Den kommunala självstyrelsen och grundlagen

Betänkande av Kommittén om den kommunala
självstyrelsens grundlagsskydd
Stockholm 1996

Den kommunala självstyrelsen och grundlagen

SOU 1996:129

Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd
Stockholm 1996

Statens offentliga utredningar
1996:129
Inrikesdepartementet

Den kommunala självstyrelsen och grundlagen

Betänkande av Kommittén om den kommunala
självstyrelsens grundlagsskydd
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Graphic Systