5 kap. 23 § kommunallagen).

Enbart medlemskapet ger dock inte rösträtt vid kommunala val eller vid kommunala folkomröstningar (4 kap. 2 § kommunallagen och 5 § lagen [1994:692] om kommunala folkomröstningar). Enbart medlemskapet ger heller inte valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag (4 kap. 5 § kommunallagen). För rösträtt och valbarhet krävs att man är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och är medborgare i Sverige eller i någon av Europeiska unionens medlemsstater eller i Island eller Norge eller har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen.

3.2.1 Motivuttalanden

Den närmare innebörden av bestämmelsen om kommunernas självstyrelse belyses i förarbetena. I prop. 1990/91:117 med förslag till ny kommunallag uttalas följande (s. 22 f.).

Principen om kommunal självstyrelse har aldrig uttryckts i kommunalrättslig författningstext trots att den introducerades redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar.

Under senare år har den kommunala självstyrelsen ställts i fokus genom ett omfattande utredningsarbete och genom en intensiv försöksverksamhet – bl.a. i form av frikommunförsöket. Arbetet har bedrivits i syfte att stärka villkoren för självstyrelsen.

Ett sätt att ytterligare markera vikten av kommunal självstyrelse kan vara att skriva in principen i kommunallagen. Detta kan lämpligen ske på så sätt, att det i lagens inledningsparagraf anges att kommuner och landsting sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda författningar på den kommunala självstyrelsens grund.

En sådan bestämmelse markerar att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Detta är ett viktigt konstaterande inför den framtida utvecklingen av självstyrelsen.

Den kommunala självstyrelsen kan dock aldrig vara total. Sålunda ger regeringsformen stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Vidare uttalas i specialmotiveringen följande (a. prop. s. 146).

I paragrafen har begreppet ”kommunal självstyrelse” förts in. Detta är en nyhet. Som framgår av avsnittet 4.1.1 uttrycker principen om kommunal självstyrelse att kommuner och landsting själva skall bestämma inom respektive område. Av lagtexten framgår att även de angelägenheter som följer av särskilda bestämmelser skall skötas på den kommunala självstyrelsens grund. Principen om kommunal självstyrelse avser alltså hela den kommunala verksamheten.

3.3 Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

3.3.1 Konventionens innehåll

Sverige ratificerade i augusti 1989 (prop. 1988/89:119, Ku32, rskr. 251) den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (SÖ 1989:34) – Självstyrelsekonventionen.

Konventionen är ett resultat av Europarådssamarbetet på det kommunala området och ett led i strävandena att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. Den bygger på ett decentraliserat beslutsfattande som en nödvändig grund för demokratin. En annan viktig utgångspunkt är den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna.

I konventionen slås vissa grundläggande principer fast för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bland andra den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, de förtroendevaldas arbetsvillkor, statlig tillsyn, ekonomiska resurser samt rätten att samarbeta och bilda sammanslutningar. I propositionen om godkännande av konventionen gjordes en bedömning av konventionens förenlighet med det svenska rättssystemet. Bedömningen var att det svenska rättssystemet uppfyllde de krav som konventionen ställer.

Konventionen innehåller tio huvudartiklar (artikel 2–11) med totalt 30 punkter. Nedan följer en redogörelse för huvuddragen i konventionen i de delar som har betydelse för expertgruppens arbete. Hela konventionstexten återges i bilaga 2. Den i anslutning till konventionen förklarande rapporten med kommentarer till de olika artiklarna återges som sagt i prop. 1988/89:119.

Artikel 2 ger uttryck för att principen om kommunal självstyrelse bör vara inskriven i lag och att detta helst bör ske i grundlag.

I artikel 3 anges vissa grundläggande drag i den kommunala självstyrelsen, bland annat slås fast att kommunerna skall ha rätt att inom lagens gränser självständigt reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna i den lokala befolkningens intresse. Vidare anges att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av demokratiskt valda organ.

Artikel 4 innehåller i sex punkter grundläggande principer för kommunernas befogenheter. Enlig punkt 1 skall de kommunala befogenheterna vara lagfästa. Punkt 2 ger uttryck för att kommunerna bör ha frihet att ta initiativ i alla frågor av lokal betydelse som inte ligger utanför deras kompetens. Punkt 3 ger uttryck för huvudprincipen att offentliga uppgifter bör utövas av myndigheter som ligger så nära medborgaren som möjligt. Punkt 4 gäller frågor i vilka myndigheter på olika nivåer har befogenheter. De kommunala befogenheterna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. Om andra myndigheter skall kunna gripa in i den kommunala verksamheten måste det finnas ett klart författningsstöd för det. I punkt 5 anges att kommunerna, när uppgifter delegeras till dem av statliga myndigheter, så långt möjligt skall ges frihet att anpassa utövandet av befogenheterna till lokala förhållanden. Punkt 6 innehåller krav på att kommunerna skall rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen i alla frågor som direkt berör dem.

I artikel 8 behandlas frågan om administrativ tillsyn över kommunerna. I artikeln slås till en början fast att tillsynen skall ha lagstöd. Vidare ges uttryck för att det i första hand skall handla om laglighetskontroll. Det framhålls också att kontrollmyndighetens ingripande skall stå i proportion till betydelsen av det intresse som skall skyddas.

I artikel 9 behandlas frågor om kommunernas ekonomiska resurser. I punkt 1 slås fast att kommunerna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken skall ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser. Enligt punkt 2 skall resurserna motsvara de uppgifter som tilldelats kommunerna. I punkt 3 sägs att åtminstone en del av resurserna skall komma från lokala skatter och avgifter som kommunerna kan bestämma nivån på. I punkt 4 ges uttryck för att kommunerna inte skall vara ensidigt beroende av ekonomiska system som gör det svårt att följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen. I punkt 5 understryks behovet av ekonomisk utjämning mellan kommunerna. Enligt punkt 6 skall kommunerna på lämpligt sätt rådfrågas angående det sätt på vilket omfördelningen av resurser skall ske. I punkt 7 sägs att statsbidrag om möjligt inte skall öronmärkas för speciella projekt och att de inte heller skall påverka kommunernas grundläggande frihet att själva bestämma inom sitt kompetensområde. Slutligen betonas i punkt 8 kommunernas rätt att ta upp lån på den nationella kapitalmarknaden.

I artikel 10 fastslås kommunernas rätt att samarbeta och bilda sammanslutningar.

Artikel 11 är avsedd att garantera kommunerna ett yttersta rättsskydd om deras lagliga rättigheter skulle trädas för när. Enlig artikeln skall kommunerna ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen.

3.3.2 Europarådets rapport om lokal och regional demokrati i Sverige

Inom Europarådet svarar den rådgivande kongressen för den officiella övervakningen av Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Till stöd finns en fristående grupp av experter och forskare. Övervakningen gäller både lokal och regional nivå. Kongressen kan i syfte att förbättra förutsättningarna för självstyrelsen rikta rekommendationer till medlemsstaternas regeringar. Den berörda regeringen skall yttra sig över rekommendationerna inom sex månader från det de lämnats. I samband därmed kan kongressen göra ett politiskt uttalande om det sätt på vilket medlemsstaten tagit hänsyn till rekommendationen och rikta eventuella ytterligare rekommendationer till medlemslandet. I kongressen representeras Sverige av tolv kommun-, landstings- och regionpolitiker med kanslistöd från Sveriges Kommuner och Landsting.

3.3.3 Kongressens rekommendationer

Med anledning av en rapport CG (12) 7, del II om Lokal och regional demokrati i Sverige, med förslag till rekommendationer av rapportörerna Ian Micallef, Malta och Karsten Behr, Tyskland, rekommenderade kongressen i juni 2005 sammanfattningsvis den svenska regeringen följande åtgärder i syfte att stärka den kommunala självstyrelsen. De artiklar som berörs av rekommendationerna är artikel 4, 9 (punkterna 4, 5 och 7), 10 och 11.

- Ge kommuner och landsting större frihet att utföra sina uppgifter till gagn för den lokala befolkningen.

- Ta fram metoder för att beräkna kommunernas faktiska kostnader för att tillhandahålla tjänster som följer av rättighetslagstiftningen.
- Förtydliga den kommunala beskattningsrätten för att undvika framtida begränsningar.
- Utvärdera utjämningsystemet med sikte på att minska ingrepp i kommunernas rätt att disponera sina inkomster samtidigt som principen om utjämning bibehålls.
- Öka användningen av generella i stället för specialdestinerade statsbidrag.
- Ge Grundlagsutredningen tilläggsdirektiv med uppdrag att lägga förslag om hur den kommunala självstyrelsens ställning enligt regeringsformen skulle kunna stärkas.
- Skapa en tvistlösningsmekanism för att pröva innebörden av principen om kommunal självstyrelse.
- Uppmuntra regional demokrati genom att permanenta och utvidga pågående regionförsök och överväga möjligheterna för en asymmetrisk samhällsorganisation.

3.3.4 Den svenska regeringens svar

Regeringen noterade i sitt svar med anledning av rapporten att svensk lagstiftning och praxis huvudsakligen var i linje med konventionen. När det gällde kongressens mera konkreta rekommendationer konstaterade regeringen att något kommunalt skattestopp inte var aktuellt och att frågan därför inte krävde ytterligare överväganden. Rättighetslagstiftningens förhållande till kommunalt självstyre utreddes vid den tiden av Ansvarskommittén och regeringen ville inte föregripa kommitténs förslag. I Ansvarskommitténs direktiv låg även att utreda den allmänna rekommendationen att öka kommunernas handlingsfrihet när de utförde statliga uppgifter. När det sedan gällde kongressens förslag att det kommunala utjämningsystemet borde förändras för att minska ingreppen i kommunernas disponibla inkomster, konstaterade regeringen att det utjämningsystem som införts kraftigt minskade omfördelningen mellan kommuner och därför låg i linje med kongressens rekommendation.

Vad gällde rekommendationen att minska användandet av riktade statsbidrag menade regeringen att generellt eftersträvade den detta, men att undantag i vissa fall var nödvändiga. Det var i detta sammanhang viktigt att notera att skatteintäkter står för mer

än 70 procent av kommunernas intäkter, varför vissa riktade statsbidrag inte kunde sägas innebära intrång i kommunernas rätt att hantera sina ekonomiska resurser enligt konventionen.

Att skapa en tvistlösningsmekanism genom ett särskilt utskott i riksdagen avvisades av regeringen eftersom detta är en uppgift för konstitutionsutskottet. Tvistlösning i form av en författningsdomstol utreddes av Grundlagsutredningen, varför regeringen inte ville föregripa utredningens förslag.

Regeringen ifrågasatte också på vilken grund kongressen rekommenderade Sverige att införa regioner eftersom konventionen inte ger uttryck för något krav på medlemsstater att införa regioner.

4 Lagstiftningsärenden

4.1 Uttalanden om den kommunala självstyrelsen

Riksdagen har sedan regeringsformen beslutades vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden om den kommunala självstyrelsen och grundlagen.

Debatten om den kommunala självstyrelsen dominerades fram till mitten av 1990-talet om grundlagsenligheten av olika begränsningar i den kommunala beskattningsrätten. Aktuella frågor var då kommunalt skattetak, kommunalt skattestopp och kommunal skatteutjämning. Därefter har diskussionen främst rört andra självstyrelsefrågor närmast på bostadsförsörjningens och sjukvårdens områden. Det har bland annat handlat om olika s.k. stopplagar vars syfte varit att hindra kommuner från att göra sig av med sina kommunala bostadsföretag eller att överlämna driften av akutsjukhus till annan.

En fyllig redovisning av de lagstiftningsärenden där frågor om den kommunala självstyrelsens räckvidd aktualiserats för tiden fram till år 1996 finns i Självstyrelsekommitténs betänkande SOU 1996:129 s. 140–165.

I det följande redovisas de lagstiftningsärenden där frågan om den kommunala självstyrelsen aktualiserats efter det att Självstyrelsekommittén lämnade sitt betänkande.

I prop. 1998/99:122 *Kommunala bostadsföretag* föreslog regeringen sanktioner i form av minskning av statsbidrag för att på det sättet förmå kommuner att avhålla sig från att avhända sig sina kommunala bostadsföretag. Enligt förslaget skulle länsstyrelsen besluta om minskningarna. Länsstyrelsens beslut skulle få överklagas hos Boverket. Bostadsutskottet inhämtade Lagrådets yttrande över förslaget. I sitt yttrande (se bet. 1998/99:BoU11 s. 23 ff.) konstaterade Lagrådet med hänvisning till förarbetena till regeringsformen (prop.1973:90 s. 190) att den föreslagna åtgärden utan tvivel

innebar ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, och frågan var om åtgärden gick längre än som kunde godtas från konstitutionella utgångspunkter. Lagrådet ansåg att, med den obestämda avgränsning som regeringsformen gav åt den kommunala självstyrelsen, denna fråga ytterst var av politisk natur men att det allvarligt kunde ifrågasättas om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på det föreslagna sättet. Konstitutionsutskottet (ytr. 1998/99:KU4y s. 12) ansåg dock med tanke på det övergripande ansvar som staten har inom bostadspolitiken att det fick anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område. Moderaterna, folkpartiet, centern och kristdemokraterna framförde en avvikande mening och ansåg att den föreslagna lagstiftningen uppenbart stred mot principen om den kommunala självstyrelsen. Bostadsutskottets majoritet bedömde också att inskränkningen var godtagbar medan företrädarna för de borgerliga partierna reserverade sig och ansåg att propositionen skulle avslås. Riksdagen beslutade lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m. Lagen trädde i kraft den 19 juni 1999 och tillämpades på avyttringar m.m. t.o.m. den 30 juni 2001.

I prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.* föreslogs en skyldighet för kommunerna att anordna bostadsförmedling med en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling. I yttrande över förslaget (a. prop. s. 63 f.) anförde Lagrådet att det åläggande för kommunerna att ansvara för bostadsförsörjningen som lagförslaget innebar naturligtvis en uppgift som riksdagen hade full frihet att besluta om. Men beträffande den föreslagna bestämmelsen att regeringen skulle få förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling anförde Lagrådet att bestämmelsen innebar att regeringen skulle kunna ingripa i kommunfullmäktiges beslutanderätt i konkreta frågor rörande kommunens angelägenheter. Det var alltså inte fråga om att genom föreskrifter i lag ge landets kommuner vissa uppgifter eller åligganden. Lagrådet påpekade att beslut av kommunfullmäktige kan underkastas en viss statlig kontroll med tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet, men att detta kan resultera endast i att ett beslut upphävs, medan den statliga kontrollen inte kan ta sig uttryck i förelägganden för kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidta andra åtgärder. Lagrådet framhöll att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i

form av fullmäktige ska kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen samt att själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Lagrådet ansåg att regeringen borde använda andra medel i sitt samarbete med kommuner i fråga om bostadsförsörjningen, och avstyrkte avslutningsvis förslaget i denna del. Regeringen hänvisade till tidigare ställningstaganden av riksdagen och ansåg att det inte fanns några hinder mot att införa en möjlighet att som en yttersta utväg förelägga en kommun att ta sitt lagenliga ansvar för bostadsförsörjningen genom att anordna bostadsföremedling (a. prop. s. 21 f.). Konstitutionsutskottet yttrade sig i ärendet och anförde att det delade regeringens bedömning (yttr. 2000/01:KU6y). Utskottet såg inte heller (frågan hade aktualiserats i en motion) från de synpunkter utskottet hade att beakta att det fanns några hinder för en generell bestämmelse som ålägger kommunerna skyldighet att anordna bostadsförmedling, kombinerat med möjligheter till dispens från skyldigheten. Företrädarna för moderaterna, folkpartiet, centerpartiet och kristdemokraterna framförde avvikande mening. De ansåg att förslaget stred mot den kommunala självstyrelsens grunder. Bostadsutskottet anslöt sig till regeringens och konstitutionsutskottets bedömningar (bet. 2000/01:BoU2 s. 10). Företrädarna för de borgerliga partierna reserverade sig och avstyrkte förslaget. Riksdagen antog lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som trädde i kraft den 1 januari 2001.

I prop. 2001/02:58 *Allmännyttiga bostadsföretag* föreslog regeringen att överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i en sådan omfattning att kommunens bestämmande inflytande över företaget upphörde skulle godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga. I yttrande (se a. prop. s. 100 ff.) över förslaget anförde Lagrådet att det innefattade en inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom en överlåtelse av kommunala bostadsfastigheter eller andelar i kommunala bostadsföretag skulle bli helt beroende av att tillstånd meddelades av en statlig myndighet. Det rörde sig dessutom enligt Lagrådet om en inskränkning av självstyret på ett för kommunerna centralt ansvarsområde, nämligen bostadsförsörjningen. Som enda skäl för inskränkningen hade regeringen angett att man ville skapa underlag för tillämpning av bruksvärdesreglerna i 12 kap. 55 § jordabalken eller de hyresförhandlingar som fördes enligt hyresförhandlingslagen

(1978:304). Det fanns enligt Lagrådet anledning att göra en avvägning av det statliga intresset av att använda kommunala bostadsföretags hyressättning som underlag för bestämmande av bruksvärdeshyra mot kommunernas intresse av att tillgodose kommuninvånarnas behov av bostäder på det sätt som varje kommun fann mest ändamålsenligt. Lagrådet ansåg att detta vid en rent rättslig värdering skulle kunna ifrågasättas men fann samtidigt att det i bedömningen också måste ingå skönsmässiga överväganden av huvudsakligen politisk natur vilka fick anses falla utanför den prövning som Lagrådet hade till uppgift att göra. Regeringen ansåg att – vid en avvägning mellan det starka allmänna intresset av en fungerande bostadsförsörjning till rimliga kostnader för de boende och kommunernas intresse att, genom sina bostadsföretag, utan begränsningar kunna överlåta allmännyttiga bostäder – det var tydligt att det allmänna intresset vägde över. Den föreslagna inskränkningen av den kommunala självstyrelsen fick godtas (a. prop. s. 37). Bostadsutskottet (bet. 2001/02:BoU4) anslöt sig i allt väsentligt till regeringens bedömningar. Företrädarna för moderaterna, folkpartiet, centern och kristdemokraterna reserverade sig och ansåg bl.a. att förslaget var ytterligare ett exempel på vad bristande respekt för den kommunala självstyrelsen kunde leda till. Riksdagen beslutade lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Samtidigt upphävdes den tidsbegränsade lagen från 1999 (se ovan).

I prop. 2006/07:61 *Vissa bostadspolitiska åtgärder* har förslagits att 2 kap. i lagen ska upphöra att gälla den 1 juli 2007. Civilutskottet har tillstyrkt förslaget (bet. 2006/07:CU27). Företrädare för socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet har reserverat sig och föreslår att propositionen i denna del ska avslås¹.

I prop. 2000/01:36 *Sjukhus med vinstsyfte* föreslogs en lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus. Den inskränkning som föreslogs var formulerad så, att uppgiften att ansvara för driften av akutsjukhus inte fick överlämnas till den som avsåg att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Lagrådet anförde (a. prop. s. 30 f.) att det, när man diskuterar huruvida de föreslagna lagbestämmelserna inkräktar på den kommunala självstyrelsen, ligger nära till hands att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre

¹ Riksdagsbehandling 31 maj 2007.

ingripande sätt än det som föreslås. Tanken skulle vara att, om olika möjligheter finns att nå samma mål, riksdagen ska välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Man kunde enligt Lagrådet se det som en sorts proportionalitetsprincip som motsvarar den som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § regeringsformen och som avser begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Lagrådet påpekade att det i lagrådsremissen inte hade diskuterats om målet att bevara grunden för den allmänna hälso- och sjukvården, som skulle vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och given utifrån behov kunde nås på något annat sätt än genom det föreslagna förbudet mot att överlämna driftsansvar för akutsjukhus. Det var enligt Lagrådet svårt att se att inte ett landsting, som träffar avtal om sådant överlämnande, skulle kunna villkora avtalet genom regler som skulle tillgodose målet uppnås. Lagrådet hade flera invändningar mot förslaget och ansåg sammanfattningsvis att dessa var så betydande att förslaget inte kunde tillstyrkas.

I det förslag som regeringen sedan förelade riksdagen gjordes lagen, till skillnad från förslaget i lagrådsremissen, tidsbegränsad. Regeringens bedömning var att allas rätt till en god hälso- och sjukvård var av sådan väsentlig betydelse för välfärden i landet som helhet att statliga åtgärder i detta fall borde kunna komma ifråga. Inskränkningen i landstingens självstyrelse, som dessutom föreslogs bli tidsbegränsad, fick därför anses godtagbar (a. prop. s. 9). Konstitutionsutskottet som yttrade sig i ärendet delade denna bedömning (yttr. 2000/01:KU7y). Företrädarna för moderaterna, folkpartiet, centerpartiet och kristdemokraterna framförde avvikande mening. Bl.a. ansåg de att förslaget inskränkte den kommunala självstyrelsen på ett oacceptabelt sätt. Socialutskottet (bet. 2000/01:SoU6) ställde sig bakom de överväganden som konstitutionsutskottet gjort. Företrädarna för de borgerliga partierna reserverade sig och ansåg att propositionen borde avslås. Riksdagen beslutade lagen (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan. Den trädde i kraft den 1 januari 2001 och gällde till utgången av år 2002.

I prop. 2004/05:145 *Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus* föreslogs på nytt bestämmelser som inskränker landstingens möjligheter att genom avtal med någon annan överlämna driften av hälso- och sjukvård som ges vid sjukhus. I propositionen pekade regeringen på att förslaget inskränkte den kommunala självstyrelsen genom att landstingen inte fritt skulle kunna bestämma

hur deras verksamhet skulle bedrivas eller hur verksamheten skulle organiseras, men att detta, såvitt avsåg regionsjukhus och regionkliniker, måste ställas mot det nationella intresset av att stärka samordningen och bibehållandet av den högspecialiserade vården och att inskränkningen därför var godtagbar. Såvitt gällde övriga sjukhus gjordes bedömningen att allas rätt till en god hälso- och sjukvård var av sådan betydelse att inskränkningen även i detta avseende var godtagbar (a. prop. s. 51 f.). I sitt yttrande över förslaget (a. prop. s. 71 f.) uppehöll sig Lagrådet i huvudsak vid olika aspekter kring förslagets förutsättningar för en likartad tillämpning. Den kommunala självstyrelsen berördes inte. Socialutskottet (bet. 2004/05:SoU18) delade regeringens bedömning. Företrädare för moderaterna, folkpartiet, centern och kristdemokraterna reserverade sig och ansåg att propositionen skulle avslås. Bl.a. innebar förslaget allvarliga inskränkningar i det kommunala självstyret. Riksdagen beslutade lagen (2005:534) om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

I prop. 2006/07:52 *Driftsformer för sjukhus* har föreslagits att de bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen som inskränker landstingens möjligheter att överlämna driften av regionsjukhus, regionkliniker och övriga sjukhus till annan ska upphävas med verkan fr.o.m. den 1 juli 2007. Enligt regeringen finns det inga bärande skäl för den inskränkning som i dag gäller för landstingens möjligheter att själva bestämma över hur hälso- och sjukvården ska drivas och organiseras (a. prop. s. 10 och 11). Socialutskottet har tillstyrkt förslaget (bet. 2006/07:SoU11). Företrädare för socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet har reserverat sig och föreslår att propositionen ska avslås².

4.2 Våra kommentarer

Frågan om den närmare innebörden av bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen där det sägs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter har som framgår av Självstyrelsekommitténs betänkande aktualiserats i ett antal ärenden om skattestopp eller skattetak och andra likartade åtgärder för att motverka kommunala skattehöjningar (se t.ex. bet. 1980/81:KU22 samt yttr. 1989/90:KU9y och 1996/97:KU3y). Den slutsats som

² Riksdagen beslutade den 9 maj 2007 att anta regeringens förslag (rskr. 2006/07:152).

kan dras av dessa ärenden är att bestämmelsen inte har ansetts hindra tillfälliga skattestopp eller skattetak eller andra åtgärder med likartad effekt.

En annan omstridd fråga har varit grundlagsenligheten av en lagstiftning som innebär en ekonomisk omfördelning från "rika" kommuner till "fattiga". I samband med granskningen av ett förslag till nytt skatteutjämningsystem i prop. 1994/95:150 bil. 7, konstruerat som en inomkommunal omfördelning av skatteinkomster mellan kommuner och landsting, uttalade Lagrådet (se bet. 1994/95:FiU19 s. 96) att ett skatteutjämningsystem som innebär att skatt som tas ut av en kommun tillförs andra kommuner inte var förenligt med bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen. Lagrådets tolkning mötte vissa invändningar av Konstitutionsutskottet (1994/95:KU6y) men på uppdrag av riksdagen omarbetade regeringen sitt förslag och sedan Lagrådet granskat även detta förslag antogs det av riksdagen (prop. 1995/96:64, bet.1995/96:FiU5). Det omarbetade systemet innebär nu att de kommuner och landsting som har sämre ekonomiska förutsättningar än genomsnittet ges ett statligt bidrag i utjämnings syfte (se lagen [1995:1515] om utjämningsbidrag till kommuner och landsting) samtidigt som de kommuner och landsting som har gynnsammare ekonomiska förutsättningar än genomsnittet får betala en utjämningsavgift till staten (se lagen [1995:1516] om utjämningsavgift för kommuner och landsting). Som ett komplement infördes samtidigt ett generellt statsbidrag till kommuner och landsting som betalas ut med ett enhetligt belopp per invånare.

Den nu beskrivna ordningen för kommunal skatteutjämning har således efter vissa rättsliga turer av formell karaktär av en riksdagsmajoritet ansetts förenlig med regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse och beskattningsrätt, fastän den faktiska innebörden ändå är att vissa kommuner och landsting tar ut kommunalskatt även för annat än, som det heter i regeringsformen, skötseln av sina uppgifter – nämligen för att förbättra den ekonomiska situationen i andra kommuner och landsting. Den materiella innebörden av det förslag som underkändes och det som godkändes är således i praktiken densamma.

I ärenden utanför beskattningsområdet har Lagrådet i frågan om gränsdragningen mellan en tillåten respektive en otillåten inskränkning av självstyrelsen fört ett resonemang om en proportionalitetsprincip motsvarande den i 2 kap. 12 § regeringsformen och som avser begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter (se t.ex.

bet. 1998/99:BoU11 s. 23 ff., prop. 2000/01:36 s. 30 f. och prop. 2001/02:58 s. 100 ff.) I det sammanhanget har Lagrådet uttalat att det också utanför beskattningsrätten finns ett område som över huvudtaget inte får inskränkas – av Lagrådet betecknat ”den kommunala självstyrelsens innersta kärna”.

Lagrådets uttalanden om såväl en proportionalitetsprincip som en okränkbar innersta kärna i den kommunala självstyrelsen har dock mött invändningar i Konstitutionsutskottet. Den slutsats som kan dras av de ärenden där den kommunala självstyrelsen har diskuterats är att när frågan ställs på sin spets har en riksdagsmajoritet oftast låtit de statliga intressena väga över, vilket medfört att de kommunala självstyrelseintressena fått vika. Docenten Urban Strandberg har i sin promemoria närmare analyserat mönster i partiernas principiella synsätt på och parlamentariska ställningstaganden till kommunal självstyrelse, se bilaga 4.

5 Utgångspunkter för våra överväganden

Demokrati anses vara den viktigaste värdegrunden för kommunal självstyrelse (prop. 2001/02:80 s. 73). Samtidigt kan konstateras att begreppet ”kommunal självstyrelse” inte närmare definierats eller preciserats i vare sig regeringsformen eller kommunallagen. Ser man till regleringen i den senare lagen, kan det sägas röra sig om en princip som anger relationen mellan stat och kommun och som är avsedd att ge kommunerna en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt. Kommunerna ska – vid sidan av sina särskilda åligganden enligt speciallagstiftningen – ha en egen, principiellt fri och från statlig inblandning fredad sektor, inom vilken de, som saken uttrycks i motiven till regeringsformen, kan ombesörja egna angelägenheter. Denna initiativrätt, som sägs bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten, kommer också till uttryck i regeringsformens inledande paragraf, där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett parlamentariskt statskick också genom kommunal självstyrelse (prop. 1973:90 s. 190 f.).

Den närmare innebörden av begreppet ”kommunal självstyrelse” var också föremål för Självstyrelsekommitténs överväganden. Kommittén menade att det är ett svårfångat begrepp, som används både för att beteckna en princip och som ett honnörsord. Någon klar juridisk eller statsvetenskaplig definition av begreppet kommunal självstyrelse finns inte. Enligt kommitténs mening kunde den kommunala självstyrelsens innebörd sammanfattas med följande ord (betänkandet s. 12, 179 och 193).

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själva* skall *styra*, dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen

eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

I författningskommentaren (betänkandet s. 251 f.) betonade Självstyrelsekommittén att diskussionen i förarbetena till regeringsformen om den kommunala självstyrelsen närmast ger intryck av att den egentligen avser endast, eller åtminstone är starkt koncentrerad till, den fria sektorn och att ett förtydligande därför är på sin plats i regeringsformen. Det ska framgå att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, såväl den som följer av kommunallagen (den frivilliga sektorn) som den som följer av annan lag (den obligatoriska sektorn). Vidare anfördes i kommentaren att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total. Riksdagen avgränsar genom lag kommunernas och landstingens uppgiftsområden. Riksdagen bestämmer också genom lag grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt grunderna för den kommunala beskattningen. Med ett sådant synsätt är det enligt kommittén ytterst formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn som avgör graden av självstyrelse. Allmänt sett gäller att graden av självstyrelse är högre inom den frivilliga sektorn än inom den specialreglerade obligatoriska sektorn. Graden av självstyrelse varierar dock även inom det obligatoriska områdets olika sektorer. Slutligen anfördes i kommentaren att den kommunala självstyrelsen representerar grundläggande värden för folkstyrelsen. Den ska därför enligt kommittén ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas. Detta kunde enligt kommittén komma till uttryck genom införandet av en särskild bestämmelse i regeringsformen som understryker den särskilda betydelse principen om kommunal självstyrelse ska ha vid all normgivning som rör kommuner och landsting (se kommitténs förslag till nya 13 kap. 1 § i bilaga 1). Enligt kommitténs bedömning skulle ett sådant stadgande leda till en allmän strävan att låta beslutsfattandet ske nära medborgarna.

Självstyrelsekommitténs beskrivning av den kommunala självstyrelsens innebörd ligger således mycket nära den beskrivning som lämnas i motiven till regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse. Vad som tillagts av kommittén är dels ett förtydligande att självstyrelsen gäller all kommunal verksamhet, dels att den ska ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas, särskilt i normgivnings-sammanhang. Vad gäller det senare tillägget innefattade detta enligt kommittén också en grundlagsstödd strävan att låta beslutsfattandet ske nära medborgarna. Kommittén gav således uttryck för en proportionalitetsprincip och en närhetsprincip.

Remissinstanserna anslöt sig också i allt väsentligt till kommitténs beskrivning av den kommunala självstyrelsens innebörd. *Hovrätten för Västra Sverige* påpekade i sammanhanget att ett grundlagsskydd för självstyrelsen finns bara i de delar självstyrelsen regleras i grundlag och att det är en helt annan sak att de principer som bär upp begreppet kan ställas upp som vägledande för den lagstiftning som berör kommunerna och deras verksamhet. I den riktningen gick också yttrandet från *Kammarrätten i Sundsvall* som bland annat framhöll att utvecklingen mot ett ökat ansvarsområde för de kommunala organen varit möjlig utan att det krävts grundlagsändringar. *Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet* delade inte helt kommitténs beskrivning. Institutionen menade att en naturlig utgångspunkt för beskrivning av självstyrelsen innebörd skulle ha varit subsidiaritetsprincipen och inte det omvända statliga perspektivet. *Svenska kommunförbundet* vände sig mot beskrivningen att staten alltid kan bestämma var gränserna för självstyrelsen går.

Ett flertal remissinstanser hade dock synpunkter på den lagtekniska utformningen. Synpunkterna gällde t.ex. utformningen av stadgandet om vilken betydelse den kommunala självstyrelsen skulle tillmätas i normgivningssammanhang. (Se vidare avsnitt 7).

Kommunala frågor innefattande regionfrågor, kompetensfördelningsfrågor och kommunal självstyrelse är frågor som också legat inom det uppdrag som Ansvarskommittén nyligen avslutat. I det uppdraget har också ingått att bedöma behovet av förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de statliga och kommunala nivåerna. Någon diskussion om den kommunala självstyrelsens närmare innebörd har dock inte tagits upp av Ansvarskommittén. I kommitténs slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10 s. 89) betonas att ett

stort mått av kommunal självstyrelse är ett viktigt inslag för att det offentliga åtagandet ska kunna klaras. Samtidigt poängteras att det finns starka nationella intressen kopplade till de kommunala verksamheterna. Som exempel anförs behovet av att ständigt värna och vidareutveckla likvärdigheten i olika välfärdstjänster. I det sammanhanget framhålls också att staten och den kommunala sektorn i väsentliga delar har ett gemensamt ansvar för viktiga samhällsfunktioner och att det därför behövs ett bra samspel mellan dessa båda samhällssektorer. Men det är enligt kommittén också betydelsefullt att såväl statens som kommunernas ansvar tydliggörs. En fastlagd ordning för samråd mellan staten och den kommunala sektorn har därför föreslagits inte bara för bättre samspel och för ökad tydlighet utan också för att stärka den kommunala självstyrelsen.

Även Ansvarskommittén bygger således sitt resonemang på de förutsättningar för kommunal självstyrelse som anges i motiven till regeringsformen.

Mot den nu angivna bakgrunden har också inom expertgruppen förts en diskussion om den kommunala självstyrelsens funktion i det demokratiska styrelseskicket. Docenten Urban Strandberg har i en promemoria närmare analyserat denna funktion, se bilaga 4. Där har bland annat framförts tankar på att införa en särskild procedur för riksdagens beslut om kommunernas ansvar och uppgiftsområde. Expertgruppen återkommer i avsnitt 12 till dessa frågor.

Utgångspunkten för expertgruppens överväganden och förslag är att Sverige är en enhetsstat. I en sådan stat är statsmakten enhetlig och sammanhållen. Den skiljer sig från federala stater i vilka statsmakten är delad mellan en federal nivå och en subnationell nivå, vanligtvis delstater eller regioner (jfr t.ex. Karlson, Nils & Nergelius, Joakim [red], *Federalism på svenska*, Stockholm: Ratio, 2007). Maktindelningen mellan dessa nivåer är konstitutionellt garanterad. I den svenska debatten om federalism har det ibland hävdats att kommunerna i vårt land skulle kunna utgöra den naturliga subnationella federala enheten. Att statsskicket bygger på enhetsstaten sätter dock gränser för hur pass långtgående den konstitutionella garantin för det kommunala självstyret kan vara.

6 En tydligare markering i regeringsformen av den kommunala självstyrelsen

Vårt förslag: I regeringsformen införs en bestämmelse om att kommunerna på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund ska handha lokala angelägenheter av allmänt intresse om inte annat följer av lag. På samma grund handhar kommunerna de övriga angelägenheter som bestämts i lag.

6.1 Bakgrund

Självstyrelsekommitténs förslag

Självstyrelsekommittén föreslog att en bestämmelse av följande lydelse skulle införas i 1 § i det nya kapitlet i regeringsformen om kommunerna

Kommunerna och landstingen sköter i sina medlemmars intresse och på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som följer av lag eller särskilda föreskrifter.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen var enligt kommittén (betänkandet s. 200 f. och 251) att den skulle ge uttryck för att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, alltså både för den verksamhet som följer av kommunallagen (den ibland benämnda s.k. ”fria sektorn”) och den verksamhet som följer av annan lag (särskilda föreskrifter enligt nuvarande kommunallag). Den föreslagna bestämmelsen innebar enligt kommittén inte bara ett förtydligande utan också en förändring i förhållande till vad som kom till uttryck i förarbetena till regeringsformen. Den kommunala självstyrelsen diskuterades där enligt

kommittén i ordalag som närmast gav intryck av att den endast avsåg, eller åtminstone var starkt koncentrerad till, den s.k. fria sektorn.

Ett annat argument för förslaget som anfördes av kommittén var den samstämmighet mellan regeringsform och kommunallag som därmed uppnåddes. Kommittén pekade här på bestämmelserna i 1 kap. 1 § kommunallagen, där det sägs att kommuner och landsting sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Remissutfallet

Flertalet av de remissinstanser som uttalade sig i frågan instämde i eller hade inte något att invända mot den föreslagna bestämmelsen. *Justitieombudsmannen (JO)* tog upp förhållandet att det i förslaget till reglering anges att kommunerna och landstingen sköter samtliga angelägenheter ”i sina medlemmars intressen”. JO noterade att avsikten med detta uttryck enligt kommittén var att betona den viktiga medborgaraspekten. Någon ytterligare motivering till uttrycket eller någon konsekvensanalys av att det infördes i regeringsformen hade inte redovisats av kommittén. Sålunda berördes, enligt JO, medlemsintresset inte alls i den sammanfattande beskrivning av den kommunala självstyrelsens innebörd som kommittén lämnade. Samtidigt kunde det enligt JO konstateras att det finns flera exempel på att kommuner ålagts att betjäna även andra än sina medlemmar. Vilken ställning sådana åligganden skulle anses inta i förhållande till förordnandet om att kommunerna och landstingen ska sköta samtliga angelägenheter i sina medlemmars intresse redovisades inte i betänkandet. Inte heller framgick det vilken inverkan på framtida lagstiftning av detta slag som förordnandet var avsett att ha. Enligt JO kunde det inte bortses från att ett uttryck av detta slag i regeringsformen kunde komma att åberopas som ett hinder mot i och för sig angelägna lagstiftningsåtgärder som var avsedda att ålägga kommuner att bistå även andra än de egna medlemmarna. *Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Sundsvall* ifrågasatte behovet av den föreslagna bestämmelsen med hänsyn till vad som redan gäller enligt 1 kap. 1 § regeringsformen. Hovrätten föreslog för det fall en ny bestämmelse skulle anses behövas att den skulle ha följande lydelse: ”Kommunerna och landstingen sköter i

sina medlemmars intresse och på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som ålagts dem genom lag eller särskilda föreskrifter.”

Lagrådet

Kommunernas befogenheter enligt 2 kap. 1 § kommunallagen berördes av Lagrådet, bl.a. i Lagrådets yttrande över förslaget till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. (bet. 1998/99:BoU11 s. 23 f.). I sitt yttrande skriver Lagrådet efter att först ha refererat bestämmelserna i 1 kap. 7 § första stycket och 8 kap. 5 § regeringsformen samt 2 kap. 1 § kommunallagen.

--- Så som bestämmelserna i regeringsformen är utformade synes det dock ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet.

Även om det är riksdagen som bestämmer är likväl föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svenskt samhällsliv. Vid regeringsformens tillkomst betecknades den kommunala självstyrelsen som en av grundstenarna för den svenska demokratin (bet. KU 1973:26 s. 39). ---

Någon bestämd avgränsning mellan statens och kommunernas verksamhet har inte varit avsedd eller ens ansetts möjlig; den måste kunna förändras under skiftande samhällsförhållanden (se prop. 1973:90 s. 190). Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen ha. Man måste beklaga att regeringsformen trots erfarenheter av nära 25 års tillämpning fortfarande inte ger fylligare riktlinjer för förhållandet mellan stat och kommun eller med andra ord för den kommunala självstyrelsens reella innebörd.

6.2 Våra överväganden

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. En liknande formulering finns också i 1 kap. 1 § kommunallagen, där det sägs att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller särskilda föreskrifter. Demokratin anses vara den viktigaste värdegrunden för kommunal självstyrelse, se prop. 2001/02:80 s. 73.

Från Självstyrelsekommitténs sida har två argument för en markering av principen om den kommunala självstyrelsen i regeringsformen förts fram. Det ena argumentet går ut på att regeringsformens förarbeten ger uttryck för en annan mer begränsad syn på den kommunala självstyrelsen än kommunallagen, nämligen att den bara gäller för den verksamhet som följer av kommunallagen (fria sektorn) och inte för den verksamhet som följer av annan lag (specialreglerad). Det andra har handlat om värdet av samstämmighet mellan regeringsform och kommunallag. Några egentliga motargument för en sådan markering har inte förts fram vare sig av kommittén eller av remissinstanserna. Remissvaren har i stället handlat om huruvida bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen ger uttryck för samma syn på den kommunala självstyrelsen som 1 kap. 1 § kommunallagen gör och om att en eventuell grundlagsändring bör vara synnerligen väl motiverad, exempelvis för att klargöra förhållanden som det tidigare har funnits tveksamhet omkring och där en felaktig tolkning i praxis medfört en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Expertgruppen ansluter sig för sin del till Självstyrelsekommitténs uppfattning att det finns ett värde i att grundlagsfästa innehållet i 1 kap. 1 § kommunallagen. Men vi anser att det också kan finnas anledning att i en sådan bestämmelse spegla det förhållandet som 2 kap. 1 § kommunallagen ger uttryck för, nämligen att kommuner och landsting själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingens område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Självstyrelsekommittén utgår i sitt förslag till reglering från att de lokala intressena sköts av kommunerna bara om så sägs, det vill säga att det är staten som tilldelar kommunerna uppgifter. Kommitténs förslag bygger alltså på den utgångspunkt som i dag ligger till grund för regleringen av den kommunala självstyrelsen innebärande att uppgifterna slås fast i vanlig lag. Expertgruppen anser emellertid att regleringen skulle kunna ha annan utgångspunkt, nämligen att det i regeringsformen slås fast att de lokala angelägenheterna sköts av kommunerna om inte annat sägs. Det kommer alltså med en sådan reglering att vara i de fall staten önskar ta ifrån kommunerna en uppgift som är av allmänt lokalt intresse som det blir aktuellt med lagstiftning. I förhållande till såväl den nuvarande regleringen som kommitténs förslag innebär detta en skärpning

och ett förtydligande genom att den kommunala självstyrelsen redan i regeringsformen ges en materiell innebörd.

I kommitténs förslag till reglering angavs att kommunerna och landstingen sköter samtliga angelägenheter ”i sina medlemmars intressen”. Detta kritiserades bland andra av JO.

Av 1 kap 4 § kommunallagen följer att medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Av samma paragraf följer också att medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget. Medlemskapet behöver inte fastslås genom något särskilt beslut utan inträder automatiskt, så snart någon av de angivna medlemsgrunderna föreligger.

Det kan konstateras att det finns flera exempel på att kommuner har ålagts att betjäna även andra än sina egna medlemmar, t.ex. i den dåvarande socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), skollagen (1985:1100) och gymnasieförordningen (1992:394). Dessa åligganden har här på lite olika sätt knutits till någons vistelse eller bosättning i kommunen eller landstinget. Bosättnings- eller vistelsebegreppet skulle således kunna vara ett alternativ till det av Självstyrelsekommittén föreslagna medlemsintresset.

Ett bättre alternativ till bosättningsbegreppet eller vistelsebegreppet är enligt expertgruppens mening att i stället knyta an till lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Då behöver man inte närmare gå in på frågan om en avgränsning till ”kommunmedlemmar” eller ”kommuninnevånare”. Genom orden ”handha lokala” angelägenheter täcker man in även angelägenheter som riktar sig till andra än medlemmarna.

En ny bestämmelse skulle förslagsvis kunna få följande lydelse.

Kommunerna handhar på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund lokala angelägenheter av allmänt intresse om inte annat följer av lag. På samma grund handhar kommunerna de övriga angelägenheter som bestämts i lag.

7 Hur principen om kommunal självstyrelse ska beaktas vid normgivning som rör kommunerna

Vårt förslag: En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

7.1 Bakgrund

Självstyrelsekommitténs förslag

Självstyrelsekommittén föreslog (betänkandet s. 199) att det skulle införas en bestämmelse i regeringsformen som gick ut på att det vid all normgivning som rör kommunerna ska göras en avvägning mellan skälen för den tänkta normen och det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som normen skulle innebära (se 13 kap. 1 § andra stycket i bilaga 1).

Kommittén påpekade att det inte var ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden eller vid annan normgivning ställdes mot andra intressen, t.ex. medborgarnas krav på rättvisa och jämlikhet, och att det ibland uppstod en omfattande diskussion kring avvägningen mellan kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det var emellertid enligt kommittén inte alltid som konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blev föremål för så noggranna överväganden som vore önskvärt. Enligt kommitténs uppfattning skulle en bestämmelse i regeringsformen av en sådan innebörd fylla en viktig funktion. Härigenom skulle

åstadkommas en regelmässig avvägning av självstyrelseintressena i lagstiftningsprocessen och riksdagen ges ett bättre underlag att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen. En sådan bestämmelse skulle också få till följd att statliga förvaltningsmyndigheter inför utfärdandet av olika former av föreskrifter blev tvungna att särskilt överväga föreskrifternas konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Kommittén framhöll i författningskommentaren (betänkandet s. 252) att avsikten med stadgandet var att det vid all normgivning som rörde kommuner och landsting skulle göras en avvägning mellan skälen för den tänkta normen och det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som normen skulle innebära.

Remissutfallet

Kommitténs förslag tillstyrktes av bl.a. *Statskontoret, länsstyrelserna i Skaraborgs och Jämtlands län samt Svenska kommunförbundet*. Svenska kommunförbundet invände dock att förslaget inte gav några rättsliga garantier för att staten verkligen beaktar den kommunala självstyrelsen. Flera av de rättsliga instanserna uttryckte kritik mot förslaget. *Hovrätten för Västra Sverige och kammarrätterna i Stockholm* och Sundsvall avstyrkte det. Hovrätten ansåg att kommitténs överväganden var alltför allmänt hållna och inte gav underlag för att bedöma behovet av en sådan regel. Vad kommittén angav om konsekvenserna av den föreslagna regleringen gav också anledning till flera följdfrågor. Enligt hovrätten kunde förslaget komma att skapa osäkerhet om grundlagsenligheten inom stora delar av den framtida normgivningen. Detta var särskilt tvivelaktigt eftersom uppkomna frågor om grundlagsenligheten av en lagstiftning inte sällan blev beroende av tolkningen av den i grundlagen inte fastställda innebörden av kommunal självstyrelse. Det var enligt hovrättens mening, med tanke inte minst på de tidigare överväganden som gjorts i fråga om eventuell lagstiftning till förhindrande av s.k. lagtrots inom kommunerna, nödvändigt att införandet av en ny grundlagsbestämmelse med den nu aktuella innebörden föregicks av en mera ingående analys. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasatte om ett stadgande av nämnda slag hörde hemma i regeringsformen. För det första kunde normgivaren inte underlåta att göra en sådan avvägning eftersom den kommunala självstyrelsen är grundlagsskyddad. För det andra fanns det flera grundlags-

skyddade intressen beträffande vilka det i så fall skulle behöva på särskilt sätt markeras i regeringsformen att de bör beaktas vid all normgivning. Om riksdagen – som kommittén påtalat – vid sitt beslutsfattande skulle behöva en närmare redovisning i avvägningsfrågan var riksdagen naturligtvis oförhindrad att begära detta. Enligt *Kammarrätten i Sundsvall* stod redan klart genom den reglering som finns i regeringsformen och kommer tydligt fram i tillämpningen att principen om kommunal självstyrelse ska tillmätas särskild betydelse vid all normgivning som rör kommunerna och landstingen. *Justitiekanslern* påpekade att den föreslagna bestämmelsen närmast avsåg normgivning av offentlighetslig karaktär och att detta förhållande också borde komma till klart uttryck i bestämmelsen.

Lagrådsuttalanden

Av redovisningen i avsnitt 4 framgår att Lagrådet vid flera tillfällen när det riktat kritik mot författningsförslag som ansetts innebära för långt gående inskränkningar i den kommunala självstyrelsen framfört tankegångar liknande dem som Självstyrelsekommittén förde fram i anslutning till förslaget om begränsningar i normgivning riktad mot kommunerna. I ett ärende uttalade Lagrådet följande (prop. 2000/01:36 s. 30 f.).

Ett synsätt som kan ligga nära till hands när man diskuterar huruvida föreslagna lagbestämmelser inkräktar på den kommunala självstyrelsen är att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Tanken skulle vara att om olika möjligheter finns att nå samma mål ska riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Man kan se det som en proportionalitetsprincip som motsvarar den som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § RF och som avser begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. En sådan princip gäller också enligt EG-rätten och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Av intresse är också yttrandet avseende de allmännyttiga bostadsföretagen (se prop. 2001/02:58 s. 100 ff.).

Av Lagrådets yttranden går att utläsa att – för att ett förslag ska vara godtagbart – inskränkningen i den kommunala självstyrelsen måste vara proportionerlig mot lagstiftningens ändamål. Det krävs alltså enligt Lagrådet någon form av proportionalitetsbedömning av förslag som innebär nya obligatoriska åligganden för den kommunala sektorn.

7.2 Våra överväganden

Självstyrelsekommitténs förslag till bestämmelse om normgivning väckte en del kritik från de rättsliga instanserna. Bland annat fanns en oro för att grundlagsenligheten av en lagstiftning kunde bli beroende av en tolkning av den i grundlagen inte fastställda innebörden av kommunal självstyrelse. Något av den kritiken torde ha tillgodosetts genom den bestämmelse expertgruppen föreslår i avsnitt 6.2. Kammarrätterna var närmast av uppfattningen att bestämmelsen var överflödigt eftersom en sådan prövning alltid måste göras.

Ett alternativ till Självstyrelsekommitténs förslag är att det i regeringsformen införs ett krav på en proportionalitetsbedömning av det slag som Lagrådet har förordat. De syften som låg bakom kommitténs förslag – nämligen att det vid all normgivning som rör kommunerna ska göras en avvägning mellan skälen för den tänkta normen och det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som normen skulle innebära – tillgodoses väl med en sådan bestämmelse.

En sådan bestämmelse skulle onekligen innebära en förstärkning av den kommunala självstyrelsen genom att det klart slås fast att en proportionalitetsbedömning alltid måste göras av all lagstiftning som innebär inskränkningar i den. En sådan precisering skulle också ge mer substans till en rättslig prövning av lagar som påverkar den kommunala självstyrelsen.

Frågan är om en sådan bestämmelse ska placeras i anslutning till det av oss föreslagna principstadgandet i första kapitlet eller om den ska bilda ett nytt stycke till 8 kap. 5 § eftersom det främst är när riksdagen ska besluta åligganden för kommunen som det blir aktuellt att tillämpa den. Eftersom syftet med bestämmelserna i 8 kap. är att reglera fördelningen av normgivningsmakt och det inte är fråga om något sådant i detta fall förordar vi att den får bilda ett andra stycke till den bestämmelse vi föreslår i avsnitt 6.2.

Förslagsvis skulle bestämmelsen kunna formuleras enligt följande.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

8 Ett uttryckligt grundlagsstöd för inomkommunal skatteutjämning

Vårt förslag: En bestämmelse införs i regeringsformen som förtydligar att inomkommunal skatteutjämning är möjlig.

8.1 Bakgrund

Som expertgruppen tidigare redovisat har innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna aktualiserats i ett antal ärenden om skattestopp eller skattetak. Vidare uttalade Lagrådet i samband med granskningen av ett förslag till nytt skatteutjämningsystem i prop. 1994/95:150 bil 7, bet. 1994/95:FiU19 s. 96) att ett utjämningsystem som innebar att skatt som tas ut av en kommun tillförs andra kommuner inte var förenligt med bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Lagrådet tillade att syftet med utjämnningen möjligen kunde, åtminstone delvis, tillgodoses med någon annan teknik avseende avgifter och bidrag, vilken inte skulle strida mot regeringsformens bestämmelser.

Lagrådets tolkning delades inte av konstitutionsutskottet (1994/95:KU6y). Enligt utskottet skulle bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen ses mot den bakgrunden att det redan vid tiden för regeringsformens införande förekom lagregler om kommunal skatteutjämning och att vad som närmare skulle anses ligga inom ramen för kommunernas åligganden enligt regeringsformens principstadgande fick bestämmas närmare genom lagstiftning. Utskottet uttalade att utvecklingen av denna konstitutionella praxis hade varit tydlig och erinrade om att lagar som utsträcker den kommunala kompetensen längre än vad lokaliseringsprincipen innebär antagits vid flera tillfällen efter regeringsformens ikraftträdande. Utskottet

framhöll vidare att det är mycket angeläget att det inte finns någon tveksamhet kring tillämpningen av regeringsformen. Utskottet förordade i likhet med Lagrådet den möjlighet med annan teknik än den föreslagna för att uppnå det eftersträvade syftet och fann att en tänkbar lösning kunde vara att avdragen och tilläggen omvandlades till avgift respektive statligt utjämningsbidrag.

På uppdrag av riksdagen omarbetade regeringen sitt förslag och sedan Lagrådet granskat även detta antogs det av riksdagen (prop. 1995/96:64, 1995/96:FiU5).

Det omarbetade systemet innebar att de kommuner och landsting som har sämre ekonomiska förutsättningar än genomsnittet gavs ett statligt bidrag i utjämnings syfte (se lagen [1995:1515] om utjämningsbidrag till kommuner och landsting) samtidigt som de kommuner och landsting som har gynnsammare ekonomiska förutsättningar än genomsnittet fick betala en utjämningsavgift till staten (se lagen [1995:1516] om utjämningsavgift för kommuner och landsting). Som ett komplement infördes samtidigt ett generellt statsbidrag till kommuner och landsting som betalas ut med ett enhetligt belopp per invånare.

Ett nytt skatteutjämningsystem har införts från år 2005 (prop. 2003/04:155). Utgångspunkten är densamma som i det tidigare systemet, nämligen att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av inkomstförhållanden och opåverkbara strukturella kostnader.

Det innebär att flertalet kommuner och landsting får bidrag från staten och att en del kommuner och landsting får betala avgifter till staten.

En grundläggande skillnad jämfört med det gamla systemet är att den tidigare mellankommunala inkomstutjämnningen från och med 2005 ersatts med ett i huvudsak statligt finansierat inkomstutjämningsbidrag. Med det nya inkomstutjämningsbidraget är det 13 kommuner och ett landsting som får betala en inkomstutjämningsavgift jämfört med 54 kommuner och två landsting i det gamla systemet. Lagrådet riktade inga konstitutionella invändningar mot det nya utjämningsystemet (prop. 2003/04:155 bilaga 5) .

Självstyrelsekommitténs förslag

Självstyrelsekommittén föreslog (betänkandet s. 221–224) att regeringsformen skulle kompletteras med en bestämmelse som föreskriver att kommuner och landsting i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter om det sker för att uppnå en jämlig fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting (se 13 kap. 10 § i bilaga 1).

Enligt Självstyrelsekommitténs tolkning innebar riksdagens ställningstagande till skatteutjämningsystemet att solidariteten inom kommunsektorn och behovet av att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar vägde tyngre vid den intresseavvägning som alltid måste göras mot regeringsformens bestämmelser och beskattningsrätten. Enligt kommittén borde detta synsätt också komma till klart uttryck i regeringsformen.

Remissutfallet

Majoriteten av remisstanserna tillstyrkte förslaget, bl.a. *Svenska Kommunförbundet* som dock menade att ett problem med den föreslagna bestämmelsen var att den gav riksdagen mycket vida befogenheter att besluta om den kommunala skatteutjämningsen. I enlighet med vad som anförts när det gällde frågan om normgivning krävdes även här att kommunerna och landstingen hördes innan riksdagen fattade beslut om skatteutjämningsen eller ändrade i tidigare beslut. Liknande synpunkter anfördes också av flera kommuner, bl.a. *Karlstad*, *Lund*, *Uppsala* och *Växjö*, som menade att förutsättningarna för en inkomstutjämningsen borde preciseras närmare. Några kommuner, bl.a. *Västerås*, menade att det var för tidigt att grundlagsskydda det inomkommunala utjämningsystemet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrkte att ett stadgande om kommunal inkomstutjämningsen infördes i regeringsformen. Länsstyrelsen ansåg dock att förutsättningarna för att införa utjämningsen borde formuleras så att det klart framgick att förfarandet var avsett att tillämpas med restriktivitet. Enligt länsstyrelsen speglade inte det föreslagna uttrycket ”en jämlig fördelning” den restriktivitet som var påkallad när det gällde ingrepp i den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. *Kammarrätten i Sundsvall* menade att kommitténs ställningstagande i fråga om det beslutade utjämningsystemets grundlagsenlighet hade fog för sig. Mot den

bakgrunden kunde det emellertid också hävdas att en ändring av regeringsformen för att klarlägga att systemet var grundlagsenligt inte var nödvändig. Enligt kammarrätten gav vidare den föreslagna bestämmelsen utrymme för alla olika former av inomkommunal utjämning som diskuterats. Bestämmelsen hade alltså fått en utformning som betydde att den kommunala självbeskattningsrätten inskränkts på ett mer obestämt sätt. Några motivuttalanden som angav tillämpningsområdet fanns inte heller i betänkandet. Skulle en reglering på området införas borde den alltså ges en mer precis utformning. I varje fall borde den göras till föremål för uttalanden som klargjorde syftet och tillämpningsområdet.

Några kommuner motsatte sig förslaget, bl.a. *Enköping*, *Lidingö* och *Linköping*, och menade att utjämning mellan kommuner skulle finansieras genom statsskatter.

8.2 Våra överväganden

Lagrådet riktade som ovan berörts invändningar mot det tidigare systemet för skatteutjämning. Även om Lagrådet därefter inte riktat konstitutionella invändningar mot det nya systemet för skatteutjämning kvarstår enligt expertgruppen frågetecken huruvida systemet är helt förenligt med regeringsformen. Mot bakgrund av att expertgruppen föreslår bestämmelser som förstärker den kommunala självstyrelsen kan kommande förslag om skatteutjämning på nytt komma att ifrågasättas från konstitutionella utgångspunkter.

Det kan konstateras att någon form av kommunal skatteutjämning har funnits sedan 1917. Systemet var dock ursprungligen helt statligt finansierat. Avgifter på kommuner och landsting med hög skattekraft infördes först under 1980-talet (se redogörelsen i SOU 2001:120 s. 56). De strukturella skillnader som finns mellan olika kommuner när det gäller inkomster och utgifter har gjort det nödvändigt med någon form av utjämning för att uppnå nationella mål om en likvärdig service över landet. Att konstitutionellt utesluta all form av inomkommunal skatteutjämning är inte enligt expertgruppen rimligt. Staten måste ha möjlighet att omfördela resurser mellan kommuner utifrån skiftande samhällsekonomiska förhållanden. Omfattningen av omfördelningen är i första hand en politisk snarare än en juridisk fråga. Mot denna bakgrund menar expertgruppen att det i regeringsformen bör införas en bestäm-

melse som förtydligar att inomkommunal skatteutjämning är konstitutionellt möjlig.

Remissinstanserna riktade kritik mot Självstyrelsekommitténs förslag till bestämmelse för att den gav ett allt för vitt tillämpningsområde. Expertgruppen menar dock att en bestämmelse om inomkommunal skatteutjämning måste ges en relativt vid utformning för att möjliggöra olika former av utjämningsystem som vid olika tidpunkter kan komma att aktualiseras. Samtidigt får dock en bestämmelse inte fullständigt urholka den kommunala beskattningsrätten. Vi föreslår därför att det av Självstyrelsekommittén angivna målet ”en jämlig fördelning” ersätts av uttrycket ”en likvärdig fördelning”. Däri ligger en begränsning. Expertgruppen vill här dock peka på den proportionalitetsprincip som föreslås ovan (avsnitt 7.2). Vid införandet av nya system för skatteutjämning fordras alltså att en noggrann prövning görs om ingreppet i den kommunala beskattningsrätten är nödvändigt för att uppnå de samhällseliga målen om likvärdig service.

En bestämmelse om skatteutjämning skulle enligt expertgruppen förslagsvis kunna ges följande utformning.

Kommuner får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter om det krävs för att uppnå en likvärdig fördelning av resurser mellan dem.

9 Kommunernas normgivningskompetens

Vårt förslag: Det bör finnas en möjlighet för riksdagen att i lag ge kommunerna en direkt rätt att meddela föreskrifter inom de områden som anges i 8 kap. 7 § regeringsformen.

9.1 Bakgrund

I 8 kap. regeringsformen som har rubriken Lagar och andra föreskrifter fördelas normgivningskompetensen mellan riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheterna och kommunerna.

Huvudprincipen är att civilrättsliga föreskrifter samt offentlig-rättsliga föreskrifter som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska meddelas genom lag. Såvitt gäller de offentligrättsliga föreskrifterna finns dock möjligheter att delegera till regeringen att meddela föreskrifter inom ett antal särskilt angivna ämnen (7 §).

Den för kommunerna viktigaste regeln är 5 §. I den slås fast att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. Det är således endast grunderna som behöver anges i lag. Vad som inte är grunder faller enligt 13 § första stycket punkt 2 – fränsett beskattningen – under regeringens restkompetens, dvs. regeringen har en grundlagsfäst rätt att meddela föreskrifter. I motiven förutsattes dock att regeringen skulle iakta den återhållsamhet i fråga om reglering av kommunala verksamheten som påkallades av hänsyn till den kommunala självstyrelsen (prop. 1973:90 s. 306). I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Kommunerna har inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter men bestämmelsen i 5 § ger riksdagen möjlighet att genom lag ge kommunerna befogenhet att meddela föreskrifter för den kommunala förvaltningens organisation och arbetssätt, vetorätt och rätt att fastställa offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 3 §, det vill säga frivilliga avgifter (prop. 1973:90 s. 305). Den normgivningskompetens som kommunerna kan få med stöd av 5 § förete stora likheter med regeringens restkompetens enligt 13 §¹.

Riksdagen kan vidare med stöd av 9 § andra stycket bemyndiga kommunerna att meddela föreskrifter om belastande avgifter. I de fall riksdagen delegerar normgivningskompetens till regeringen kan den samtidigt medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s.k. subdelegation (11 §). Detta har sin största betydelse inom området för 7 §. Däremot kan riksdagen i dessa fall inte ge kommunerna denna befogenhet direkt utan de får sin behörighet via regeringen.

Självstyrelsekommitténs förslag

Självstyrelsekommittén föreslog (betänkandet s. 225–229) att det skulle bli möjligt för riksdagen att delegera normgivningsmakt direkt till kommunerna även i de fall som avses i 7 §, dvs. riksdagen skulle inte behöva gå vägen via regeringen (delegation till regeringen med stöd av 7 § med rätt till subdelegation till kommunerna med stöd av 11 §).

Kommittén utgår ifrån renhållningslagstiftningen. Enligt 9 § i den tidigare renhållningslagen (1979:596), se numera 15 kap. 1 § miljöbalken, ska det för varje kommun finnas en renhållningsordning som ska innehålla kommunernas föreskrifter om avfallshandtering och antas av fullmäktige. Kommittén påpekar att bestämmelsen är förenlig med 8 kap. regeringsformen endast i den mån den faller inom 5 § något som enligt kommittén kunde diskuteras. Kommittén ifrågasatte om det inte var fråga om sådana betungande föreskrifter som faller inom 3 § och alltså rätteligen inte kan direktdelegeras från riksdagen till kommunerna. Tveksamheten skulle enligt kommittén undanröjas om riksdagen gavs ökade möjligheter till direktdelegation. Kommittén påpekade också att det vidare är så att lagen innehåller bemyndiganden för regeringen med möjlighet

¹ Holmberg, Stjernquist m.fl., Grundlagarna, 2 u. s. 347 f.

till subdelegation till kommunerna. Regeringen har utnyttjat dessa bemyndiganden i renhållningsförordningen (1990:984) och delegerat till kommunfullmäktige att meddela vissa bestämmelser. Kommunerna får alltså sin rätt att meddela föreskrifter från två håll.

Kommittén ansåg att en förenkling i systemet kunde uppnås om de bemyndiganden kommunerna fått i renhållningsförordningen kunde tas in i renhållningslagen. Kommittén fann det också inkonsekvent att normgivningskompetens angående betungande föreskrifter kan anförtros åt kommunerna endast efter subdelegation medan kompetens i fråga om icke betungande föreskrifter kan direktdelegeras. Kommittén påpekade också att det med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och till den stora betydelse som kommuner och landsting har i samhällslivet var naturligt att riksdagen direkt till dem kan överföra kompetens att meddela föreskrifter i de ämnen som anges i 8 kap. 7 § regeringsformen.

Remissutfallet

Åsikterna gick isär. En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig i frågan tillstyrkte eller hade inget att i sak att invända mot förslaget. Bland de som var positiva framhöll *Kammarrätten i Sundsvall* att den nuvarande ordningen hade tillkommit efter noggranna överväganden och en avvägning av förhållandet mellan de högsta statsmakterna, förvaltningsorganisationen och kommunerna. En ändring av den art som kommittén föreslog hade därför bort föregås av en noggrannare analys av de problem som fanns och följderna av den föreslagna ändringen. Därvid hade också kommunernas förutsättningar att genomföra en till dem delegerad normgivning på ett tillfredsställande sätt kunnat beaktas. Erfarenheterna utvisade att kommunernas förutsättningar för detta var mycket skiftande. *Justitiekanslern* pekade på att följdändringar kan behöva övervägas i 8 kap. 12 och 14 §§ regeringsformen. *Konkurrensverket* framhöll att en utökad direktdelegation av normgivning kunde leda till fler konkurrenskonflikter.

Några remissinstanser – *Justitieombudsmannen (JO)*, *Hovrätten för Västra Sverige* och *Kammarrätten i Stockholm* – menade att förslaget var för långtgående. JO vände sig mot att överblicken över lämnade delegationer liksom över de med stöd av sådana delegationer meddelade kommunala föreskrifterna riskerade att gå för-

lorad. Om en delegation först måste passera regeringen kunde man räkna med att en viss samordning och precisering av den medelst subdelegation till kommunerna överlämnande föreskriftsrätten sker. Den nyordning kommittén föreslog kunde däremot leda till att kommuners olika föreskrifter sinsemellan kom att uppvisa sakliga och formella skiljaktigheter som kunde ställa till bekymmer i den praktiska tillämpningen. Någon närmare motivering lämnades inte heller till förslaget. Av bl.a. denna anledning var det enligt JO svårt att få en klar uppfattning om behovet av reformen och de framtida konsekvenserna av dess genomförande. I det sammanhanget pekade JO också på de uttalanden i frågan som gjordes i propositionen vid tillkomsten av regeringsformen (prop. 1973:90 s. 319 f.). Enligt *hovrätten* var skälen för förslaget knapphändiga. En reform av den genomgripande art som kommittén föreslog borde enligt hovrättens mening inte genomföras utan en mer ingående analys än den som kommittén hade gjort. Det kunde exempelvis anmärkas att kommittén inte berörde huruvida regeringen i de fall då normgivningskompetensen av riksdagen hade delegerats till kommunerna skulle ha befogenhet att överta denna kompetens eller att annars besluta om ändringar i vad kommunerna må ha föreskrivit. De huvudsakligen praktiska skäl för reformen som kommittén hade lagt fram kunde inte ensamma läggas till grund för de föreslagna lagändringarna. Enligt *kammarrätten* behandlade betänkandet – för att det skulle vara möjligt att förutse eventuella konsekvenser och behov av den föreslagna lagstiftningen – alltför översiktligt denna fråga. En mer ingående inventering av de problem som påstods vara förknippade med dagens ordning var nödvändig för ett ställningstagande i denna fråga skulle kunna tas.

9.2 Våra överväganden

Det pågår inom Grundlagsutredningen ett särskilt arbete med utformningen av regelverket i 8 kap. Beroende på vad det arbetet kommer att leda till kan frågan komma att sakna aktualitet. Vi utgår i våra överväganden från den gällande ordningen.

Som framgår av inledningen företer regleringen av den kommunala normgivningen i dag en splittrad bild. Med stöd av 8 kap. 5 § regeringsformen anses riksdagen kunna delegera viss normgivning direkt till kommunerna av ”restkompetenskaraktär”. Värt att notera är att detta inte framgår direkt av bestämmelsen – till

skillnad mot vad som gäller för regeringens restkompetens, se 8 kap. 13 §. På samma område kan också regeringen direkt med stöd av regeringsformen besluta föreskrifter – låt vara att det i förarbetena förutsattes att detta skulle ske med återhållsamhet. Riksdagen kan vidare direkt till kommunerna delegera rätten att meddela föreskrifter om avgifter. Vidare kan regeringen delegera till kommunerna att meddela föreskrifter inom området för 7 § förutsatt att riksdagen medgivit det. Regleringen uppvisar således en mycket splittrad bild och risk för kollisioner finns redan i dag. Vi finner det angeläget att frågan om den kommunala normgivningen särskilt övervägs vid översynen av 8 kap. Vi anser dock att det bör finnas en möjlighet för riksdagen att delegera direkt till kommunerna även inom ramen för 8 kap. 7 §. Regelsystemet blir då enhetligt såvitt avser 8 kap. 5, 7 och 9 §§. Det är givet att direktdelegation till kommunerna jämförd med en mer begränsad delegering sedan regeringen själv fyllt ut en lag kan leda till att föreskrifterna på ett visst kommunalt ansvarsområde kommer att variera mellan kommunerna. Detta behöver dock inte innebära något negativt utan kan snarare vara en fördel. Förutsättningarna är givetvis olika för olika kommuner och det är då lämpligt att varje kommun får en frihet att själv reglera sin verksamhet. Det får även här förutsättas att riksdagen iakttar återhållsamhet när det gäller att samtidigt som den ger kommuner en rätt att meddela föreskrifter också ger regeringen en sådan möjlighet.

10 Närhetsprincipen och subsidiaritetsprincipen

Vår bedömning: Ett principstadgande i regeringsformen om närhet i beslutsfattande skulle kunna skapa en icke önskvärd bindning och knappast gynna den kommunala självstyrelsen.

10.1 Bakgrund

Självstyrelsekommitténs förslag

I Självstyrelsekommitténs betänkande fördes även en diskussion om en alternativ reglering till den som kommittén föreslog. Diskussionen berörde särskilt betydelsen av att offentliga beslut fattas nära människorna, dvs. med utgångspunkt i såväl närhetsprincipen som subsidiaritetsprincipen. Av tidsskäl lämnades dock för detta alternativ inte något förslag till preciserade bestämmelser.

En uppgift för oss är att mot denna bakgrund ta fram ett förslag på hur nu angivna principer om ansvarsfördelning mellan statliga och kommunala organ skulle kunna komma till uttryck i regeringsformen.

I motiven till regeringsformen framhölls (prop. 1973:90 s. 190) som redovisats inledningsvis att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna präglas av en helhetssyn där de samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål. Utifrån dessa utgångspunkter ansågs det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring en kommunal självstyrelsessektor. I stället menade departementschefen att arbets- och befogenhetsfördelningen i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Självstyrelsekommittén ansåg att det i förarbetena redovisade synsättet på ansvars- och uppgiftsfördelningen

mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen fick anses ha visat sig korrekt. Även för framtiden bedömde kommittén det som angeläget att gränserna för en kommunal självstyrelsessektor inte slås fast i grundlagen utan i stället kan ändras i takt med den fortsatta samhällsutvecklingen. Detta hindrade emellertid inte att vissa principer för ansvars- och uppgiftsfördelningen kunde komma till uttryck i regeringsformen (betänkandet s. 197).

Enligt Självstyrelsekommittén var en betydelsefull faktor vid prövningen av huvudmannaskapet för en viss uppgift om verksamheten gagnades av att beslutsfattandet sker nära människorna så att lokala och regionala synpunkter och förhållanden kan vägas in i besluten. Kommittén påpekade att principen hade kommit till uttryck i Europakonventionen om kommunal självstyrelse. Kommittén hänvisade också till subsidiaritetsprincipen.

Kommittén konstaterade att det enligt dessa principer finns ett egenvärde i att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. Ett hänsynstagande även till de demokratiska aspekterna innebär att beslutsfattandet i de kommunala självstyrelseorganen i princip anses ligga närmare medborgarna än det beslutsfattande som sker i lokala eller regionala statliga myndigheter. Vid en avvägning av ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ borde således ett kommunalt självstyrelseansvar utgöra en betydelsefull faktor, och en allmän strävan borde vara att så långt det är möjligt låta offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. Med detta synsätt borde statliga myndigheter främst handlägga sådana uppgifter som med hänsyn till sin karaktär eller geografiska räckvidd inte lämpade sig för ett kommunalt ansvar.

Remissutfallet

Några remissinstanser kommenterade den diskussion Självstyrelsekommittén fört, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholm län* som anförde att den princip kommittén formulerat som en utgångspunkt för ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ var fel i grunden. Utgångspunkten för kommitténs resonemang angavs vara EU-rättens subsidiaritetsprincip och dess s.k. närhetsprincip. Enligt länsstyrelsen omfattades dock inte ansvars- eller uppgiftsfördelningen mellan offentliga organ inom ett medlemsland av subsidiaritetsprincipen. Den principen reglerar endast frågan om

det är medlemslandet eller gemenskapen som bör fatta beslut i en viss fråga. Vad sedan gäller EU-rättens närhetsprincip sägs att offentliga beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Principen säger dock inget om att kommunala självstyrelsebeslut med automatik skulle ligga närmare medborgarna än statliga beslut. Inte heller konventionen om kommunal självstyrelse prioriterar kommunalt beslutsfattande framför statligt. I konventionen sägs att de offentliga uppgifterna normalt i första hand ska utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgarna och att tilldelningen av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiften omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi (art. 4 p. 3).

Närhetsprincipen i Självstyrelsekonventionen

I artikel 4 punkt 3 i Europakonventionen om kommunal självstyrelse slås fast att de offentliga uppgifterna normalt i första hand ska utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren. Tilldelningen av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi.

I den förklarande rapporten till konventionen anförs att såvida icke omfattningen eller arten av en uppgift är sådan att den behöver behandlas inom ett större område, eller det föreligger starka effektivitetsskäl eller ekonomiska skäl härför, innebär detta att uppgiften i allmänhet ska anförtros åt den mest lokala myndighetsnivån. Bestämmelsen innebär emellertid inte något krav på en systematisk decentralisering av funktioner till sådana kommunala organ som på grund av art och storlek endast kan utföra begränsade uppgifter.

Som tidigare redovisats är konventionen folkrättsligt bindande men har inte ett sanktionssystem i egentlig mening. "Kontrollen" utövas dels genom s.k. tematiska rapporter med stöd i någon eller några artiklar, dels genom länderrapporter där ett enskilt land belyses. Övervakningen sker via kongressens internationella utskott.

Länsberedningens diskussion om närhetsprincipen

Länsberedningen hade i uppdrag att bereda frågan om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation.

Länsberedningen konstaterade i betänkandet *Stat och kommun i samverkan* (SOU 1974:84) att arbetsfördelningen mellan stat och kommun numera bedömdes som en praktisk fråga där antagna fördelar och nackdelar av centraliserad och decentraliserad förvaltning ofta får fälla utslaget. Länsberedningen formulerade fem allmänna principer som underlag för sin bedömning av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. En princip var att det är ett riksintresse att garantera alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd. En annan princip var att en uppgift ej bör ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda. En tredje princip var att uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändigt bör ligga på central nivå. En fjärde princip var att uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras. En femte princip var att närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

När det gäller principen att en uppgift ej bör ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda konstaterade beredningen att principen inte gav någon anvisning om en uppgift borde handhas statligt eller kommunalt med den uttryckte en allmän strävan till decentralisering i beslutsfattandet och därmed en viljeinriktning för uppgiftsfördelningen (betänkandet s. 20).

Ansvarskommitténs diskussion om närhetsprincipen

Ansvarskommittén diskuterade i sitt delbetänkande *Utveckling för hållbar välfärd* (SOU 2003:123) med utgångspunkt i Länsberedningens förslag kriterier för ansvarsfördelning. Ansvarskommittén formulerade ett antal kriterier för ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan; demokrati och legitimitet, finansiering, rättssäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet samt lägsta effektiva nivå. Kommittén ansåg att det sist nämnda kriteriet kunde

tillämpas också i fall av flernivåstyrning. Då gäller frågan hur ansvaret delas mellan de olika samhällsnivåerna.

Subsidiaritetsprincipen

Inom Europeiska unionen har en särskild närhetsprincip utvecklats, benämnd subsidiaritetsprincipen. Den kommer till uttryck i andra stycket i artikel 5 i EG-fördraget

På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig ska den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Dess allmänna innebörd är att besluten ska fattas på så låg politisk nivå som sakfrågans karaktär tillåter. De högre beslutsnivåerna ska inte ta över i onödan utan vara stödjande resurser för de lägre nivåerna (SOU 1994:12 s. 115).

Subsidiaritetsprincipen är inte en kompetensfördelningsregel i egentlig mening. Fördelningen av kompetens mellan unionen och medlemsstaterna sker i fördraget i överensstämmelse med legalitetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen rör istället frågan om och i vilken utsträckning en redan given kompetens ska utnyttjas. På så sätt påverkar dess tillämpning ändå indirekt kompetensfördelningen – i den omfattning som dess tillämpning anses hindra en i och för sig möjlig gemensam normgivning kvarstår eller ökar givetvis det nationella handlingsutrymmet¹.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning inom EU har ansetts bli en besvikelse. Den juridiska efterkontrollen har inte blivit så effektiv som man hoppats på. Problemet anses vara att den i stor utsträckning innefattar politiska lämplighetsfrågor och därför inte är särskilt lämpad för judiciell bedömning. När sådana frågor är aktuella undviker EG-domstolen att sätta sig i de politiska institutionernas ställe och tillåter sålunda att institutionerna förfogar över ett visst skön i sin bedömning. EG-domstolens kontroll blir i sådana frågor mer inriktad på formella aspekter². Domstolen har hittills inte

¹ Melin, Schäder, EU:s konstitution, 6 u., s. 60.

² Jörgen Hettne, *Tas den kommunala självstyrelsen på allvar? i Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet*, red. Per Molander & Kerstin Stigmark, Riksbankens Jubileumsfond, 2005, s. 75.

prövat något fall där tillämpningen av subsidiaritetsprincipen verkligen har ställts på sin spets.

10.2 Våra överväganden

Den närhetsprincip som Länsberedningen formulerade gav som nämnts uttryck för en allmän strävan till decentralisering i beslutsfattandet oberoende av om en uppgifts handhavande var statligt eller kommunalt. Självstyrelsekommittén fann att ett hänsynstagande även till de demokratiska aspekterna innebar att beslutsfattandet i de kommunala självstyrelseorganen i princip anses ligga närmare medborgarna än det beslutsfattande som sker i lokala eller regionala statliga myndigheter. Detta synsätt kritiserades kraftigt av Länsstyrelsen i Stockholms län som menade att varken subsidiaritetsprincipen, närhetsprincipen eller den i artikel 4 punkt 3 i Självstyrelsekonventionen formulerade principen om ett medborgarnära beslutsfattande sade något om att kommunala beslut skulle ligga närmare medborgarna än statliga beslut.

Inledningsvis bör framhållas att de överväganden som blir aktuella vid ett ställningstagande till om en uppgift ska ligga på statlig eller kommunal nivå är av en annan karaktär än de som gör sig gällande när man inom EU diskuterar subsidiaritets- och närhetsprinciper. Expertgruppen vill dock ansluta sig till Självstyrelsekommitténs uppfattning att det finns ett egenvärde i att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt och att det är en principiell skillnad mellan att å ena sidan anförtro en statlig myndighet – med möjlighet till delegering till en lokal enhet – en uppgift och å andra sidan att överlämna uppgiften till kommunerna. Det senare innebär att det inom ramen för den kommunala självstyrelsen finns en möjlighet att reglera uppgiften i enlighet med vad den enskilda kommunen finner bäst och att besluten fattas av en demokratiskt vald församling eller av nämnder som utsetts av den valda församlingen.

I avvägningen av en ansvars- och uppgiftsfördelning mellan en statlig myndighet – eventuellt med en lokal organisation – och kommunerna är det dock flera aspekter som gör sig gällande. Av stor vikt för frågan torde i första hand vara om det är angeläget att alla behandlas lika, t.ex. i fråga om en rättighetslagstiftning eller om det är fråga om en uppgift där det kan vara att föredra att den kommer att skötas olika i olika kommuner, t.ex. beroende på deras stor-

lek. Renhållningen kan sägas vara en sådan uppgift. För att kommunerna ska vara intresserade av att på uppdrag av staten ta sig an en uppgift torde också frågan om ekonomisk kompensation vara viktig. Det låter sig därför knappast göra att slå fast att en kommunal närhetsprincip alltid ska eftersträvas eftersom det är ett antal olika hänsyn som ska tas. Länsberedningen talade om det yttersta ansvaret för trygghet, säkerhet och välfärd, en allmän strävan till decentralisering i beslutsfattandet, likformighet och överblick, lokalkännedom och detaljkunskap samt uppgiftsfördelning efter ändamålsenlighet. Ansvarskommittén talade om demokrati och legitimitet, finansiering, rättssäkerhet, likvärdighet, hållning och effektivitet samt lägsta effektiva nivå. Dessa kriterier låter sig inte fångas i ett principiellt stadgande i grundlag. Det framstår då som mindre lämpligt att endast låta ett av kriterierna återspeglas, nämligen att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Det skulle skapa en icke önskvärd bindning och inte gynna den kommunala självstyrelsen. Vi ser inte någon fördel med en sådan bestämmelse.

Skulle ett principstadgande om närhet i beslutsfattandet ändå anses önskvärt bör ledning för dess utformning kunna hämtas i Europakonventionen om kommunal självstyrelse. Principen skulle kunna bilda ett eget stycke till den av expertgruppen i avsnitt 6.2 föreslagna bestämmelsen – en tydligare markering av den kommunala självstyrelsen – och förslagsvis ha följande lydelse.

Vid lagstiftning ska beaktas intresset av att offentliga uppgifter utförs av myndigheter som ligger så nära medborgarna som möjligt.

11 En avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter

Vår bedömning: Någon avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter i regeringsformen bör inte göras eftersom det strider mot samverkanstanken.

11.1 Bakgrund

Som vi tidigare redovisat har ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen inte reglerats på annat sätt i regeringsformen än att det föreskrivs att kommunernas åligganden och befogenheter ska meddelas i lag. Vad gäller den närmare ansvarsfördelningen framhölls i motiven till regeringsformen att förhållandet mellan staten och den kommunala självstyrelsen präglas av en helhetssyn där staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Utifrån dessa utgångspunkter ansågs det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring en kommunal självstyrelsektor. I stället menade man att arbets- och befogenhetsfördelningen i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90).

Självstyrelsekommitténs förslag

Det nu redovisade synsättet delades också av Självstyrelsekommittén (betänkandet s. 197 och 198) som menade att det även för framtiden var angeläget att gränserna för en kommunal självstyrelsektor inte slogs fast i grundlagen. Detta hindrade emellertid inte enligt kommittén att vissa principer för ansvars- och

uppgiftsfördelningen kunde komma till uttryck i regeringsformen. Generellt sett handlade det om en uppgift skulle ombesörjas centralt eller decentraliserat och om statliga myndigheter eller kommunala självstyrelseorgan skulle svara för den. Med detta som utgångspunkt menade Självstyrelsekommittén att vissa offentliga uppgifter lämpade sig mindre väl för ett kommunalt ansvar, t.ex. sådana uppgifter som handlar om att trygga riksintressen eller som av andra skäl kräver ett stort mått av likformighet eller överblick över hela landet. För själva prövningen av huvudmannskapet när det gällde de övriga uppgifterna framhöll kommittén särskilt betydelsen av om den aktuella verksamheten gagnades av att beslutsfattandet skedde nära människorna och så att lokala och regionala synpunkter och förhållanden kunde vägas in i besluten. I sammanhanget betonades också de demokratiska aspekterna. Enligt kommittén låg som tidigare nämnts i princip beslutsfattandet i en demokratiskt vald församling eller av nämnder som utsetts av en sådan församling närmare medborgarna än beslutsfattandet i de lokala och regionala statliga myndigheterna. Med ett sådant synsätt borde enligt kommittén statliga myndigheter främst handlägga sådana uppgifter som med hänsyn till sin karaktär eller geografiska räckvidd inte lämpade sig för ett kommunalt ansvar.

Något direkt förslag till hur här angivna principer för ansvars- och uppgiftsfördelningen skulle kunna komma till uttryck i regeringsformen lämnades dock inte av Självstyrelsekommittén. Två skäl anfördes. Det ena var att preciserade bestämmelser krävde en ingående genomgång och analys av olika beslut i huvudmannskapsfrågor, vilket inte varit möjligt av tidsskäl. Det andra var att det från kommunal självstyrelsesynpunkt inte varit lämpligt att genomföra en avgränsning, i synnerhet som diskussionen under senare tid framför allt handlat om en ökad samverkan mellan stat och kommun.

För att markera vikten av den kommunala självstyrelsen och ge uttryck för betydelsen av att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt föreslog i stället kommittén att väsentliga bestämmelser om kommuner skulle samlas i ett särskilt kapitel i regeringsformen och att det i en bestämmelse skulle understrykas den betydelse principen om kommunal självstyrelse ska tillmätas i normgivningssammanhang.

Remissutfallet

Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig tillstyrkte eller hade inget att erinra mot kommitténs bedömningar och förslag. *Länsstyrelsen i Stockholm län* anförde att den princip kommitténs formulerat som en utgångspunkt för ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ var fel i grunden. Det fanns inget som sade att kommunala självstyrelsebeslut med automatik skulle ligga närmare medborgarna än statliga beslut (se vidare under avsnitt 10).

Ansvarskommittén

Kommunala frågor innefattande regionfrågor, kompetensfördelningsfrågor och kommunal självstyrelse är även frågor som legat inom ramen för den nyligen avslutade Ansvarskommitténs uppdrag. I det uppdraget har också ingått att bedöma behovet av förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelning mellan de statliga och kommunala nivåerna. Som en utgångspunkt för kommitténs arbete har gällt att bibehålla en långtgående kommunal självstyrelse inom ramen för ett starkt nationellt ansvar för likvärdig välfärd i hela landet och att det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten hos riksdag och regering inte ska rubbas. I sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10 s. 15 och 16) – som för närvarande är föremål för remissbehandling – har kommittén föreslagit en ny regional samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning och en gemensam läns- och regionkommunindelning med väsentligt färre enheter än i dag.

När det gäller uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunal sektorn konstateras i betänkandet att en effektiv användning av offentliga resurser kräver utrymme för lokala och regionala avvägningar och prioriteringar. Enligt kommittén är därför ett stort mått av kommunal självstyrelse avgörande för det offentliga välfärdsåtagandet också på längre sikt ska kunna fullföljas. Samtidigt finns det ett starkt och legitimt nationellt intresse av att styra den kommunala verksamheten. Det gäller inte minst behovet av att värna och vidareutveckla likvärdigheten i välfärdstjänsterna. Det medför enligt kommittén att ansvaret för de

flesta välfärdstjänsterna i praktiken delas av staten och den kommunala sektorn.

Enligt Ansvarskommittén uppvisar det delade ansvaret flera strukturella problem. Någon ändrat ansvar föreslås dock inte av kommittén. I stället föreslås en samlad och sektorövergripande strategi för statens styrning av kommunerna och en fastlagd ordning för samråd med kommunerna för att på så sätt förbättra samspelen (se vidare avsnitt 12).

11.2 Våra överväganden

Ett gemensamt tema för såväl Självstyrelsekommitténs som Ansvarskommitténs ställningstaganden när det gäller uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de statliga och kommunala nivåerna är det delade ansvaret. Det är också det tema som framhölls i motiven till regeringsformen för regleringen av förhållandet mellan staten och den kommunala självstyrelsen, nämligen att detta präglas av en helhetssyn där staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål. Det är också expertgruppens uppfattning att preciserade bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ – exempelvis i form av en s.k. kompetenskatalog – inte bör tas upp i grundlag eftersom det strider mot samverkans-tanken. Det är knappast görligt att peka ut några områden där endast kommunerna har ett ansvar. Ett närliggande exempel är sjukvården. Det är en av landstingets tveklöst viktigaste uppgifter men handhas i samverkan mellan kommunerna och staten. En uppräkningslista av uppgifter skulle leda till onödiga låsningar och täta ändringar. Något förslag på hur en sådan avgränsning skulle kunna återges i regeringsformen lämnas därför inte av expertgruppen.

Däremot föreslår gruppen i avsnitt 6 vissa principer för ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna som ska komma till uttryck i regeringsformen (se 1 kap. 8 § i författningsförslaget). I sammanhanget vill vi också hänvisa till diskussionen i avsnitt 10 om ett principstadgande om närhet i beslutsfattandet

12 Några olika förfaranden för att förebygga och lösa konflikter mellan statlig och kommunal nivå

12.1 Bakgrund

I vårt uppdrag ingår att ta fram förslag till förfaranden för att förebygga och lösa konflikter mellan den statliga och den kommunala nivån. Behovet av sådana förfaranden ökar självfallet om de bestämmelser vi föreslår i avsnitt 6 och 7 införs eftersom principen om kommunal självstyrelse då kommer att ha en fastare förankring i regeringsformen.

Twistlösningsmekanismer kan principiellt vara av två olika slag. Dels kan det i beredningsprocessen av ärenden byggas in förfaranden – informella eller genom uttrycklig reglering – för att klara ut frågeställningar där parterna har olika uppfattning, dels kan det finnas olika möjligheter att i efterhand, i praktiken genom någon form av domstolsförfarande, lösa en uppkommen konflikt på grund av att en reglering uppfattas som inskränkande på den kommunala självstyrelsen. I det senare fallet kan man i sin tur skilja mellan tvister som rör en föreskrifts förenlighet med principen om kommunal självstyrelse i ett konkret fall (konkret normkontroll) å ena sidan och situationer där man utan att ett ärende aktualiserar en fråga generellt prövar en bestämmelses förenlighet med en författning på högre nivå – i detta fall regeringsformen – (abstrakt normkontroll). Expertgruppen diskuterar i det följande förslag av båda slagen.

Vad gäller åtgärder under beredningsprocessen är en möjlighet en starkare och mer formaliserad roll för kommunerna. Vidgade granskningsuppgifter för Lagrådet har också förts fram som ett

alternativ. Vidare kan man tänka sig ett särskilt beredningsförfarande i riksdagen i form av ett särskilt utskott eller en särskild nämnd.

Vad gäller tvistlösningsmekanismer av det senare slaget är ett alternativ som har förts fram i debatten att rättsprövningslagens tillämpningsområde skulle utvidgas så att den gäller även för kommuner och landsting. Ett annat alternativ är att införa någon form av författningsdomstol, antingen inom ramen för det befintliga domstolsväsendet eller genom att en särskild funktion tillskapas. Beroende på hur en sådan domstolsfunktion organiseras kan den enbart syssla med konkreta ärenden eller också få till uppgift att allmänt pröva författningars förenlighet med författningar högre upp i normhierarkin.

Enligt Grundlagsutredningens direktiv ska utredningen utreda frågorna om lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. Som en bakgrund till denna del av utredningsuppdraget återges i direktiven vissa uttalanden av konstitutionsutskottet i ett tillkännagivande (bet. 2000/01:KU11, rskr. 2000/01:149). I tillkännagivandet sägs bland annat att uppenbarhetsrekvisitet bör belysas, inte minst med hänsyn till att Europakonventionen införlivats med svensk rätt och att Sverige anslutit sig till EU. Konstitutionsutskottet uttalade också att utredningen borde undersöka på vilket sätt en förstärkt lagprövning bör kunna utövas och att detta till exempel borde kunna innefatta överväganden kring Lagrådets ställning och frågan om behovet av en speciell författningsdomstol eller om prövning bör ske inom det vanliga domstolsväsendet. Konstitutionsutskottet underströk att det är angeläget att man belyser möjligheterna att även fortsättningsvis garantera domstolsväsendets självständighet och undvika politisering av domstolarna.

Inom Grundlagsutredningen har som nämnts inledningsvis en expertgrupp – här benämnd normgruppen – fått i uppdrag att redovisa olika exempel på hur ett system för normkontroll kan konstrueras. Dess överväganden och förslag har stor relevans för frågan om tvistlösningsmekanismer inom ramen för principen om kommunal självstyrelse.

Självstyrelsekonventionen innebär bland annat (artikel 11) att kommunerna ska ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen. Enligt den förklarande

texten till konventionen ska denna kontroll kunna göras av domstol eller liknande organ.

I samband med anslutningen till konventionen diskuterades om det svenska rättssystemet kunde anses stå i överensstämmelse med konventionens krav på denna punkt mot bakgrund av att alla administrativa beslut i Sverige inte kan göras till föremål för domstolsprövning i vanlig ordning. I propositionen uttalades att även om flertalet sådana beslut kunde överklagas hos förvaltningsdomstol fanns beslut som inte följde denna väg. Dessa beslut överklagades i stället hos regeringen eller förvaltningsmyndighet som högsta instans. Det framhölls att det emellertid finns en yttersta möjlighet att få lagligheten av ett myndighetsbeslut prövad av domstol även när beslutet inte normalt överklagas dit. Med tillämpning av 11 kap. 11 § regeringsformen kunde således Regeringsrätten bevilja resning i ärenden där regeringen eller en förvaltningsmyndighet var högsta instans. I den mån ett myndighetsbeslut berörde en kommun på ett sådant sätt som krävdes för att kravet på s.k. saklegitimation skulle vara uppfyllt, kunde kommunen använda resningsförfarandet för att få beslutets laglighet domstolsprövad. Systemet ansågs uppfylla artikelns krav (prop. 1988/89:119 s. 6).

I den förklarande texten till konventionen påpekas att ett exempel har noterats i en stat där det är möjligt att tillgripa en typ av extraordinärt förfarande kallat resning trots att administrativa beslut inte på vanligt sätt kan överklagas till domstol och att detta förfarande, som är möjligt om beslutet grundas på en uppenbart felaktig tillämpning av lagen, uppfyller konventionskraven. Den stat som åsyftas är Sverige.

Sedan år 1994 är det kammarrätterna som prövar ansökningar om resning om ärendet slutligt avgjorts av en förvaltningsmyndighet (8 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Såvitt nu är av intresse är Regeringsrätten således prövningsinstans endast beträffande beslut av regeringen (prop. 1993/94:116, bet. 1993/94:KU36).

På de allmänna domstolarnas område har det sedan länge funnits lagbestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar resning kan beviljas. Inom det förvaltningsrättsliga området har en sådan reglering tidigare helt saknats, främst på grund av det förhållande att de skäl som ska föreligga för att resning ska få beviljas är mer skiftande här än på de allmänna domstolarnas område. Frågan om en lagreglering har dock varit föremål för diskussion ända sedan mitten av 1940-talet och som ett resultat av ett utrednings-

betänkande *Några frågor angående Regeringsrätten* (SOU 1992:138) kom en lagreglering till stånd år 1995 (prop. 1994/95:27 s. 166–167, bet. 1994/95:JuU6). Regleringen skiljer sig dock något från regleringen på de allmänna domstolarnas område, där resningsgrunderna – handläggningsfel, jäv, nya omständigheter och bevis, oriktig rättstillämpning eller annat synnerligt skäl – har lagfästas (jfr 58 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken). I avvaktan på ett kommande arbete med en reformering av förvaltningsprocessen ansågs det tillräckligt att grundförutsättningarna för att bevilja resning reglerades i lag. Principen har tagits in i 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) där det således sägs att resning får beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt.

Såvitt känt har det endast förekommit en gång att en kommun ansökt om resning därför att den ansett att staten brutit mot principen om kommunal självstyrelse. Regeringsrätten prövade år 2000 en ansökan om resning från Täby kommun i ett av regeringen avgjort ärende rörande utjämningsavgift m.m. Regeringsrätten avslog ansökningen (RÅ 2000 ref. 19).

Principen att det ska finnas tillgång till rättsmedel är en av de bärande principerna i självstyrelsekonventionen. Som tidigare redovisats (avsnitt 3.3.3) har med anledning av Europarådets rapport om lokal och regional demokrati i Sverige Europarådets kongress under punkten Rättsligt skydd för och samråd med kommunerna rekommenderat Sverige att det i detta sammanhang ska finnas en tvistlösningsmekanism enligt regeringsformen som kan användas av kommunerna och landstingen för att överklaga brott mot principen om kommunal självstyrelse. Europakonventionen om kommunal självstyrelse skulle då enligt kongressens rekommendationer kunna tjäna som riktmärke för bedömningen av sådana överträdelser. Detta skulle enligt kongressen kunna betyda att man inrättade en författningsdomstol. Ett annat alternativ vore att stärka kommunernas och landstingens ställning i förhållande till riksdagen genom att inrätta en parlamentarisk nämnd för kommunal självstyrelse som ska höra båda parter, det vill säga staten och kommunerna/landstingen.

12.2 Våra överväganden

12.2.1 En fastlagd ordning för samråd m.m.

Punkt 6 i artikel 4 i Självstyrelsekonventionen innehåller krav på att kommunerna, i den mån det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen i alla frågor som direkt berör dem. Den svenska förvaltningstraditionen bygger också på en sådan ordning. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs ska tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Detta beredningskrav gäller både s.k. riksstyrelseärenden som propositioner, förordningar m.m. och ärenden i enskilda fall, s.k. förvaltningsärenden.

Ett viktigt led i beredningen av regeringens ärenden är det så kallade utredningsväsendet. Formerna för detta utredningsarbete är inte grundlagsfästa utöver vad som följer av reglerna om remissförfarandet som nyss redovisats.

Enligt motiven till 7 kap. 2 § borde formerna för regeringens interna beredning av olika slag av regeringsärenden inte låsas fast i grundlag (prop. 1973:90 s. 287–288). Det framhölls i sammanhanget att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen.

I kommittéförordningen (1998:1474) har regeringen föreskrivit att om förslagen i ett utredningsbetänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, konsekvenserna i det avseende ska anges i betänkandet (15 §). I detta ligger en skyldighet för kommittéerna att analysera sådana konsekvenser.

Svenska kommunförbundet föreslog i sitt remissvar över Självstyrelsekommitténs betänkande att kommuner och landsting alltid ska höras i lagstiftningsfrågor som berör dem.

Vidare har Sveriges Kommuner och Landsting i ett positionsdokument (juli 2006) där de båda förbunden redovisar sin syn på vilka principer som bör vägleda statens styrning av kommuner, landsting och regioner, föreslagit en särskild process med syfte att säkra principernas tillämpning i samband med ny lagstiftning. En bärande idé i dokumentet är att regering och riksdag ska involvera

politiska företrädare för den lokala och regionala nivån i en dialog om de avvägningar som måste göras. Dialogen ska ses som ett alternativ till en juridisk prövning och förutsätts medverka till en ömsesidig förståelse och ett samspel utifrån medborgarnas behov och intressen. Lagförslaget och dess konsekvenser avses bli föremål för överläggningar mellan politiska företrädare för kommun- och landstingssektorn och för det departement som tagit fram förslaget. Protokoll från överläggningarna ska bifogas förslaget så att riksdagen kan ta del av de uppfattningar som kommun- och landstingssektorns företrädare framfört. Om kommun- och landstingssektorns företrädare så begär ska en särskild självstyrelseprövning ske i samband med riksdagsbehandlingen på så sätt att det ansvariga utskottet ska kalla politiska företrädare för kommun- och landstingssektorn till överläggningar i ärendet. Utskottets betänkande ska redovisa de synpunkter som framförs vid dessa överläggningar.

Som tidigare redovisats under avsnitt 5 Utgångspunkter för våra överväganden har också Ansvarskommittén (SOU 2007:10) föreslagit vad man kallar ”en fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunerna” (betänkandet s. 107–118). Bakgrunden är det delade ansvaret för många välfärdstjänster och kravet på ett konstruktivt samspel mellan staten och kommunerna för att åtagandet visavi medborgarna ska kunna utföras väl. Enligt förslaget ska samrådet omfatta ekonomiska och andra övergripande förutsättningar för kommunerna att klara sina uppgifter, utformningen av den statliga styrningen samt utfallet för medborgarna. Enskilda regeringsärenden omfattas inte. Någon närmare reglering behövs i och för sig inte, enligt kommittén, men av tydlighetsskäl och för att betona den varaktiga karaktären liksom för den demokratiska förankringen föreslås att regeringen genom förordning ska besluta närmare föreskrifter för samrådet. För genomförandet av själva samrådet föreslås att en delegation inrättas i Regeringskansliet. Delegationens ledamöter och ordförande bör utses av regeringen. Ledamöter som representerar kommunerna utses efter förslag av sammanlutning för kommunerna. Till ordförande bör den minister utses som ansvarar för kommunala frågor. Ett angivet minsta antal sammanträden per år bör anges, liksom att varje ledamot ska ha möjlighet att påkalla ytterligare sammanträde. Delegationens verksamhet bör redovisas för riksdagen i regeringens årligen återkommande skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn. Den föreslagna ordningen är tänkt att komplettera befintliga samråds-

förfaranden. Den ger inte kommunerna någon vetorätt. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling.

Som vi nyss redovisat har en allmän utgångspunkt varit att visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag. I sammanhanget har framhållits att det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och inbörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen.

Samtidigt kan konstateras att den svenska förvaltningstraditionen bygger på att kommunerna, i den mån det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen i alla frågor som direkt berör dem. Detta är också i linje med Europakonventionens krav. Bland annat deltar regelmässigt företrädare för kommuner och landsting i kommittéer och andra utredningar som har betydelse för dem. De är också remissinstanser.

Formerna för detta samråd har dock växlat över tid. Som exempel kan nämnas att det under 1980-talet fram till mitten av 1990-talet fanns en ordning för återkommande överläggningar kring mer övergripande frågor mellan staten och kommunerna genom den så kallade stat/kommunberedningen.

Det förslag som Ansvarskommittén nu för fram under beteckningen ”en fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunerna” liknar också mycket en återgång till den tidigare ordningen för stat- kommunberedningen. Skillnaden är närmast att formerna för samrådet ska formaliseras. Någon lagreglering av samrådet föreslås visserligen inte av kommittén, men förslaget innebär att regeringen med ”egna föreskrifter” ska låta sig bindas.

Ett alternativ som i högre grad än Ansvarskommitténs förslag skulle säkerställa ett samråd mellan staten och kommunerna är att riksdagen meddelar grundläggande bestämmelser om samrådet i lag.

En sådan lag om samrådsförfarandet mellan staten och kommunerna skulle – med utgångspunkt från det innehåll Ansvarskommittén skisserat i en tänkt regeringsförordning – kunna innehålla bestämmelser om att det för samrådet ska finnas en särskild delegation som utses av regeringen och att hälften av ledamöterna ska ha föreslagits av företrädare för kommunerna. Vidare skulle lagen kunna innehålla bestämmelser om när delegationen ska sammanträda och vilka frågor samrådet ska omfatta. I sistnämnda

avseende kan t.ex. föreskrivas att samrådet ska avse frågor som är av väsentlig betydelse för relationen mellan staten och kommunerna och för den kommunala självstyrelsen. Detta gäller bl.a. frågor som rör kommunernas ekonomi och finansiering samt lagstiftning som avser kommunerna. Ytterligare kan lagen innehålla föreskrifter om att delegationen årligen ska redovisa för regeringen vilka frågor som har varit föremål för samråd och resultatet av detta. Det är naturligt att övergripande frågor om hur reformer ska finansieras kommer upp inom ramen för samrådsförfarandet. Mot den bakgrunden kan lagen innehålla en bestämmelse om att i den årliga redovisningen från delegationen ska särskilt anges vilka ståndpunkter som har framkommit om finansieringen av uppgifter som staten ålägger kommunerna. Regeringen skulle kunna meddela närmare föreskrifter om delegationen.

En lagreglering av denna fråga framstår som mindre väl förenlig med de nyss återgivna motivuttalandena i prop. 1973:90 s. 287–288. Om en sådan lag ska införas bör den därför förankras genom en uttrycklig bestämmelse i regeringsformen. Ett ytterligare skäl för detta är att skyldigheter för riksdagen att lagstifta på ett viss område måste ha grundlagsförankring för att binda riksdagen. En sådan bestämmelse skulle lämpligen bilda ett andra stycke till 7 kap. 2 § regeringsformen och förslagsvis ges följande lydelse

Regeringen skall enligt vad som närmare anges i lag samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet.

Oavsett val av alternativ för samrådet anser vi det lämpligt att förtydliga bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen så att det klart framgår att förfarandet också omfattar kommunerna.

Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda kommuner och myndigheter. I den omfattning som behövs ska tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

12.2.2 Lagrådets förhandsgranskning

Enligt 8 kap. 18 § regeringsformen bör yttrande inhämtas av Lagrådet över förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, sekretesslagen, personuppgiftslagen, fri-

och rättighetsbegränsande lagstiftning, lagstiftning om begränsning av konflikträtten och egendomsskyddet, upphovsrättslig lagstiftning, lag som i fri- och rättighetshänseende särbehandlar utländska medborgare, kommunalskattelag, civilrättslig lagstiftning, betungande offentligrättslig lagstiftning eller föreskrifter om rättskipning och förvaltning som enligt 11 kap. regeringsformen ska beslutas i lagform.

Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Enkla eller brådskande ärenden behöver dock inte lagrådsgranskas. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som ovan angetts utan att ha hört Lagrådet ska regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Närmare bestämmelser om Lagrådet och lagrådsgranskning finns i lagen (2003:333) om Lagrådet.

Lagrådet är visserligen inget organ för tvistlösning utan en del av beredningsprocessen. Det motsvarar inte heller kraven i artikel 11 i Självstyrelsekonventionen. Men det kan ändå finnas skäl att överväga om inte all normgivning som direkt berör kommunerna – och inte bara kommunalskattelag som nu anges 8 kap. 18 § – bör bli föremål för lagrådsgranskning. Mycket av den normgivning som berör kommunerna handlar i praktiken om normgivning som rör enskild och är av det skälet redan föremål för lagrådsgranskning. I praktiken skulle alltså ett utvidgat krav på granskning sannolikt inte innebära någon större förändring men det skulle ändå innebära en tydlig markering av den kommunala självstyrelsen om Lagrådets granskning sträcks ut till att omfatta all normgivning som kan få betydelse för självstyrelsen.

Detta skulle förslagsvis kunna komma till uttryck genom att den nuvarande uppräkningsen i 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen kompletteras med ”lag som innebär åligganden för kommunerna”.

Utanför området för lagrådsgranskningen skulle då falla sådan kompetensutvidgande lagstiftning som kommunerna själva äger rätt att besluta om de vill utnyttja eller inte.

Det finns i sammanhanget anledning att erinra om att normgruppen i sin rapport till Grundlagsutredningen redovisar ett förslag som innebär en förstärkt lagrådsgranskning. Utöver bättre förutsättningar rent organisatoriskt för granskningen förs i rapporten en diskussion om att göra lagrådsgranskningen obligatorisk, antingen enbart beträffande vissa typer av föreskrifter eller beträffande alla typer av lagförslag. I det sammanhanget behandlas också frågan om att införa en vetorätt för Lagrådet alternativt – för det fall Lagrådet från grundlagssynpunkt avstyrkt ett lagförslag – ett krav på att riksdagen antar lagen med kvalificerad majoritet. Det kvalificerade förfarandet är också enligt gruppen ett alternativ som ligger nära till hands att tillämpa vid rättighetsbegränsande lagstiftning. Avslutningsvis berörs i rapporten också frågan om tillskapandet av ett särskilt författningsråd, bestående av lagrådsledamöter, statsrättslig akademisk expertis och riksdagsledamöter, med uppgift att inom ramen för förhandsgranskning slutligt avgöra om ett av Lagrådet ifrågasatt lagförslag är grundlagsstridigt eller inte (rapporten s. 41).

Införs ett generellt krav på lagrådsgranskning av förslag som rör kommunerna bör således de av normgruppen diskuterade förändringarna av lagrådsarbetet givetvis tillämpas även på detta område.

12.2.3 Särskilt utskott eller nämnd i riksdagen

Ett särskilt utskott

Ett annat sätt att betona förhandsgranskningen som redovisas av normgruppen vore att förstärka den granskning av lagars grundlagsenlighet som äger rum inom ramen för riksdagsarbetet. En sådan ordning skulle enligt normgruppen framhäva regeringsformens syn på riksdagen som lagstiftande organ. Inspirationen till en sådan ordning har bl.a. hämtats från den finska grundlagen där tyngdpunkten i den kontrollen ligger på den förhandskontroll som utövas av riksdagens grundlagsutskott. Det bör i sammanhanget nämnas att i Finland finns inte någon motsvarighet till det svenska Lagrådet.

Enligt 74 § i den finska grundlagen ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Lagförslag och andra ärenden remitteras till grundlagsutskottet antingen från riksdagen eller från ett annat riksdagsutskott. Detta hindrar inte andra riksdagsutskott från att göra en motsvarande grundlagskontroll i sina ärenden men grundlagsutskottet avgör i sista hand alla öppna tolkningsfrågor. I sammanhanget kan också nämnas att det enligt 42 § grundlagen åligger talmannen att se till att grundlagsutskottets synpunkter beaktas. Om så inte skett enligt talmannens bedömning ska denne vägra ta upp ett ärende till behandling eller ett förslag till omröstning. Om riksdagen inte nöjer sig med talmannens förfarande, hänskjuts frågan till grundlagsutskottet för avgörande.

Normgruppen anför att det för Sveriges del mot denna bakgrund skulle kunna övervägas en förändring av konstitutionsutskottets roll och sätt att arbeta. Konstitutionsutskottet skulle således kunna få till uppgift att på begäran av riksdagen eller annat riksdagsutskott förhandsgranska och yttra sig över varje lagförslags förenlighet med grundlagen och kanske även med Sveriges internationella förpliktelser.

Konstitutionsutskottet som riksdagsorgan skulle enligt förslaget alltjämt vara parlamentariskt sammansatt men dess ledamöter skulle vara jurister och/eller erfarna politiker med särskilt intresse för bland annat konstitutionella frågor. Granskningen skulle ges en mer juridisk tyngdpunkt än i dag. Som komplement skulle utskottet inhämta yttranden om lagförslagets grundlagsenlighet från statsrättsliga eller andra experter eller knyta sådan expertis till sig i enskilda ärenden. Granskningen skulle vidare kunna vara öppen för synpunkter på lagförslagets grundlagsenlighet från olika föreningar och organisationer. Även hearings skulle kunna övervägas (rapporten s. 43).

Dessa förslag skulle få betydelse för frågor rörande den kommunala självstyrelsen. Det bör dock påpekas att det redan i dag i stor utsträckning är möjligt för konstitutionsutskottet att arbeta på det nu beskrivna sättet. Det förekommer således inte minst i frågor som rör ingrepp i den kommunala självstyrelsen – särskilt i de fall då Lagrådet inte har yttrat sig – att utskottet eller de övriga utskotten inhämtar yttranden om lagförslags grundlagsenlighet m.m. från utomstående expertis, tar in synpunkter från föreningar

och organisationer samt anordnar hearings (se bl.a. bet. 1997/98:KU19, bet. 2001/02:KU18, bet. 2001/2002:BoU1 bilaga 6, 2001/02:BoU4 bilaga 4, bet. 2003/04:KU13 bilaga 3 samt 1999/2000:URD1, 2000/2001:URD3, 2003/2004:URD3 och bilaga 5, och 2003/2004:URD8).

Endast riksdagsledamöter – inga andra – kan vara utskottsledamöter. Något kvalifikationskrav i övrigt för den som ska utses till utskottsledamot har inte heller satts upp (jfr 3 kap. 1 och 9 §§ regeringsformen som inte tillåter lagstiftning som innebär att man för att vara valbar måste uppfylla vissa kunskapskrav). Att införa ett särskilt kvalifikationskrav för t.ex. ledamöterna i konstitutionsutskottet skulle därför direkt bryta mot en grundläggande princip för vår demokrati.

Ett annat sätt att markera den kommunala självstyrelsens betydelse inom ramen för riksdagsarbetet vore att tillskapa ett särskilt kommunutskott. Dess huvudsakliga uppgift skulle då vara att bereda ärenden som rör kommunerna. En sådan lösning diskuteras också av docenten Urban Strandberg i bilaga 4.

Utskottsindelningen bygger med några undantag (konstitutionsutskottet, skatteutskottet, finansutskottet, utrikesutskottet samt miljö- och jordbruksutskottet som utgår från statsrättsliga funktioner) på fackutskottsprincipen som innebär att varje utskott handlägger alla slags ärenden inom ett visst ämnesområde, vare sig det gäller lagstiftning, anslag eller annat. Vad som ska förstås med ett sak- eller ämnesområde är emellertid inte alla gånger klart. Dels griper vissa sakområden in i varandra eller är under- respektive överordnade varandra, dels kan en och samma fråga ses ur skilda synpunkter med korsande indelningsprinciper som följd. Ett ärende om lagstiftning beträffande socialtjänst kan således ses både som en social fråga och en kommunfråga. Expertgruppen ser därför inte ett särskilt kommunutskott – ett funktionsutskott – som en praktisk lösning. Det skulle dessutom innebära ett inte oväsentligt ingrepp i den nuvarande utskottsorganisationen om ett nytt utskott skulle införas. Vi föreslår inte att något sådant utskott ska införas.

Parlamentarisk nämnd

Tillskapandet av en särskild parlamentarisk nämnd för kommunal självstyrelse är som tidigare redovisats också ett av de förslag som aktualiserats i anslutning till Europarådets rapport om lokal och regional demokrati i Sverige. Förslaget har där förts fram som ett alternativ till en särskilt inrättad författningsdomstol för att på så sätt ge kommunerna en möjlighet att som ett led i riksdagens beredning av ett ärende få prövat huruvida en föreslagen inskränkning i den kommunala självstyrelsen är godtagbar eller inte. En sådan ordning ger dock upphov till konstitutionella betänkligheter. Det väcker bl.a. frågan vilken ställning en sådan nämnd ska ha i förhållandet till riksdagen och riksdagsutskotten. Gränsen mot ett regelrätt riksdagsutskott blir enligt expertgruppens bedömning komplicerad. Det skulle också innebära ett brott mot svensk statsrättslig tradition.

12.2.4 Rättsprövning

I diskussion har som nämnts rättsprövningen förts fram som ett alternativ i förhållande till det nuvarande resningsförfarandet. Det har ansetts att rättsprövningen skulle bättre svara mot kraven i artikel 11 i Självstyrelsekonventionen. Här kan bland annat nämnas att Svenska kommunförbundet i sitt remissvar över Självstyrelsekommitténs betänkande föreslog att tillämpningsområdet för rättsprövningslagen borde utvidgas så att även kommuner och landsting skulle kunna erhålla rättsprövning för det fall de anser att den kommunala självstyrelsen har trätts för när. I argumentationen för en sådan utvidgning har framhållits att kommuner i realiteten utgör en sammanslagning av många enskilda individer.¹

Rättsprövningen är ett i Sverige förhållandevis nytt rättsmedel. Det infördes genom lagen (1988:203) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut för att garantera att Sverige skulle uppfylla sina åtaganden enligt artikel 6 (1) i lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de

¹ Se bl.a. Wiweka Warnling-Nerep, Rättsprövning – rätten till domstolsprövning, 2002, s. 258–259; Europakonventionen om kommunal självstyrelse: 15 år i svensk tillämpning [seminariedokumentation], Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2003, s. 2; Jörgen Hettne, Tas den kommunala självstyrelsen på allvar?, i Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet, red. Per Molander & Kerstin Stigmark, Riksbankens Jubileumsfond, 2005, s. 8–82 och 87.

grundläggande friheterna om rätt till domstolsprövning av tvister om "civila rättigheter och skyldigheter". Den lagen, som gällde rättsprövning av såväl regeringsbeslut som andra förvaltningsbeslut, har numera ersatts av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Den främsta förändringen är som lagens rubrik anger att rättsprövningen förbehålls regeringens beslut med Regeringsrätten som enda prövningsinstans, medan övriga förvaltningsbeslut får överklagas enligt tillämplig specialförfattning och 22 a § förvaltningslagen (1986:223), dvs. i allmänhet till länsrätt.

Rättsprövningen avser om ett förvaltningsbeslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Om Regeringsrätten finner att förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel och det inte är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet ska den upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen (7 §). Utöver förenligheten med gällande rätt kan sådant som faktabedömning, bevisvärdering och ett besluts förenlighet med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet också omfattas av prövningen (prop. 1987/88:69 s. 23 och 234 samt prop. 2005/06:56 s. 23).

Talerätt tillkommer "enskild" (1 §). Någon formell partställning krävs inte. I Europakonventionen används begreppet "var och en". Med "enskild" avses inte bara enskilda individer utan också juridiska personer som till exempel företag och organisationer. Ett allmänt organ, till exempel en kommun, kan däremot inte erhålla rättsprövning (RÅ 1992 not. 53 och RÅ 2005 not. 16).

Lagen gäller som framgått en överprövning av regeringens förvaltningsbeslut. Expertgruppen har inte uppfattat det så att det är i sådana fall kommunerna anser att det finns ett behov av en mer ingripande rättslig prövning än den som är möjlig idag. Över huvud torde det vara sällan regeringen fattar sådana beslut riktade till kommunerna. Expertgruppen ser därför inte något egentligt behov av utvidgade möjligheter för kommunerna att få en rättslig prövning av regeringens förvaltningsbeslut. I sammanhanget ska också noteras att syftet med rättsprövningsinstitutet var att tillgodose den enskildes rätt till domstolsprövning enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och inte att i allmän mening skapa ytterligare en instans i rättssystemet. Vi ser därför inte någon anledning att utvidga rättsprövningslagen till att också omfatta kommunerna.

12.2.5 Förstärkt lagprövning inom ramen för den nuvarande ordningen

Enligt gällande ordning är domstolar och andra rättstillämpande myndigheter skyldiga att genom normkontroll, eller lagprövning som är regeringsformens terminologi, ta ställning till om riksdagen, regeringen och andra normgivande organ hanterat sin uppgift att besluta föreskrifter korrekt.

Normkontroll enligt 11 kap. 14 § regeringsformen skiljer mellan två huvudfall. I det ena fallet handlar det om att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning (materiellt fel). I det andra fallet handlar det om att något procedurfel begåtts vid föreskriftens tillkomst (formellt fel). I båda fallen gäller att föreskriften inte får tillämpas. Har föreskriften beslutats av riksdagen eller av regeringen gäller att den får åsidosättas bara om ”felet är uppenbart”. Denna form av normkontroll kan bara bli aktuell i samband med handläggningen av ett visst mål (domstol) eller ett visst ärende (förvaltningsmyndighet), s.k. konkret normprövning. Det är inte möjligt att i dag få till stånd en normkontroll i efterhand utan en sådan koppling till ett visst ärende, s.k. abstrakt normkontroll.

Det finns även i det här sammanhanget anledning att erinra om att normgruppen i sin rapport till Grundlagsutredningen för en ingående diskussion om lagprövningsrätten och uppenbarhetskravet i 11 kap. 14 § i syfte att stärka efterhandskontrollen. I rapporten görs därvid bedömningen att ett avskaffande – helt eller delvis – av det lagstadgade kravet på uppenbarhet kan antas öka domstolarnas betydelse i kontrollsystemet. Vilka de närmare effekterna skulle bli av ett fullständigt avskaffande av kravet – alltså både för såväl riksdagens föreskrifter som för regeringens – går dock inte att uttala sig säkert om. Enligt gruppen kan man se flera möjliga effekter. En tänkbar effekt är att en utveckling som bestäms av domstolarna leder till ett mer flexibelt system där hänsyn kan tas till förhållandena i det enskilda fallet. En annan möjligt är att det vid lagprövning kommer att tillämpas en fallande skala där större försiktighet iaktas när det är en lag som prövas än om det är en förordning och än mindre om det är en myndighetsföreskrift eller en kommunal föreskrift som är ifrågasatt. En ytterligare distinktion som kanske bör göras enligt gruppen är mellan fall då en lags grundlagsenlighet har blivit föremål för uttryckligt ställningstagande i lagstiftningsärendet och då frågan oförutsett dyker upp i

den praktiska tillämpningen sedan lagen trätt i kraft. Lagrådets roll i lagstiftningsprocessen skulle dock under alla förhållanden öka i betydelse, enligt gruppen (rapporten s. 44–46).

I anslutning till frågan om ett avskaffande av uppenbarhetskravet fördes också en diskussion om huruvida lagprövningsrätten borde reserveras för domstolarna. Ett alternativ som fördes fram var att en prövning utan något krav på uppenbar grundlagsstridighet förbehölls domstolarna medan andra myndigheter bara skulle få vägra lagtillämpning i uppenbara fall.

De av normgruppen diskuterade förändringarna av lagprövningsrätten blir givetvis om de genomförs tillämpliga även på den normgivning som berör kommunerna.

12.2.6 Införandet av någon form av författningsdomstol

Som vi tidigare nämnt aktualiserades bl.a. i Europarådets rapport om lokal och regional demokrati i Sverige frågan om en för kommunerna särskild tvistlösningsmekanism enligt regeringsformen för att få till stånd en prövning av brott mot principen om kommunal självstyrelse. Detta skulle enligt rapporten kunna betyda att man inrättade en författningsdomstol.

I den av normgruppen redovisade rapporten tas också frågan upp om införandet av någon form av författningsdomstol, men inte nödvändigtvis en specialdomstol, skild från annan dömande verksamhet. Bland de argument som enligt normgruppen kan anföras för en sådan centralisering av normprövningen i stället för att den som i dag utförs av de enskilda domstolarna är att prövningen inte har den framträdande roll som den förtjänar, att de politiska inslag som prövningen kan ha kan motivera särskild kompetens och att den lättare låter sig förenas med en ordning där enskilda kan anföra författningsbesvär när ordinarie domstolsprövning inte står till buds. Ett argument från ett internationellt perspektiv som framförs är att en svensk domstol av detta slag bör ha goda förutsättningar att hävda svenska konstitutionella intressen. Slutligen anförs att en centraliserad prövning har den fördelen att en enhetlig och överskådlig praxis i grundlagsfrågor kan utarbetas. Prövningssättet skulle kunna bli friare och skulle också kunna underlätta möjligheterna att införa särskilda talerättsregler i grundlagsfrågor, bland annat avseende abstrakt prövning av en lags förenlighet med regeringsformen. Skulle dessutom det svenska

systemet ändras på det sättet att lagprövningen kan resultera i att en lag ogiftigförklaras, bör den rätten förbehållas ett särskilt organ.

För frågan om själva utformningen av en författningsdomstol poängteras i rapporten, förutom värderingen av förhållandet mellan juridik och politik, två sakförhållanden. Det ena gäller grundlagarnas på vissa områden låga precisionsgrad som kan ge ett betydande utrymme för en domstolsledd rättsutveckling. Det andra är möjligheterna att på politisk väg ändra bestämmelserna i konstitutionen och den inverkan dessa kan få på betydelsen av en författningsdomstols utslag.

Angivna sakförhållanden har givetvis enligt expertgruppen en inte oväsentlig betydelse också för den kommunala självstyrelsen.

I syfte att illustrera olika typer av författningsdomstolar skisseras i normgruppens rapport tre principmodeller för hur ett sådant kontrollsystem skulle kunna utformas; en politisk, en juridisk och en medborgerlig. Beteckningarna refererar till den verksamhetsfärde huvudsakligen rör sig inom och den kategori de klagande formellt sett tillhör. Någon referens till graden av politisering är det alltså inte fråga om. Som normgruppen framhåller gör en författningsdomstol i princip en juridisk kontroll men möjligheterna att därvid beakta andra än strikt rättsliga argument kan vara olika. Inget hindrar heller att de olika modellerna kombineras. Förenklat kan modellerna beskrivas enligt följande.

Den politiska modellen försöker inordna författningsdomstolen i den representativa demokratins allmänna ram. Det görs framför allt genom att talerätten förbehålls politiska befattningshavare och förtroendevalda. Dess anknytning till den politiska sfären kan också manifesteras i reglerna för tillsättning av domare (valprocedur i stället för utnämningssprocedur) och eventuella kvalifikationskrav för dessa. Dess befogenhet begränsas till s.k. abstrakt normprövning, lämpligen på förhand.

Den juridiska modellen är en författningsdomstol som fullständigt den rättsliga institutionella hierarkin. Som den naturliga kandidaten för funktionen pekas någon av Högsta domstolen eller Regeringsrätten ut alternativt en kombination av delar dessa båda domstolar eller en sammanslagning av dem helt och hållet. Samtidigt fräntas de övriga domstolarna sin lagprövningsrätt. Rätten att aktivera författningsdomstolen reserveras för den domstol där lagprövningsfrågan aktualiseras. Dess anknytning till reguljär verksamhet i domstolarna talar för ett utnämningförfarande med krav på juridisk specialistkompetens. Prövningen relateras i första hand

till situationer som uppkommer i rättsprocesser, dvs. i konkreta fall i efterhand. En möjlighet för domstolen att avgöra räckvidden av domen i både tid och rum torde enligt gruppen mot bakgrund av dess stora och svåröverblickbara samhällsliga konsekvenser vara behövlig.

Den medborgerliga modellen tar fasta på aspekten att ge enskilda individer som kommer i kontakt med statsmakten en möjlighet att hävda fri- och rättigheter mot denna statsmakt. Rätt till författningsbesvär tillkommer då den som är föremål för en åtgärd, beslutad av domstol eller annat offentlig organ, som direkt berör honom eller henne och som han eller hon anser kränker en författningsgaranterad rättighet, dvs. till ett konkret fall. Författningsdomstolen konstrueras i detta fall lämpligen som en fristående specialdomstol, skild från de högsta domstolarna, dels för att möjliggöra mera allsidiga överväganden, dels för att tillämpa en mer medborgerligt förankrad tillsättningsprocedur (valprocedur) än i den juridiska modellen. Rätten att klaga är beroende av utgången i det ärende som rör den klagande. Möjligheterna att få rätt i sakfrågan måste således utnyttjas fullt ut innan författningsdomstolen kan aktiveras. En möjlighet för domstolen att avgöra räckvidden av domen i både tid och rum torde liksom i den juridiska modellen vara behövlig även här.

I normgruppens rapport förs också en diskussion om vilka ytterligare uppgifter en svensk författningsdomstol skulle kunna ges (rapporten s. 58). Bland tänkbara måltyper nämns frågor med anknytning till kompetensfördelningen mellan stat och kommun. Detta torde dock enligt normgruppen förutsätta att den kommunala självstyrelsen i en framtid ges en mera utmejslad karaktär än i dag.

Expertgruppen har som tidigare nämnts inte uppfattat det så att det från kommunernas sida finns behov av en mer ingripande rättslig prövning av förvaltningsbeslut än den som är möjlig i dag. Däremot vore det av värde med en möjlighet för kommunerna att få en rättslig prövning av en föreskrifts förenlighet med regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse genom någon form av domstolskontroll i efterhand. Om en författningsdomstol eller liknande funktion införs bör den enligt vår uppfattning omfatta en möjlighet för kommunerna att få till stånd en s.k. abstrakt normkontroll.

13 Författningskommentar

Självstyrelsekommittén föreslog att det i regeringsformen skulle införas ett särskilt kapitel om kommunerna. I detta togs bl.a. in bestämmelser om val till kommunerna (4–8 §§). Bestämmelserna innebar ett grundlagsfästade av rådande förhållanden och det var inte fråga om någon ändring i sak (betänkandet s. 253). Vidare flyttades ett antal bestämmelser från andra kapitel till det nya kapitlet och några nya bestämmelser föreslogs.

Eftersom det ännu är oklart vilka förändringar i regeringsformens struktur som Grundlagsutredningen kommer att föreslå har expertgruppen valt att utgå från gällande kapitelindelning i regeringsformen och lagt in nya bestämmelser i de kapitel där vi anser att de bäst passar in. Vi ser dock fördelar med en samlad reglering för kommunerna och utgår ifrån att denna fråga kommer att behandlas inom utredningen.

Självstyrelsekommittén gick också ifrån den nuvarande terminologin primärkommuner och landstingskommuner och talade genomgående om kommuner och landsting. Bl.a. mot bakgrund av att Ansvarskommittén föreslår att landstingen ska avskaffas och ersättas av regioner och det är oklart vad som i framtiden kommer att gälla har vi valt att utgå ifrån nuvarande terminologi. Bestämmelserna får kompletteras när det är klart hur en framtida regionindelning kommer att se ut och vilken benämning som kommer att vara aktuell för den beslutande församlingen på regional nivå.

Vi har inte funnit det meningsfullt att på det här stadiet närmare överväga vilka övergångsbestämmelser som kan behövas med anledning av våra författningsförslag. Vi har inte heller tagit ställning till vilka andra författningsändringar – främst i kommunallagen – som kan behöva göras med anledning av våra förslag.

1 kap Statsskickets grunder

7 §

Bestämmelsen i andra stycket har flyttats till den nya 1 kap. 8 §.

8 §

Paragrafen är ny.

Första stycket har formulerats med utgångspunkt i vad som följer av 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelsen markerar att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, dvs. inte bara för den verksamhet som grundas direkt på denna bestämmelse (den ibland benämnda s.k. ”fria sektorn”) utan också för den verksamhet som följer av vanlig lag (den specialreglerade sektorn). Principen ska tillämpas både på uppgifter som innebär att kommunerna givits befogenheter utöver de som följer av denna bestämmelse och på uppgifter som innebär åligganden för dem. I bestämmelsen slås också fast att lokala angelägenheter av allmänt intresse handhas av kommunerna om inte annat sägs. Härigenom ges den kommunala självstyrelsen redan i regeringsformen en materiell innebörd. Med denna utgångspunkt för regleringen blir det alltså först i de fall staten önskar ta ifrån kommunerna en sådan angelägenhet som det blir aktuellt med lagstiftning. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.2.

Andra stycket motsvarar 1 kap. 7 § andra stycket i den nuvarande regeringsformen. I den under första stycket föreslagna bestämmelsen används ordet angelägenheter. Som en följd härav har ordet ”uppgifter” i den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 7 § om kommunernas beskattningsrätt bytts ut mot ”angelägenheter”. Någon ändring i sak avses inte.

Bestämmelsen i *tredje stycket* förtydligar att inomkommunal skatteutjämning är möjlig om syftet är att uppnå en likvärdig fördelning av resurser mellan kommunerna. Med begreppet likvärdig avses att kommuner endast kan åläggas att bidra till andra kommuner för sådana skillnader i intäkter eller kostnader i de mottagande kommunerna som beror på strukturella skillnader, exempelvis genomsnittligt lägre skattekraft eller högre kostnader på grund av större andel förskolebarn än riksgenomsnittet. Bestämmelsen ger däremot inte stöd för att ålägga kommuner att bidra till

andra kommuner om skillnader i intäkter eller kostnader i de mottagande kommunerna enbart är hänförliga till lokala politiska bedömningar, t.ex. beslut om lägre skattesats. Förslaget har behandlats i avsnitt 8.2.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* har formulerats med utgångspunkt i vad som enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen gäller beträffande rättighetsbegränsningar. Innebörden av bestämmelsen är att förslag som griper in i den kommunala självstyrelsen är godtagbart endast om inskränkningen är proportionerlig mot lagstiftningens innehåll. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.

7 kap. Regeringsarbetet

2 §

I bestämmelsen i *första stycket* har ordet ”kommuner” lagts till för att det klart ska framgå att beredningsförfarandet också omfattar kommuner. Förslaget har behandlats i avsnitt 12.2.1.

I paragrafen har införts *ett nytt andra stycke*. Genom bestämmelsen införs ett formaliserat samråd mellan regeringen och kommunerna i frågor som har betydelse för den kommunala självstyrelsen eller i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet. Förslaget har behandlats i avsnitt 12.2.1.

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

5 §

Eftersom en del av kommunernas befogenheter slås fast direkt i nya 1 kap. 8 § första stycket kommer den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 5 § om att föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt meddelas i lag att bli något missvisande. Uttrycket ”i övrigt” i andra meningen i 8 kap. 5 § torde nämligen innebära en inskränkning endast i förhållande till vad som står i den första meningen. För att markera att det inte finns någon motsättning mellan den nya bestämmelsen i 1 kap. 8 § första stycket och bestämmelsen i 8 kap. 5 § har en justering gjorts i andra meningen i den sistnämnda paragrafen.

7 §

Genom bestämmelsen i *andra stycket* införs en möjlighet för riksdagen att direkt i lag ge kommunerna en rätt att meddela föreskrifter inom ramen för 8 kap. 7 § regeringsformen. Det innebär att delegation till kommunerna inte längre är beroende av medgivande från regeringen. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

18 §

Genom ändringen av bestämmelsen i *första stycket* utvidgas Lagrådets granskning till all lagstiftning som innebär åligganden för kommunerna. Förslaget har behandlats i avsnitt 12.2.2.

Referenser

- Andrén, M. (2007) Den europeiska blicken och det kommunala självstyrets värden, Gidlunds: Hedemora (under tryckning).
- Birgersson, B-O. & Wallin, G. (1977) Den kommunala självstyrelsen – en analys, Bilaga 2 i SOU 1977:78, *Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering*. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning.
- Dahlkvist, M. & Strandberg, U. (1999) 'Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt? Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen', i Demokratiutredningen, Forskarvolym I, *Maktdelningen*, SOU 1999:76.
- Davidsson, L. (2004) *Kammare, kommuner och kabinett. Tre konstitutionella studier*. Stockholm: SNS Förlag.
- Davidsson, L. (2003) 'Riksdagen', i Mattson, I. & Peterson, O., *Svensk författningsspolitik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Finska Riksdagens hemsida
<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/riksdagen/index.htx>.
- Gallie, W. B. (1956) 'Essentially Contested Concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society* 56.
- Gidlund, J. (1986), *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner, strategier för morgondagens offentliga sektor*. Uppsala: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Gustafsson, A. (1999) *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS Förlag, sjunde omarbetade upplagan.
- Gustavsson, S. (2004) 'Folkstyret på längre sikt', *Tiden*, 5/2004.

- Hettne, J. (2003) 'Tas den kommunala självstyrelsen på allvar?' i (red.) Molander, P & Stigmark, K., *Lokal självstyrelse, likvärdighet och effektivitet*. Hedemora: Gidlunds.
- Hydén, H. (2002) *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lagrådets yttrande, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-05-21.
- Lagrådets yttrande, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-10-13.
- Lindberg, M. (2005) 'Författningsdebattens idémässiga bakgrund', i *Behöver demokratin nya spelregler?* Dokumentation från Grundlagsutredningens konferens med forskare inom statsvetenskap och juridik, 21–22 mars och 18 april, 2005, s. 3–8.
- Molander, P. (red.) 2003 *Staten och kommunerna*, Stockholm: SNS Förlag.
- Mylly, J. (2006) *Den representativa demokratins genombrott i Finland*, Helsingfors: Finlands riksdag.
- Nergelius, J. (2001) 'Tvåkamarsystemets välsignelser – dags för en svensk diskussion?', i (red.) Karlson, N., Berggren, N. & Nergelius, J., (redaktörer) *Demokratins konstitutionella val*. Stockholm: City University Press.
- Nergelius, J. (1997) 'Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen', *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 60:1–2.
- Proposition 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- SOU 1969:62 *Ny utskottsorganisation*. Betänkande av Grundlagsberedningen.
- SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- Strandberg, U. (2007) 'Striving for economic prosperity, requiring political legitimacy', in (guest editor) Strandberg, U, Focus: 'Striving for prosperity in Europe', *European Review*, Vol. 15, No. 3, June, 2007 (under tryckning).

- Strandberg, U. (2006a) 'Introduction: Historical and theoretical perspectives on Scandinavian political systems', in (guest editor) Strandberg, U. 'Symposium: Consolidated or eroded political legitimacy? Perspectives on Scandinavian democracies', *Journal of European Public Policy*, Vol. 13.1, 2006, pp. 537–550.
- Strandberg, U. (2006b) 'Medborgarens rättigheter i kommunal självstyrelse', i *Likhet eller likvärdighet. Några principfrågor om svensk samhällsorganisation*, Region Skåne, Västra Götalandsregionen och CEFOS.
- Strandberg, U. (2005) 'Nationell politik och kommunal självstyrelse – ett historiskt perspektiv', i (red.) Molander, P. & Stigmark, K. *Lokal självstyrelse, likvärdighet och effektivitet*. Hedemora: Gidlunds.
- Strandberg, U. (2003) 'Kommunal självstyrelse', i (red.) Mattson, I. & Petersson, O. *Svensk Författningspolitik*. Stockholm: SNS.
- Strandberg, U. (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds. (avhandling i statsvetenskap).
- von, Sydow, B. (1989) *Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tiden.
- The European Charter of Local Self-Government.
- Vahlne Westerhäll, L. (2002) *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Warnling-Nerep, W. (1995), *Kommuners lag- och domstolströts. En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*. Stockholm: Juristförlaget.
- Warnling-Nerep, W. (1999), "Betydelsen av konstitutionell rätt: Retroaktiv lagstiftning, kommunalt självstyre och europarättens inverkan" s. 379–414 i Lena Marcusson (red.) *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus.
- Westerståhl, J. (1987) *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Rapport författad på uppdrag av Stat-kommunberedningen. Civildepartementet. Falköping: Gummesson.

- Vogel, H-H. (1993), 'Om den kommunala beskattningsrätten', *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, s. 59–110.
- Torngren, H. (2004) 'Den kommunala självstyrelsen ur ett rättsligt perspektiv', *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, s. 39–61.

Självstyrelsekommitténs författningsförslag

Som en följd av Självstyrelsekommitténs förslag om svensk medborgares rösträtt vid val av kommun- och landstingsfullmäktige samt röstlängdens exklusiva betydelse för frågor om rösträtt fortsättningsvis ska regleras i regeringsformen har motsvarande ändringar vidtagits i 4 kap. kommunallagen. Dessa ändringar redovisas inte här. Detsamma gäller en liknande ändring i 8 kap. 9 § riksdagsordning till följd av att 13 kap. regeringsformen om krig och krigsfara enligt kommittén ska betecknas 14 kap.

Författningsförslaget

Häri genom föreskrivs i fråga om regeringsformen
dels att nuvarande 13 kap. ska betecknas 14 kap.,
dels att det i regeringsformen ska införas ett nytt 13 kap. av följande lydelse,
dels att 1 kap. 7 §, 8 kap. 5, 7, 9 och 11 §§, 11 kap. 6 och 7 §§ samt 14 kap. 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Statsskicketts grunder

I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

7 §

För förverkligandet av folkstyrelsen på kommunal nivå finns kommuner och landsting.

8 kap. lagar och andra föreskrifter

5 §

Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter *om annat än skatt, om föreskrifterna avser* något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter *i* något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,

7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,

8. skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om *annan* rättsverkan av brott *än böter*. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva *även annan* rättsverkan *än böter* för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,

8. skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Utan hinder av 3 § kan kommun eller landsting efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter i ämne som anges i första stycket

Bemyndigande som avses i första *eller andra* stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om *skatt eller* rättsverkan av brott. *Utan hinder härav får dock regeringen meddela föreskrifter om böter*. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första *eller andra* stycket, föreskriva rättsverkan *av* överträdelse av föreskrift som regeringen, *kommun eller landsting* meddelar med stöd av bemyndigandet.

9 §

Utan hinder av 3 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om tull på införsel av vara.

Regeringen *eller* kommun kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars ska meddelas av riksdagen.

Regeringen, *kommun eller landsting* kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars ska meddelas av riksdagen.

11 §

Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid *medgiva* att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet

Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid *medge* att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet, kommun eller *landsting* att meddela bestämmelser i ämnet.

11 kap. Rättskipning och förvaltning

6 §

Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anföras åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan anföras åt kommun eller *landsting*.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag.

7 §

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Ingen myndighet, ej heller riksdagen, kommuns eller *landstings* beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild, mot kommun eller mot *landsting* eller som rör tillämpning av lag.

13 kap. Kommunerna och landstingen

1 §

Kommunerna och landstingen sköter i sina medlemmars intresse och på den kommunala själv-

styrelsens grund de angelägenheter som följer av lag eller särskilda föreskrifter

Vid all normgivning rörande kommunerna och landstingen ska principen om kommunal självstyrelse tillmätas särskild betydelse.

2 §

Föreskrifter om grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner och landsting meddelas i lag.

3 §

Beslutanderätten i kommunerna och landstingen utövas av valda församlingar.

4 §

De beslutande församlingarna utses genom fria, hemliga och direkta val. Röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst.

5 §

Rösträtt vid val av kommunens beslutande församling har den som är svensk medborgare och folkbokförd i kommunen samt har fyllt 18 år senast på valdagen.

Bestämmelser om rösträtt för den som inte är svensk medborgare meddelas i lag.

6 §

Rösträtt vid val av landstingets beslutande församling har den som är folkbokförd i en kommunen inom landstinget och är röstberättigad vid val av kommunens beslutande församling.

7 §

Frågor om rösträtt vid val av de beslutande församlingarna avgörs på grundval av en röstlängd som upprättas före valet.

8 §

Valen till de beslutande församlingarna är proportionella.

Mandaten fördelas mellan partier. Vid fördelningen används uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

Närmare bestämmelser om valförfarandet meddelas i lag.

9 §

Kommunerna och landstingen får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

10 §

Kommuner och landsting får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter om det görs för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting.

11 §

Av bestämmelserna i 8 kap. om lagar och andra föreskrifter samt av 14 kap. 13 § följer att vissa andra bestämmelser som rör kommunerna och landstingen endast får meddelas genom lag.

13 kap. Krig och krigsfara

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag.

14 kap. Krig och krigsfara

13 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna *och landstingen* på sätt som anges i lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. Genom lagen upphävs punkten 13 övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

Inledning

Signatärstaterna, medlemmar av Europarådet, som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan dess medlemmar för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv; som beaktar att en av de metoder med vilka detta syfte kan uppnås är att ingå överenskommelser på det administrativa området; som anser att kommunerna är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick; som beaktar att medborgarnas rätt att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna är en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater i Europarådet; som är övertygade om att det är på lokal nivå som denna rätt kan utövas mest direkt; som är övertygade om att förekomsten av kommuner med verkligt ansvar kan åstadkomma en förvaltning som är både effektiv och ligger nära medborgaren; som är medvetna om att skyddet och stärkandet av den kommunala självstyrelsen i de olika europeiska länderna är ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som grundar sig på demokratiska principer och decentralisering av makten; som hävdar att detta förutsätter förekomsten av kommuner med demokratiskt tillsatta beslutsorgan och med stor grad av självbestämmanderätt när det gäller uppgifter, på vilket sätt och med vilka medel dessa uppgifter skall utföras samt nödvändiga resurser för deras fullgörande, har kommit överens om följande.

Artikel 1

Parterna åtar sig att anse sig bundna av följande artiklar på det sätt och i den utsträckning som föreskrivs i artikel 12 i denna konvention.

Del I

Artikel 2

Konstitutionell och laglig grund för kommunal självstyrelse

Principen om kommunal självstyrelse skall erkännas i nationell lagstiftning och, där så är praktiskt möjligt, i grundlagen.

Artikel 3

Begreppet kommunal självstyrelse

1. Med kommunal självstyrelse menas 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.
2. Denna rätt skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt, och som kan ha inför dem ansvariga verkställande organ. Denna bestämmelse skall inte på något sätt påverka möjligheten till medborgarförsamlingar, folkomröstningar eller annan form av direkt medborgarligt deltagande, där detta är tillåtet i lag.

Artikel 4

Den kommunala självstyrelsens omfattning

1. Kommunernas grundläggande befogenheter och åligganden skall fastställas i grundlag eller annan lag. Denna bestämmelse skall dock inte utgöra något hinder mot att kommunerna i enlighet med lag tilldelas befogenheter och ansvar för särskilda ändamål.

2. Kommunerna skall inom lagens gränser ha full frihet att ta initiativ i ärenden som inte ligger utanför deras kompetens eller tillkommer annan myndighet.
3. De offentliga uppgifterna skall normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren. Tilldelning av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi.
4. De befogenheter som ges kommunerna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. De får inte urholkas eller begränsas av någon annan, central eller regional, myndighet om inte annat föreskrivs i lag.
5. Då kommunerna tilldelas befogenheter av en central eller regional myndighet skall de, i den mån det då möjligt, ges handlingsfrihet att anpassa utövandet av dessa befogenheter till lokala förhållanden.
6. Kommunerna skall, i den mån det är möjligt, rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller alla frågor som direkt berör dem.

Artikel 5

Skydd av den kommunala indelningen

Ändringar i den kommunala indelningen får inte göras utan föregående samråd med de kommuner som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag.

Artikel 6

Lämpliga administrativa strukturer och resurser för de kommunala uppgifterna

1. Utan hinder av mer allmänna lagregler skall kommunerna själva kunna bestämma om sina inre administrativa strukturer för att anpassa dem till de lokala behoven och för att säkerställa en effektiv förvaltning.
2. De kommunalt anställdas tjänstgöringsvillkor skall vara sådana att de tillåter rekrytering av högt kvalificerad personal på grundval av förtjänst och skicklighet. För detta ändamål skall kunna

erbjudas tillfredsställande möjligheter till utbildning, adekvat lön samt karriärmöjligheter.

Artikel 7

Villkor under vilka uppgifter utövas på lokal nivå

1. De kommunalt förtroendevaldas arbetsvillkor skall möjliggöra fritt utövande av deras uppdrag.
2. Villkoren skall tillåta lämplig ekonomisk ersättning för utgifter i samband med uppdraget liksom, där så är lämpligt, ersättning för förlorad arbetsförtjänst eller ersättning för utfört arbete och motsvarande socialskydd.
3. Funktioner och verksamheter som bedöms vara oförenliga med innehav av ett kommunalt förtroendeuppdrag skall fastställas genom lag eller grundläggande rättsliga principer.

Artikel 8

Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet

1. Administrativ tillsyn över kommunerna får endast utövas i enlighet med de förfaranden och i de fall som föreskrivs i grundlag eller annan lag.
2. Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet skall normalt endast syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas av högre myndigheter när det gäller uppgifter som delegerats till kommunerna.
3. Administrativ tillsyn över kommunerna skall utövas på sådant sätt att det garanteras att kontrollmyndighetens ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

Artikel 9

Kommunernas ekonomiska resurser

1. Kommunerna skall inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter.
2. Kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.
3. Åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser skall komma från lokala skatter och avgifter vars nivå de har befogenhet att bestämma inom lagens gränser.
4. De finansiella system på vilka de resurser som är tillgängliga för kommunerna grundar sig skall vara tillräckligt varierande och flexibla för att göra det möjligt för kommunerna att, så långt det är praktiskt möjligt, följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen för uppgifternas utförande.
5. Skyddet av ekonomiskt svagare kommuner kräver inrättande av förfaranden för ekonomisk utjämning eller liknande åtgärder, som är avsedda att rätta till effekterna av den ojämna fördelningen av möjliga inkomstkällor och ekonomiska bördor. Sådana förfaranden eller åtgärder får inte minska kommunernas handlingsfrihet inom deras eget ansvarsområde.
6. Kommunerna skall rådfrågas på lämpligt sätt angående det sätt på vilket omfördelade resurser skall tilldelas dem.
7. Bidrag till kommunerna skall såvitt möjligt inte öronmärkas för att finansiera speciella projekt. Bidragen får inte påverka kommunernas grundläggande frihet att själva bestämma inom sitt eget kompetensområde.
8. För att kunna ta upp lån för kapitalinvesteringar skall kommunerna inom lagens gränser ha tillgång till den nationella kapitalmarknaden.

Artikel 10

Kommunernas rätt att bilda sammanslutningar

1. Kommunerna skall vid utövandet av sina befogenheter ha rätt att samarbeta med och att inom lagens ram bilda sammanslutningar med andra kommuner för att utföra uppgifter av gemensamt intresse.
2. Kommunernas rätt att tillhöra ett förbund för att skydda och främja sina gemensamma intressen och att tillhöra ett internationellt kommunförbund skall erkännas i varje stat.
3. Kommunerna skall på de villkor som föreskrivs i lag ha rätt att samarbeta med sina motsvarigheter i andra stater.

Artikel 11

Rättskydd för den kommunala självstyrelsen

Kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen.

Del II

Artikel 12

Åtaganden

1. Varje part åtar sig att anse sig bunden av minst tjugo punkter i del I i konventionen av vilka minst tio skall väljas bland nedanstående punkter:
 - Artikel 2,
 - Artikel 3, punkterna 1 och 2,
 - Artikel 4, punkterna 1, 2 och 4,
 - Artikel 5,
 - Artikel 7, punkt 1,
 - Artikel 8, punkt 2,
 - Artikel 9, punkterna 1, 2 och 3,
 - Artikel 10, punkt 1,

- Artikel 11.
- 2. Varje fördragsslutande stat skall då den deponerar sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument meddela Europarådets generalsekreterare vilka punkter som valts i enlighet med bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel.
- 3. En part kan vid vilken senare tidpunkt som helst underrätta generalsekreteraren om att den anser sig bunden av punkter i denna konvention som den inte redan godtagit enligt punkt 1 i denna artikel. Sådana senare åtaganden skall anses utgöra en integrerad del av den parts ratifikation, godtagande eller godkännande som lämnar underrättelsen och skall ha samma verkan från den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 13

Samhällsorgan på vilka konventionen äger tillämpning

Principerna om kommunal självstyrelse i denna konvention är tillämpliga på alla kategorier av kommuner inom partens territorium. Varje part kan emellertid vid deponering av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ange de lokala eller regionala samhällsorgan till vilka den har för avsikt att begränsa konventionens tillämpning eller som den har för avsikt att utesluta från dess tillämpningsområde. Den kan även inkludera ytterligare kategorier av lokala eller regionala samhällsorgan inom konventionens tillämpningsområde genom senare underrättelse till Europarådets generalsekreterare.

Artikel 14

Information

Varje part skall till Europarådets generalsekreterare överlämna all information av betydelse rörande lagstiftnings- och andra åtgärder som den vidtagit för att uppfylla konventionens bestämmelser.

Del III

Artikel 15

Undertecknande, ratifikation och ikraftträdande

1. Denna konvention skall vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater. Den skall ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande- eller godkännande-instrument skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.
2. Denna konvention träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då fyra medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelserna i föregående punkt.
3. I förhållande till en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från dagen för deponeringen av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet.

Artikel 16

Territoriell bestämmelse

1. En stat kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikationsgodtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange på vilket territorium eller vilka territorier denna konvention skall vara tillämplig.
2. En stat kan vid vilken som helst senare tidpunkt, genom förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utsträcka tillämpningen av denna konvention till ett annat territorium som anges i förklaringen. Med avseende på sådant territorium träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.
3. En förklaring som avgetts i enlighet med de båda föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som angetts i förklaringen, återtogs genom en till generalsekreteraren ställd underrättelse. Återtagandet träder i kraft den första dagen i den

månad som följer efter utgången av en period på sex månader från den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 17

Uppsägning

1. En part kan säga upp denna konvention när som helst efter utgången av en period på fem år från den dag då konventionen trädde i kraft för den parten. Europarådets generalsekreterare skall underrättas sex månader i förväg. Uppsägningen skall inte påverka konventionens giltighet i förhållande till de andra parterna under förutsättning att antalet sådana parter alltid är minst fyra.
2. En part kan enligt bestämmelserna i föregående punkt säga upp vilken punkt som helst i konventionens del I, som den godtagit, under förutsättning att parten förblir bunden av det antal och det slags punkter som föreskrivs i artikel 12, punkt 1. En part som efter uppsägningen av en punkt inte längre uppfyller kraven i artikel 12, punkt 1, skall även anses ha sagt upp själva konventionen.

Artikel 18

Underrättelser

Europarådets generalsekreterare skall underrätta Europarådets medlemsstater om

- a) undertecknande,
- b) deponering av ratifikations-, godtagande- eller godkännande-instrument,
- c) dag för konventionens ikraftträdande enligt artikel 15,
- d) underrättelse enligt artikel 12, punkterna 2 och 3,
- e) underrättelse enligt artikel 13,
- f) andra åtgärder, notifikationer eller meddelanden som rör denna konvention.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna konvention.

Upprättad i Strasbourg den 15 oktober 1985 på engelska och franska, vilka båda texter har lika giltighet, i ett enda exemplar, som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekretärare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet.

Exempel på konstitutionella regleringar

av Anders Lidström

OECD-länderna har i varierande utsträckning valt att reglera olika aspekter på den lokala och regionala självstyrelsen i sina grundlagar. Denna bilagas första del sammanfattar huvuddragen i denna reglering. Framställningen bygger i huvudsak på Lars Davidsson *Kammarer, kommuner och kabinett*. SNS författningsprojekt. Stockholm: SNS Förlag, 2004. Davidssons viktigaste källa har utgjorts av engelskspråkiga versioner av konstitutionerna, samlade vid *International Constitutional Law*, www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html. Utöver detta har även annan litteratur samt uppgifter från forskare från olika länder som studerar lokalpolitiska företeelser använts. Avsnittet avslutas med några övergripande och sammanfattande observationer.

Bilagans andra del ägnas mer specifikt åt det som varit expertgruppens uppdrag. Här gäller således frågan hur de förslag till grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen som varit aktuella i den svenska debatten hanterats i andra länder.

Huvuddragen i OECD-ländernas reglering

Nämns kommuner?

I de allra flesta stater som har skrivna konstitutioner omnämns kommuner. Undantag från detta är Australien, Canada, Nya Zeeland och USA (kan dock i federala stater nämnas i delstaternas grundlagar), men inte heller i Norge finns kommunernas existens inskrivna i grundlagen. En grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen i Norge har dock föreslagits av en statlig utredning. Storbritannien saknar skriven konstitution och således även grundlagsomnämning av kommuner.

Finns ytterligare subnationella nivåer angivna i konstitutionen?

I bl.a. Finland, Grekland och Luxemburg anges endast den kommunala nivån. Bland enhetsstaterna har förutom Sverige också bl.a. Nederländerna, Frankrike, Italien och Portugal i grundlagen skrivit in att det dessutom finns någon eller några regionala nivåer. Portugal har trots detta inte någon regional nivå, sedan ett sådant förslag avvisades i en folkomröstning år 1998.

Finns allmän formulering om lokal autonomi?

Nästan alla länder som nämner kommuner i sin grundlag har också någon slags allmän formulering om lokal autonomi/kommunalt självstyre i form av en portalparagraf eller motsvarande (i Europa är Nederländerna enda undantaget). I en sådan anges t.ex. att kommunerna har egna uppgifter och/eller svarar för ”lokala angelägenheter”.

Finns någon ytterligare grundlagsreglering av kommunerna, utöver att dessa nämns och att det finns en allmän formulering om den lokala autonomi?

De flesta som har en allmän formulering om lokal autonomi har också ytterligare grundlagsreglering av kommunernas verksamhet. Undantag är Danmark, Island och Schweiz. Bland de nordiska länderna råder således påtagliga skillnader i fråga om den kommunala självstyrelsens grundlagsreglering.

Regleras kommungränsförändringar?

De flesta europeiska stater saknar konstitutionell reglering av hur gränsförändringar ska gå till. Bland dem som har reglering finns olika lösningar representerade. I bl.a. Finland, Belgien, Luxemburg, Nederländerna och i Sverige anger konstitutionen att ändrad indelning kräver stiftande av lag. Italien har lagt ansvaret för detta på regionerna. I Belgien och Nederländerna måste särskild lag stiftas för varje förändring. I några andra länder regleras själva processen för hur indelningsändringarna ska gå till.

Regleras kommunala beslutsorgan – representativa organ, exekutiva organ, valsätt, mandatperioder?

I de flesta länder som har den kommunala självstyrelsen inskriven i konstitutionen sägs också att kommunerna ska ha valt fullmäktige, men i bara hälften av dem görs det tydligt att detta ska vara direktvalt av folket. I ett par länder, bl.a. Nederländerna, Tjeckiska republiken och Ungern reglerar grundlagen även mandatperiodens längd. I Portugal anges hur fullmäktige ska vara sammansatt (bestå av fler direkt än indirekt valda) och vilken valmetod som ska tillämpas. Många av dessa stater har också inskrivet att det ska finnas ett exekutivt organ – styrelse, borgmästare, etc., samt vanligtvis också hur detta ska utses. Det gäller t.ex. Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien och Österrike. I Nederländerna anger konstitutionen att borgmästarna ska utses genom kungligt dekret och även att dessa ska vara ordförande i fullmäktige. I Österrike har kommunerna grundlagsfäst rätt att utforma sin egen administrativa organisation. Trots att både Finland och Italien har den kommunala självstyrelsen inskriven i sina konstitutioner saknas i dessa länder konstitutionellt stöd för att kommunerna ska ha ett fullmäktige.

Finns specificering av kommunernas kompetensområde?

Endast i två stater anger konstitutionerna vilka uppgifter kommunerna ska ha. I Luxemburg sägs att födelse- giftemåls- och dödsattester exklusivt ska handhas av kommunerna. Österrike har något av en kompetenskatalog genom att man i artikel 118:3 redovisar en lista på elva uppgifter som kommunerna ska sköta. Förutom rätten att välja beslutsfattare i de kommunala organen och utse tjänstemän omfattar listan också ett antal polisiära och civilrättsliga uppgifter. Ytterligare preciseringar kan finnas i delstaternas grundlagar. I praktiken har kommunerna även åtskilliga andra uppgifter, bl.a. i fråga om hälso- och sjukvård, skolor, kulturinstitutioner och fritidsverksamhet. Kompetenskatalogen får därmed karaktären av att precisera de uppgifter som kommunerna ska sköta åt den federala nivån. All reglering av kommunerna finns samlade i ett särskilt kapitel i den österrikiska federala grundlagen.

Finns reglering om garanterad kommunal beskattningsrätt?

Utöver Sverige har endast Finland, Tyskland, Österrike och Ungern uttryckligt konstitutionellt skydd för den kommunala beskattningsrätten. Den tyska konstitutionen anger vilka skattebaser som kommunerna exklusivt har tillgång till och vilka som dessa delar med andra nivåer. I Ungern och Spanien ges staten skyldighet att se till att kommunerna har tillräckligt med resurser för att kunna klara sina åligganden.

Finns reglering om finansiell utjämning?

Principen om utjämning mellan olika delar av landet specificeras endast i de spanska och tyska konstitutionerna, och då i första hand för högre självstyrelsenivåer än kommunerna (autonoma regioner, delstater). Detta anses dock innebära en skyldighet att även åstadkomma mellankommunal utjämning.

Regleras hur konflikter mellan nivåer ska lösas?

Finland har en grundlagsreglerad lagprövningsrätt av ungefär samma slag som den svenska. Om domstolar ska tillämpa t.ex. en lagbestämmelse som uppenbarligen strider mot grundlagens skydd för den kommunala självstyrelsen ska grundlagsbestämmelsen ges företräde.

Författningsdomstol finns bland annat i Tyskland, Spanien, Österrike, Belgien och Ungern. Exempelvis ger den tyska konstitutionen kommunerna (och kreise) rätt att överklaga till författningsdomstolen ("Kommunale Verfassungsbeschwerde") om man anser att ett federalt beslut strider mot den kommunala självstyrelsen. Motsvarande reglering återfinns också i delstaternas författningar. I Spanien kan författningsdomstolen pröva kompetenskonflikter mellan staten och kommunerna samt mellan olika kommuner. Kommunerna i Österrike har uttrycklig rätt att klaga gentemot övervakande organ hos högsta förvaltningsdomstolen och högsta domstolen.

Några sammanfattande observationer

Det råder påtagliga skillnader mellan olika stater i fråga om grundlagsregleringen av den kommunala verksamheten och av den kommunala självstyrelsen. Även inom den nordiska kretsen är skillnaderna anmärkningsvärda. Den norska grundlagen saknar helt uppgifter om kommuner, medan Danmark och Island nämner sådana. De senare har en allmän formulering om lokal autonomi men saknar utöver detta någon ytterligare grundlagsreglering. Den mest omfattande regleringen finns i Finland och Sverige. Finland saknar dock skydd för fullmäktigeinstitutionen. I jämförelse med de flesta andra stater inom OECD-området har den svenska kommunala självstyrelsen redan idag ett förhållandevis starkt grundlagskydd.

Mer långtgående skydd finns i vissa avseenden bl.a. i Österrike (kompetenskatalog och administrativ organisation) och Tyskland (garanterad skattebas och rätten för kommunerna att överklaga till en författningsdomstol).

Det kommunala handlingsutrymmet kan emellertid också inskränkas genom en alltför närgången grundlagsreglering. Ett exempel på ett sådant fall är Nederländerna. Dess grundlag saknar formulering om lokal autonomi och anger dessutom att kommunerna ska ha en av staten utsedd borgmästare som ska vara ordförande i fullmäktige.

En summering av hur expertgruppens frågor hanteras av andra länder

I fråga om de specifika uppdrag som expertgruppen fått finns några exempel från andra länder på möjliga lösningar.

Det ska framgå av regeringsformen att kommunal självstyrelse är en princip för all kommunal verksamhet.

I andra länder inom OECD-området anges detta endast i form av allmänna formuleringar. Inga exempel på skarpere eller mer kategoriska formuleringar finns.

Riksdagen ska kunna ge normgivningskompetens direkt till kommunerna

Inga uppgifter om detta finns tillgängliga.

Principen om kommunal självstyrelse ska beaktas vid all normgivning som rör kommunerna.

Inga uppgifter om detta finns tillgängliga.

Den inomkommunala skatteutjämningen ska ges ett grundlagsstöd.

Endast två stater – Spanien och Tyskland – har en sådan reglering, fast av indirekt slag. Grundlagen anger att finansiell utjämning ska ske mellan regioner resp. delstater och det anses därmed också gälla för den kommunala nivån.

En reglering av närhetsprincipen och subsidiaritetsprincipen i regeringsformen.

I den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse preciseras detta i artikel 4:3: ”De offentliga uppgifterna ska normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren”. Någon motsvarande reglering finns inte i andra länders grundlagar, utan dessa begränsas till mer allmänna formuleringar om den kommunala självstyrelsen.

Hur en avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter skulle kunna återges i regeringsformen

En avgränsning av dessa uppgifter görs lämpligen med en kompetenskatalog som anger de bägge nivåernas uppgifter. Österrike utgör ett exempel på detta, även om den lista som finns i artikel 118 i grundlagen är begränsad till att endast ange de uppgifter som kommunerna ska sköta å den federala statens vägnar. Exempel från annan lagstiftning på kompetenskataloger som skulle kunna ges grundlagskaraktär är den reglering som sker av det åländska självstyrelseorganets uppgifter. 18 § i den åländska landskapslagen

preciseras lagstiftningsorganets kompetens i 27 punkter på ett förhållandevis detaljerat sätt.

Ordning för judiciella förfaranden för att lösa konflikter mellan den statliga och den kommunala nivån

Författningsdomstol som en metod för att lösa konflikter mellan stat och kommuner används bl.a. i Belgien, Spanien, Tyskland, Ungern och Österrike.

Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket

av Urban Strandberg

Regeringsformens (RF) första paragraf stadgar att den svenska folkstyrelsen byggs upp av två grundfunktioner: ett representativt parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse. Men RF är kortfattad gällande hur självstyrelsen ska vara utformad för att fylla sin funktion. De kommunala enheternas indelning, organisation, verksamhetsformer, beskattningsrätt, åligganden och befogenheter i övrigt ska istället fastställas genom den reguljära lagstiftningsproceduren i riksdagen (RF 8 kap. 5 §). Innebörden av stadgandet är dels att RF betraktar självstyrelsens närmare bestämning som en politisk fråga vilken omöjligt kan avgöras en gång för alla utan istället fordrar återkommande politiska ställningstaganden. Dels att riksdagen konstitueras som den främsta arenan för hanteringen av den svenska självstyrelsepolitiken.¹

Kommunal självstyrelse ställd inför vägval

Under det tidiga 1960-talet moderniserades det svenska samhället i snabb takt – ekonomiskt, kulturellt och socialt. Sverige hade klarat sig lindrigt undan andra världskrigets umbäranden. Demokratin var vunnit, industrin gick på högvarv och befolkningen var välmående. Fortsatt ökande välstånd krävde planering och politiska reformer. Industrin måste ständigt rationaliseras. I denna process skulle den

¹ Jag vill tacka följande personer för deras synpunkter på tidigare utkast av föreliggande text: Erik Amnå, Mats Andréén, Claes Ekdahl, Nina Granqvist, Björn Harström, Anders Lidström, Lennart Nilsson och Ulf Olsson.

demokratiskt styrda offentliga verksamheten bistå med närings-, arbetsmarknads- och välfärdspolitik. För att få ut mesta möjliga av industrisamhällets potential krävdes satsningar på infrastruktur, utbildning, bostadsbyggande, barnomsorg, sjuk- och hälsovård samt äldreomsorg. Riksdag och regering sågs som den demokratiska samhällsstyrningens kraftcentrum, stärkta av författningsreformens införande av enkammarriksdag och gemensam valdag. Men de myndighetsutövande och servicegivande funktionernas kvalitet och kapacitet behövde också stärkas. Frågan väcktes om hur sådana funktioner bäst skulle organiseras för att åstadkomma både legitimitet och effektivitet.

Grundlagsfäderna gjorde det författningpolitiska valet att betrakta kommunerna som förvaltningsenheter. Till skillnad från statliga förvaltningsmyndigheter är kommuner dels demokratiskt styrda, dels lokalt förankrade. Väl att märka är RF mycket tydlig på denna punkt, att ”beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar” (RF 1 kap. 7 §). Därmed tänktes den demokratiska styrelseformen främja legitimiteten och den lokala kännedomen effektiviteten. Ett kännemärke på ”den svenska folkstyrelsens” tradition är att såväl makten att fatta politiska beslut som makten att verkställa dessa beslut är lagd i folkvaldas händer.² Riksdagen fattar de riktningsgivande besluten och ser till att den offentliga verksamheten lever upp till likvärdighetskravet i hela landet medan lokala folkvalda under politiskt och ekonomiskt ansvar fattar beslut om verkställighet. Som enheter för verkställighet gavs kommunerna en till de politiska målsättningarna underordnad och instrumentell funktion. Eftersom såväl de politiska målen som de bredare samhälleliga omständigheterna förändras måste självstyrelsens utformning kunna anpassas därefter. Denna grundbult för relationen mellan staten och kommunerna uttrycks tydligt i RF:s förarbeten och motivuttalanden.³

Parallellt med grundlagsreformen genomfördes 1962–74 års kommunsammanslagingsreform. Med större, ekonomiskt och befolkningsmässigt bärkraftiga, kommuner lades grunden för utbyggnaden av en professionaliserad kommunal politik och förvaltning som kunde utgöra förvaltningspolitiskt kraftcentrum för den nationella reformpolitiken. Riksdagen anförtrorde kom-

² För en historisk genomgång av den svenska folkstyrelsens tradition, med särskilt avseende på självstyrelsens infogning i statstraditionen och statsperspektivet, se Andrén 2007, Strandberg 2005 och 2006a samt Dahlkvist & Strandberg 1999.

³ Proposition 1973:90, s. 190ff, 231. För en statsvetenskaplig analys av synen på självstyrelsen i RF:s förarbeten och motivuttalanden, se Birgersson & Wallin, 1977.

munerna ett ansvar för det praktiska genomförandet av välfärds-politiska reformprogram. Därmed gavs den kommunala självstyrelsen en förvaltningspolitisk särställning. Men genom detaljreglering i speciallagstiftningen inom de olika välfärdssektorerna, politiskt-organisatoriskt och administrativt strukturerande lagstiftning i kommunallagen respektive förvaltningslagen samt genom specialdestinerade statsbidrag begränsades de nyskapade kommunernas handlingsutrymme. Konsekvensen blev föga särpräglade kommunala verksamheter och att de kommunalpolitiska besluten gjorde liten skillnad i utfallet.⁴ Självstyrelsens förvaltningspolitiska särställning kunde harmoniskt förenas med nationella målsättningar om likvärdighet och rättvisa.⁵

I brottet mellan 1970- och 80-talen slog självstyrelsepolitiken in på en avreglerande och decentraliserande inriktning. Den tog särskild fart från mitten av 1980-talet. Till de politiska drivkrafterna hörde förhoppningen om att ett större mått av politiskt och ekonomiskt ansvar hos kommunerna – ett handlingsutrymme – skulle kunna åstadkomma en mer sektorsöverskridande, effektiv, kvalitativ och till de lokala önskemålen anpassad offentlig verksamhet.

Utformningen av exempelvis den nya socialtjänstlagen illustrerar också en speciell rättsutveckling framkallad av både politiska ställningstaganden och professionella bedömningar. Till sina kännetecken – ramlagar – och rättsliga former – reflexiv rätt – innebär de senaste tjugo till tjugofem årens rättsutveckling att en instrumentell välfärdsstatlig målrationalitet givits företräde framför en rättsstatlig normrationalitet.⁶

Avregleringarna och decentraliseringen innebar att kommunerna för första gången sedan sammanslagningsreformen och grundlagsreformen gavs ett ekonomiskt och politiskt handlingsutrymme. Många kommuner hade blivit påtagligt stora enheter. Organisatoriskt var de professionaliserade, såväl politiskt som administrativt. Under en rad av år, inte minst under det tidiga 1990-talets krisår, fick kommunerna bära det praktiska ansvaret för effektiviseringar, omorganisationer och nedskärningar liksom

⁴ Gidlund menar att sektorsstrategin har använts för att ”realisera folkhemsmodellen med effektivitet och jämställdhet som centrala värden”. Med en sådan strategi blir ”politiken monokrom – det politiska handlingsmönstret i stat, landsting och kommun blir nyanser av samma grundfärg som präglar regeringen” (Gidlund 1986, s. 45 respektive 49).

⁵ Gällande den historiska bakgrunden till att kommunal självstyrelse inte har haft en konstitutionell särställning i Sverige, se t.ex. Dahlkvist & Strandberg, 1999; Gustavsson 2004 och Strandberg 2005.

⁶ För en närmare utredning om reflexiv rätt respektive normrationalitet och målrationalitet, se t.ex. Hydén 2002 respektive Vahlne Westerhäll 2002.

hantera uppkommande medborgerliga och professionella reaktioner. Till den allmänna utvecklingen hör också att kommunerna under den senaste tioårsperioden har fått ett allt större praktiskt ansvar kring utvecklingsfrågorna, en nog så trängande politisk uppgift i omställningen av industrisamhället. Hanterandet av det utvecklingspolitiska uppdraget har lett fram till en omfattande och spontant framvuxen interkommunal samverkan. Denna har i sin tur vidgat både kommunernas handlingsutrymme och det sektorsövergripande kommunalpolitiska perspektivet.

Till problemställningen kring självstyrelsens reella innebörd och funktion i styrelseskicket hör också de allmänna förutsättningarna för den representativa demokratins funktionssätt. De politiska partierna möter allt större utmaningar när det gäller att mobilisera medborgarnas engagemang och skapa förtroende för det politiska systemet. Konkurrensen om väljarna på politikens mittfält har ökat. Dess inverkan är starkast på de nationella valrörelserna och på villkoren för regeringsbildande. Men konkurrensen påverkar också självstyrelsepolitiken. I de senaste decenniernas reglering kan man urskilja ett mönster som går att hänföra till konjunkturkänslighet: i goda tider vill regeringar förfoga över ansvaret för röstvinnande nationella reformer medan man i sämre tider genom decentralisering vill förflytta ansvar för nedskärningar och omorganisationer till kommunerna.⁷ Självstyrelsepolitiken får fylla funktionen som den nationella politikens buffert vilken kan jämna ut trycket mellan hårdnande valkamp kring väljarnas röster och kraven på balans i den offentliga budgeten.

En annan förutsättning handlar om den försämrade vertikala sammanhållningen inom de politiska partierna och därmed mellan den offentliga verksamhetens olika politiska nivåer. Väljarna fördelar i stigande utsträckning sina röster olika i valen till fullmäktige respektive riksdagen. Lokala partier har blivit alltmera framträdande. De etablerade partierna är också allt sämre på att upprätthålla en sammanhållande och mobiliserande dialog mellan sina riksorganisationer och det lokala politiska livet. Den samlade

⁷ Se Strandberg 2007 och 2006b, s. 24.

innebörden är en kraftfull försvagning av det kommunala sambandet.⁸

Den politiskt laddade debatten om privata respektive offentliga regi- och driftformer bidrar också till självstyrelsefrågans problematisering. Alltsedan mitten av 1980-talet har debatten om kommunernas verksamheter ofta kommit att kretsa kring frågor om privatisering, konkurrensutsättning och individuell valfrihet. Det har i sin tur lett fram till att den vänster-högerrelaterade ideologiska skiljelinjen i svensk politik kommit till starkast uttryck i självstyrelsepolitiken.⁹ På så vis har självstyrelsen hamnat i den svenska partipolitikens stormcentrum.

RF och kommunsammanslagingsreformen innebar att kommunal självstyrelse gavs en särställning förvaltningspolitiskt men inte författningspolitiskt. Men ser man till å ena sidan den generella politiska viljeinriktningen i och innebörden av riksdagens lagstiftning under de senaste tjugo till tjugofem åren och å andra sidan den allmänna utvecklingen av den kommunala politiken och förvaltningen kan man urskilja fyra spänningsfyllda utvecklingsdrag. För det första har självstyrelsens förvaltningspolitiska särställning inte bara bekräftats utan rentav accentuerats. För det andra har självstyrelsen till följd av decentralisering och avreglering fått ett drag av särställning också författningspolitiskt och konstitutionellt. För det tredje kvarstår de nationella välfärdsmålen likvärdighetsanspråk liksom regeringsmaktens vilja att kunna få genomslag för den nationella politiken i hela landet. Båda värdena manifesteras tydligast i de rent materiella ingripanden som regeringar av olika majoritetssammansättningar tillgripit för att driva igenom sin nationella politik. För det fjärde blir tvisterna allt hårdare mellan

⁸ Begreppet 'det kommunala sambandet' introducerades av socialdemokraterna i 1960-talets författningspolitiska debatt. Tankegången var att kommunalvalen borde påverka riksdagens sammansättning även efter det att enkammarriksdagen hade införts. I tvåkammerssystemet utsågs den första kammarens ledamöter av landstingen och av vissa större städer. Därmed hade kommunalvalen en inverkan på den nationella politiken eftersom de indirekt utövade inflytande på den första kammarens sammansättning. Denna påverkansmöjlighet skulle dock försvinna i och med enkammarriksdagens införande. Genom att inrätta en gemensam valdag var förhoppningen att partierna skulle tvingas att beakta kommunernas och landstingens problem och konsekvenserna av den statliga politiken för den kommunala självstyrelsen. En fördjupad av diskussionen kring det kommunala sambandet återfinns i von Sydow, 1989, se även Gustafsson 1999.

⁹ Det må gälla bostadspolitik (allmännyttiga hyresrätter kontra bildande av privata bostadsrätter), skolpolitik (möjligheten till att starta respektive välja en friskola kontra en sammanhållen och förutsägbar samt helt offentlig kommunal skola) eller sjukvårdspolitik (offentlig kontra privat ägande och drift av offentligt finansierade sjukvårdsinrättningar, särskild så kallade akutsjukhus). Se vidare Strandberg 2003, s. 183–184 och 1998, s. 374ff.

staten och kommunerna – och mellan riksdagens partier – när frågan om den kommunala självstyrelsens reglering politiseras.

I ljuset av de fyra utvecklingsdragen framstår det som nödvändigt att genomföra en grundlig utvärdering av RF:s stadgande och ursprungliga motivuttalanden. Tillsammans med det representativa och parlamentariska statsskicket fyller självstyrelsen en grundfunktion i det demokratiska styrelseskicket. För att lägga en stabil och långsiktig grund för en parlamentarisk hantering krävs ett förnyat ställningstagande till självstyrelsens konstitutionella infogning i det demokratiska styrelseskicket.

Konstitutionella grundvalar för kommunal självstyrelse

Utifrån skilda statsbyggnadsprinciper, det vill säga olika sätt att se på hur en stat kan integreras till en helhet, kan den offentliga makten fördelas mellan olika territoriella nivåer. En enhetsstat (t.ex. Sverige, Storbritannien, Frankrike) har ett suveränt och laggivande ursprung. Federalstaten däremot (t.ex. Belgien, Tyskland och USA) har flera suveräna och laggivande ursprung. Enhetsstaten är uppbyggd ”uppifrån och ned”, där lokala eller regionala självstyrelsenheter får sin beslutanderätt genom att den centrala styrelsen delegerar en del av sin suveräna makt. Förbundsstaten däremot är uppbyggd ”nerifrån och upp”. Där får den federala staten sin beslutanderätt genom att delstaterna villkorligt överlåter en del av sin suveräna makt till den federala nivån. I federala stater har lokala eller regionala självstyrelsenheter en suverän makt eller så får de sin beslutanderätt genom att delstaten delegerar en del av sin suveräna makt.¹⁰

Självstyrelsens konstitutionella reglering formas också av konstitutionella ideal av ett annat slag, närmare bestämt gällande hur grundlagar bör användas för att normera det pågående politiska livet. Ett proceduriellt normerande ideal, som det svenska fallet är ett talande exempel på, innebär att grundlagen lägger fast de parlamentariska procedurer genom vilka självstyrelsregleringen ska beslutas. Uttryckt annorlunda etableras riksdagen som arena för en kontinuerlig politisering av självstyrelsefrågan. Eftersom politisering i riksdagen leder fram till förhandlingar mellan partiernas företrädare kan det proceduriella idealet också betecknas som en förhandlad politisk ordning. Ett alternativt konstitutionellt ideal

¹⁰ Se vidare Dahlkvist & Strandberg 1999, s. 300ff.

kan benämnas materiell eller substantiell normering. Enligt detta ideal bör självstyrelsens reglering och befogenhetsfördelningen mellan staten och kommunerna uttryckligen läggas fast i grundlagen. Därmed avförs självstyrelsefrågan från fortlöpande politisering och kunde därför kallas en fastlagd politisk ordning.¹¹

Från suveränitetssynpunkt kan inte kommuner inom enhetsstater anses ha ”rätt” till självstyrelse eller självständighet i ordets egentliga bemärkelse. Inte heller kan det sägas existera någon egentlig maktindelning. I federalstater däremot kan delstater och i vissa fall kommuner hävda en på maktdelningsprincipen baserad och konstitutionellt fastlagd rätt till självstyrelse.¹² Det hindrar inte att maktstarka självstyrelsenheter kan inrättas också i enhetsstater, där den författningspolitiskt mest formella formen uppnås genom materiell normering.¹³ Det innebär att den nationella folkrepresentationen för att ändra regleringen av kommunernas verksamhet tvingas gå vägen via en grundlagsändring vilket i sin tur ökar kraven på hur den politiska överenskommelsen ska uppnås. I det svenska fallet stadgar RF 8 kap. 15 § att grundlagsändring kräver två likalydande riksdagsbeslut med enkel majoritet och med mellanliggande val.

Grundvärdena i den svenska enhetsstatens och demokratins tradition är ett renodlat majoritetsstyre baserat på uttolkningen av folksuveränitetsprincipen och dess speciella sammanfogning med parlamentarismen och den kommunala självstyrelsen. Riksdagen bär upp enhetsstatens odelbara kompetenskompetens¹⁴ och genom en proceduriell konstitutionell normering infogas självstyrelsen som en funktion i det demokratiska styrelseskicket. RF anger det parlamentariska tillvägagångssätt genom vilket en närmare

¹¹ Strandberg 2005, s. 51–54.

¹² Här ska man lägga märke till att de länder, däribland Sverige, som ratificerat Europarådets konvention om kommunal självstyrelse (The European Charter of Local Self-Government) innefattar både enhetsstater och federalstater. Följden är att konventionens föreskrifter om kommuners ”rätt” till självstyrelse kan anses ha delvis skilda konstitutionella betydelser i de två olika slagen av statsbildningar. I federala statsbildningar kan konventionen sägas reflektera en konstitutionell status för självstyrelsenheternas ”rätt” till självstyrelse som för tankarna till konventioner om mänskliga rättigheter. I enhetsstater däremot har konventionen en annan och lägre dignitet.

¹³ Se vidare Strandberg 2003, s. 185–190 och Strandberg 2005 s. 50–54.

¹⁴ I det svenska fallet är ”kompetenskompetens” liktydigt med att enbart riksdagen har rätten att besluta om sin egen beslutsrätt, dvs. rätt att ändra grundlagen, liksom makten att själv avgöra vad som är dess ansvarsområden i varje enskild fråga samt därmed vilka ansvarsområden som delegeras till kommunerna.

precisering av självstyrelsens funktion ska åstadkommas.¹⁵ RF pekar således ut riksdagen som en arena för fortgående politisering av självstyrelsefrågan. Och om man ser till den faktiska politiseringen under den trettioåriga tidsperiod som RF varit gällande kan man urskilja två generella mönster. Å ena sidan uttrycker olika partier skiljaktiga ideologiskt-principiella föreställningar om självstyrelsen och dess relation till den nationella politiken.¹⁶ Å andra sidan är det tydligt att dessa föreställningar är underordnade partiernas allmänideologiska plattformar och nationella politiska viljeinriktningar. Den självstyrelsepolitik som bedrivits under de tre senaste decennierna vittnar om att regeringar och riksdagsmajoriteter – oavsett politisk färg och/eller blocktillhörighet – vill kunna styra och politiskt präglade landet i dess helhet.

I den svenska traditionen är det därmed svårt att se ett infogande av materiellt normerande grundlagsreglering och/eller författningsdomstolsliknande judiciella förfaranden. Bådadera skulle nämligen innebära en förrättsligande avpolitisering av självstyrelsefrågan – en genuint politisk fråga skulle frändras riksdagens område.¹⁷ Dessutom skulle införandet av ett nytt statsorgan i form av en författningsdomstol innebära en betydande förändring av grunderna för statsskicket och framförallt för riksdagens ställning. Ett förrättsligande av självstyrelsefrågan skulle också hämma det politiska systemets förmåga till anpassning av den offentligt organiserade verksamheten utefter bredare samhälleliga omständigheter. Varje sådan ansats väcker den författningspolitiska grundfrågan om vilka rättsliga ramar som ska kringgärda den demokratiskt styrda samhällsutvecklingen. Frågeställningen och valsituationen som den indikerar illustreras på ett klagörande sätt genom att de konstitutionella idealen ställs i samband och jämförelse med den allmänna rättsutvecklingen. Därvidlag har proceduriell

¹⁵ För en principiellt inriktad diskussion om självstyrelsens grundlagsreglering se exempelvis Davidsson, 2004; Hettne, 2003; Molander 2003; Nergelius 1997 och 2001; Warnling-Nerep 1995 och 1999; Westerståhl, 1987; Vogel 1993; Torngrén 2004.

¹⁶ För en fördjupad beskrivning av svenska partiers ideologiska föreställningar om kommunal självstyrelse, med särskild tonvikt på nittonhundratalets fyra sista decennier, se Strandberg, 1998 respektive Dahlkvist & Strandberg, 1999, särskilt sidorna 278–300.

¹⁷ I sitt anförande på Grundlagsutredningens forskarkonferens den 21 mars 2005 beskriver Mats Lindberg vad han betecknar som en ”grundlagsparadox” i svenskt politiskt liv: att vissa frågor är för stora och viktiga för att kodifieras i grundlag. Som exempel på icke eller knappt kodifierade inslag i den svenska demokratin anger Lindberg de politiska partierna, arbetsmarknadens parter och EU (Lindberg, 2005, s. 7–8). Sammalunda grundlagsparadox kan sägas gälla det författningspolitiska förhållningssättet till kommunal självstyrelse: frågan om på vilket sätt självstyrelsen ska fylla sin funktion för demokratin är för viktig för att läggas fast materiellt i RF.

grundlagsnormering sin allmänrättsliga motsvarighet i en välfärdsstatlig målrationalet, medan en materiell grundlagsnormering korresponderar med en rättsstatlig normrationalet.

Kommunalt ansvar för helheten kontra de nationella välfärdsmålen

Redan i RF:s andra paragraf framgår tydligt att den svenska folkstyrelsens främsta urkund hävdar inte bara den demokratiska formen för beslutsfattande utan också ett specifikt innehåll. RF fastslår nämligen välfärdsstatens sociala medborgarskap – att den offentliga verksamhetens grundläggande mål är att sörja för de enskilda medborgarnas ”personliga, ekonomiska och kulturella välfärd” (RF 1 kap. 2 § 2 st.). Avvägningen gällande fördelning av ansvar och befogenheter inom den offentliga verksamheten, exempelvis mellan staten och kommunerna, är därmed ur de enskilda medborgarnas synvinkel inte bara en fråga om principer för den politiska demokratin och den offentliga verksamhetens organisation utan är också liktydig med en fördelningspolitisk fråga om gränsdragningen mellan decentraliserad olikhet och centraliserad likvärdighet gällande de offentliga välfärdsinsatsernas faktiska innehåll.¹⁸

Den speciella funktion i demokratin och välfärdsstaten som föreskrivits och utbildats gällande självstyrelsen är att lokalt folkvalda har till uppgift att åstadkomma en avvägning mellan förefintliga resurser och existerande behov. Kommunerna ska leva upp till ett ekonomiskt och politiskt ansvarstagande. De ska göra prioriteringar baserade på helhetsbedömningar vilka kräver överskridande av politiska sakområden och sektorer. Genom avreglering, decentralisering, ramlagstiftning och prioritering av generella framför specialdestinerade statsbidrag har denna självstyrelsens speciella funktion kommit att renodlas under de senaste decennierna. Förstärkningen av finansdepartementets makt över helheten i budgetprocessen, som infördes i och med 1990-talets reformering av den statliga budgetprocessen, bör ses som en bekräftelse på riksdagens politiska vilja att premiera sektorsövergripandet också i den nationella politiken. Ser man däremot till de statliga myndigheternas antal, organisation och uppdrag så främjas snarare sektorisering.

¹⁸ För en vidare diskussion om relationen mellan kommunal självstyrelse och välfärdsstatlig nationell likvärdighet se Strandberg 2006b.

Det finns också en dynamik mellan att tillgodose medborgarnas välfärd och tillförsäkra kommunerna ett ansvarstagandets handlingsutrymme. Två exempel är maxtaxan i förskolan och skyldigheten för kommuner att bevilja ekonomiskt stöd till friskolor. Den direkta effekten handlar i det ena fallet om den enskildes kostnader för barnomsorg och i det andra om den enskildes handlingsfrihet gällande val av skola respektive val att själv starta en friskola. Den indirekta effekten är att dylika reformer griper in i den kommunala budgeten, såtillvida inte den så kallade finansieringsprincipen är giltig och fullt ut verksam.¹⁹ Särskilt uppenbart blir detta ingripande på skolområdet. Å ena sidan är kommunerna enligt lag ålagda att tillförsäkra en plats i kommunal skola åt alla barn och måste följaktligen budgetera och organisera därefter (skollokaler, lärare). Å andra sidan är kommunerna skyldiga att ekonomiskt stödja friskolor, vilka med mycket kort varsel kan startas. Konsekvensen är att kommuner kan tvingas överskrida sin skolbudget, eftersom man måste bekosta såväl de egna skolsatsningarna som friskolornas.

Att riksdagsmajoriteter genom rent materiella ingripanden vill genomdriva sin politiska vilja är logiskt i den svenska demokratin och välfärdsstaten. Problemet är att varje ingripande kan få konsekvenser för det kommunalpolitiska helhetsperspektivet vilket i sin tur väcker frågan om i vad mån självstyrelsen kan fylla sin speciella funktion i det demokratiska styrelseskicket och välfärdsstaten.

¹⁹ Finansieringsprincipen antogs 1993 av riksdagen och regeringen. Den innebär att statliga beslut som ger upphov till kostnader för kommunerna ska finansieras, antingen genom beviljande av särskilda statsbidrag eller genom att staten ger kommunerna rätt att avgiftsfinansiera ifrågavarande verksamhet, liksom att statliga beslut som leder till sänkta kostnader leder fram till minskade statliga bidrag till kommunerna. I den praktiska hanteringen regleras finansieringen genom att nivån på det generella statsbidraget förändras. Finansieringsprincipen är emellertid inte lagfäst. Såväl kommuner som partiföreträdare i riksdagen har vid olika tillfällen gjort gällande att det med statens övergripande ansvar över samhällsekonomin har följt alltför många avsteg från finansieringsprincipen: finansiering har antingen uteblivit helt och hållet eller så har den ansetts vara otillräcklig i förhållande till kostnaderna. Kritikerna har därför föreslagit att principen borde lagfästas och ges ett mer preciserat innehåll.

Slutsatser och en tänkbar hantering av självstyrelsens infogning i styrelseskicket

Om målet med en grundlag är att skapa en arena och en uppsättning procedurregler för ett demokratiskt politiskt liv vittnar självstyrelsepolitikens innehåll under tiden från RF:s ikraftträdande 1974 och fram tills idag om en framgångsrik måluppfyllelse. Att RF både i princip och i praktiken har haft en partipolitiskt neutral inverkan på självstyrelsens närmare utformning är uppenbart.

Men samtidigt kan kommunernas förvaltningspolitiska särställning inte längre, till skillnad mot vad som var både avsett och möjligt då RF antogs, på ett självklart sätt existera i harmoni med nationella målsättningar om likvärdighet och rättvisa. Den ovan skisserade utvecklingen gällande självstyrelsens reella innebörd i styrelseskicket manar fram en fundamental målkonflikt i svensk politik: avvägningen mellan likvärdighetsinriktade nationella målsättningar och olikhetsinriktad självstyrelse. Denna målkonflikt kan inte lösas genom förändringar av den offentliga verksamhetens organisation, av det slag som exempelvis Ansvarskommittén föreslagit, eller genom justeringar av lagstiftningen. Såsom varandes kärna och livsnerv i det demokratiska styrelseskicket måste den istället hanteras i kontinuerliga politiska processer.

Det författningspolitiska problemet beror därmed i grunden på två varandra nära sammanhängande motsättningar. Den första är den redan nämnda målkonflikten mellan likvärdighetsinriktade nationella målsättningar och olikhetsinriktad självstyrelse. Den andra är motsättningen mellan principiellt skilda synsätt på självstyrelsen och tolkningar av dess grundlagsstadgade funktion i styrelseskicket. Motsättningen har kommit till starka uttryck under det senaste decenniet, när enskilda lagförslag varit föremål för behandling i riksdagens utskott.²⁰

Ett illustrativt exempel återfinns i Lagrådets yttrande gällande den så kallade stopplagen. I sin prövning av grundlagsenligheten i förslaget fastslår Lagrådet att lagens inskränkande av kommunernas möjligheter att avyttra allmännyttiga bostadsbestånd ”utan tvivel [är] ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen”. Men med hänvisning till ”den obestämda avgränsning som regeringsformen ger åt det kommunala självstyret” kommer man fram till att

²⁰ Ägande av kommunala bostadsföretag, drift och ägande av landstingskommunala akutsjukhus samt skatteutjämningsystemets utformning är exempel på lagförslag som lett fram till tillsätsade parlamentariska processer.

ingripandet inte är grundlagsstridigt. Frågan om huruvida statliga ingripanden i självstyrelsen ”kan godtas från konstitutionella utgångspunkter” anses av Lagrådet ”ytterst vara av politisk natur”. Med detta konstaterande och ytterligare hänvisningar till RF samt dess förarbeten och motivuttalanden bekräftar Lagrådet kärnpunkten i den svenska grundlagstraditionen: som funktion i styrelseskicket saknar den kommunala självstyrelsen en konstitutionell särställning, dess närmare utformning är istället en politisk fråga som hanteras av riksdagens majoritet. Men Lagrådet låter sig inte nöjas med detta bekräftande. Utifrån följande formulering tycks Lagrådet mena att det finns två slags kommunala självstyrelser i Sverige – en formell som är fastställd i RF och en informell: ”Även om det är riksdagen som bestämmer är likväl föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svenskt samhällsliv”.²¹

Tre viktiga slutsatser illustreras därmed av Lagrådets yttrande. För det första att kommunal självstyrelse är ett i grunden omstritt begrepp.²² Olika aktörer i det svenska politiska livet har skilda uppfattningar om vilken innebörd lagregleringen måste ha för att kommunal självstyrelse ska anses vara rådande. För det andra att självstyrelsepolitiken har blivit alltmera laddad och konfliktfylld under det senaste decenniet. För det tredje att det finns ett inslag av ifrågasättande av legitimiteten i den rådande grundlagsregleringen, exemplifierat av Lagrådets jämförelse mellan den formella regleringen och en hävdad informell ordning.

En fruktbar hantering av kommunal självstyrelse som författningspolitiskt problem kräver att man inkluderar både den politiska målkonflikten och de skilda tolkningarna av självstyrelsens grundlagsfästa innebörd. Det spänningsfyllda förhållandet dem emellan ställer krav på en grannliga avvägning. Det handlar å ena sidan om att åstadkomma bekräftande eller förändrande preciseringar av RF och dess motivuttalanden: ska det stå riksdagsmajoriteter fritt att med formellt stöd i RF bestämma innebörden av den kommunala självstyrelsen eller finns det en i enlighet med Lagrådets hävdade informellt institutionaliserad självstyrelse som inte bör överträdas av riksdagen? Inslaget av ifrågasättande av grundlagsregleringens legitimitet liksom förekomsten av lagtekniska subtiliteter vid

²¹ Lagrådets yttrande, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-05-21. När konstitutionsutskottet (KU) prövade lagförslaget konstaterade man att det inte stred mot bestämmelserna om kommunal självstyrelse i RF.

²² Uttrycket ”i grunden omstridda begrepp” – essentially contested concepts – lanserades 1956 i en vetenskaplig artikel författad den brittiske statsvetaren Walter Bryce Gallie.

genomdrivande av enskilda förslag²³ nödvändiggör helt enkelt ett författningspolitiskt ställningstagande. Det handlar å andra sidan om att målkonflikten och avvägningen mellan likvärdighetsinriktade nationella målsättningar och olikhetsinriktad självstyrelse även i fortsättningen måste kunna fungera som mobiliserande skiljelinje mellan partier och blockbildningar samt därmed göras till föremål för politisering och valkamp. RF bör därmed även fortsättningsvis ta sin utgångspunkt från en proceduriellt normerande grundlagsreglering av självstyrelsen. Materiell normering, exempelvis en kompetenskatalog, eller ett författningsdomstolsliknande judiciellt förfarande, innebär nämligen en förrättsligande avpolitisering som är främmande för det svenska politiska systemets och demokratiska styrelseskickets tradition. Däremot bör RF tydligare än vad som är fallet idag dels anvisa genom vilka parlamentariska procedurer som kommunernas funktion i det demokratiska styrelseskicket ska fastställas, dels anvisa att det sker i form av lagstiftning.

Om målsättningen är att skapa en stabil grund för framtida parlamentarisk politisering av självstyrelsefrågan föreslås därför ett grundlagsfäst inrättande av ett kommunutskott i riksdagen. Det skulle skapa en annan förutsättning för politisering och markera en starkare integrering av den kommunala självstyrelsen i det parlamentariska statsskicket. Den politiska vägen fram till självstyrelsens närmare bestämning blir tydligare också för intresserade medborgare. Kommunutskottets verksamhet skulle också på ett tydligare sätt uttrycka kommunernas reella funktion i det demokratiska styrelseskicket och lägga grunden för upprättande av ett nytt och formaliserat kommunalt samband.

²³ En av de mest iögonfallande lagtekniska subtiliteterna exemplifieras av den politisk-rättsliga processen bakom det kommunala skatteutjämningsystemets reformering. Efter det att Lagrådet, med utgångspunkt från RF, klandrat förslaget till nytt skatteutjämningsystem valde riksdagsmajoriteten att ändra dess lagtekniska utformning. Föreskrivelsen om att kommuner eller landsting skulle få ett tillägg till eller avdrag från sina skatteinkomster byttes mot att kommunerna eller landstingen skulle ha rätt till ett statligt bidrag eller vara skyldiga att erlägga en avgift till staten. Följden blev att Lagrådet godkände lagförslaget (Lagrådets yttrande, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-10-13, se också SOU 1996:129, s. 155–160). Emedan det ekonomiska utfallet för kommuner och landsting avsågs bli detsamma som enligt det tidigare förslaget, kom Lagrådets bedömning av grundlagsenligheten att i praktiken vara avhängig den terminologiska skillnaden mellan ”avgift och bidrag” respektive ”skatteinkomst”. Att tidsbegränsa lagar och förordningar är en annan lagteknisk subtilitet som använts för att undgå rättslig kritik om grundlagsstridighet. Så har exempelvis varit fallet gällande regleringen av de kommunala bostadsföretagens försäljning, akutsjukhusens drift och statligt beslutade kommunala skattestopp.

Funktionsprincipen skulle vara utgångspunkten för utskottets inrättande.²⁴ Samtliga ärenden och fackutskottsbetänkanden med relevans för kommunernas verksamhet skulle hänvisas till kommunutskottet för ytterligare beredning. Dess möten ska vara öppna för samtliga riksdagsledamöter. Som ett led i beredningen av ärenden kan utskottet till offentliga frågestunder bjuda in företrädare för kommunala fullmäktigeförsamlingar, berörda myndigheter och andra sammanslutningar. I sin beredning kan utskottet också omfatta översikter och analyser av statliga myndigheters föreskrifter. Utlåtanden och betänkanden från kommunutskottet består av helhetsbedömningar av enskilda lagförslags och förordningars samt myndighetsföreskrifters konsekvenser för självstyrelsens sätt att fungera och för dess funktion i det demokratiska styrelseskicket.²⁵ Den grundligare riksdagsbehandlingen av självstyrelse regleringen frambringar på så vis en mera förankrad och hållbar lagstiftning. Det skapar i sin tur förutsättningar för att färre tvister mellan kommunerna och staten om lagars utformning och tillämpning uppstår.

Med ett kommunutskott skulle den svenska demokratin berikas med en offentligt synligare och mera formbunden procedur genom vilken riksdagens ledamöter framförhandlar självstyrelsens inne-

²⁴ Funktionsprincipen låg till grund för utskottssystemet under den svenska tvåkammartiden. Riksdagsärendena hänvisades till olika utskott med ledning av ärendenas statsrättsliga karaktär och var noga reglerat i både dåvarande RF och RO (exempelvis 53 § RF och 36 § RO). I det nuvarande så kallade fackutskottssystemet utgår indelningsprincipen istället från politikområde/sector. Fackutskott anses ge bättre helhetsbedömning inom varje anslagsområde, helhetsperspektiv inom varje sector och mer specialiserade riksdagsledamöter. Nackdelarna kan vara sämre helhetsbedömning i budgetprocessen och bristande sektorsövergripande helhetsperspektiv (Se Davidsson, 2003, s. 121–126). Man kan i sammanhanget notera att Grundlagsberedningen i sitt betänkande 1969 uttryckte följande farhåga gällande fackutskottssystemets konsekvenser: ”Den från andra synpunkter önskvärda specialiseringen kan tänkas medföra att utskottsledamöterna känner sig som målsmän för en viss gren av den offentliga verksamheten och blir inställda på att gynna denna utan tillräcklig hänsyn till helheten eller den samhällsekonomiska balansen” (SOU 1969:62, s. 54).

²⁵ Att i riksdagen ha ett utskott, annat än KU, som har en funktionell uppgift och som ärenden kan hänvisas till efter behandling i fackutskott är inte mera främmande att ett dylikt utskott finns i den finländska riksdagen. Det så kallade stora utskottet behandlar två slags ärenden: EU-frågor (likt den svenska EU-nämnden) respektive lagförslag som riksdagen remitterar till utskottet vid den första behandlingen i plenum. I motsats till övriga fackutskott har alla riksdagsledamöter rätt att närvara vid stora utskottets sammanträden gällande den andra typen av ärenden. Stora utskottet behandlar i allmänhet bara lagtexten och tar inte in vare sig motiv eller reservationer i sitt betänkande. Men i betänkandet får utskottet föreslå att riksdagen ska godkänna uttalanden eller att motiven i fackutskottens betänkanden ändras. Utskottet kan också besluta att motivera sitt betänkande och då upprättas betänkandet på samma sätt som ett fackutskotts betänkande med eventuella reservationer. Informationen om stora utskottet är hämtad från finska riksdagens hemsida och från Mylly 2006.

börd. Det skulle innebära en kraftfull markering av att självstyrelsens speciella funktion i styrelseskicket är att åstadkomma ett politiskt och ekonomiskt helhetsansvar. Kommunutskottet kan ses som en konstitutionell pendang till konstitutionsutskottet, vars uppgift är att sörja för styrelseskickets andra grundfunktion – parlamentarismen. Kommunutskottets parlamentariska uppdrag innebär att motsättningen mellan likvärdighetsinriktade nationella målsättningar och olikhetsinriktad självstyrelse accepterades som en oundviklig politisk målkonflikt. Likaså innebär det ett tillstånd av att skilda principiella synsätt på självstyrelsen är naturliga inslag i det svenska politiska livet.

Inrättandet av ett kommunutskott skulle demonstrera en viljeyttring om att frågorna gällande den kommunala självstyrelsen bör bli föremål för den politisering, allmänna debatt och genomlysning som deras vikt fordrar. Utskottet skulle utgöra en robust parlamentarisk institution som gjorde de politiska partiernas representanter i riksdagen kapabla att under olika samhällsorganisatoriska omständigheter hantera självstyrelsefrågan.

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningsspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökad elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M. + engelsk översättning.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Fi.
62. Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatalag. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsinteckning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.
79. Tre nya skolmyndigheter. U.
80. Reach – genomförande och sanktioner. M.
81. Resurser för kvalitet. U.
82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. + Lättläst + daisy. S.
83. Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. N.

84. Värdet av valdeltagande. Ju.
85. Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. Ju.
86. Bättre djurskydd – mindre krångel. Jo.
87. Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. U.
88. Att lära nära.
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. S.
89. Rovdjuren och deras förvaltning. M.
90. Straffskalan för mord. Ju.
91. Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning. S.
92. Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning. Ju.
93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Ju.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]
Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnporno-
grafi. [54]
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av
2006 års revisorsdirektiv. [56]
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.
En övergripande genomgång. [67]
Ett decennium med personval.
Erfarenheter och utfall. [68]
Bestämmelser om domstolarna i regerings-
formen. Expertgruppsrapport. [69]

En starkare företagsinteckning. [71]
Lagring av trafikuppgifter för brotts-
bekämpning. [76]
Värdet av valdeltagande. [84]
Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. [85]
Straffskalan för mord. [90]
Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning [92]
Den kommunala självstyrelsens grundlags-
skydd. Expertgruppsrapport. [93]

Utrikesdepartementet

Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor
och kriser. [31]
En svensk veteranpolitik, del 1.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [77]

Socialdepartementet

Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag.
[16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder.
[37]
Patientdata och läkemedel m.m. [48]
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]
Kostnader för personlig assistans.
Skärpta regler för utbetalning, användning
och återbetalning av assistansersättning.
[73]
Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.
+ Lättläst + daisy. [82]
Att lära nära.
Stöd till kommuner för verksamhetsnära
kompetensutveckling inom omsorg och
vård av äldre. [88]

Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning [91]

Finansdepartementet

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälsa- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]
Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [25]
Flyttning och pendling i Sverige. [35]
Tsunamibandet. [44]
Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]
Riksbankens finansiella oberoende. [51]
Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen. [61]
Utjämnning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. [62]
Kommunal kompetens i utveckling. [72]
Upplåtelse av den egna bostaden. [74]
Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. [75]

Utbildningsdepartementet

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialskolor. + Lättläst + Daisy. [30]
Studiestödsdatalag. [64]
Tre nya skolmyndigheter. [79]
Resurser för kvalitet. [81]
Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. [87]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]
Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. [36]
Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. [57]
En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. [63]
Bättre djurskydd – mindre krångel. [86]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]
GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]
Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. [60]
+ engelsk översättning.
Reach – genomförande och sanktioner. [80]
Rovdjuren och deras förvaltning. [89]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]
Auktorisation av patentombud. [27]
Tillväxt genom turistnäringen. [32]
Släpvagnskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]
Den osynliga infrastrukturen
– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. [47]
Organisationsform för VTI och SIKA. [49]
Betalingstider i näringslivet. [55]
Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. [58]

Strategiska godsnoder i det svenska transport-systemet – ett framtidsperspektiv. [59]

Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatsystemet. [70]

Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. [78]

Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. [83]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:

Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.

Metodbok:

JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]

Rörelser i tiden. [66]

Kulturdepartementet

Mångfald är framtiden. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. [43]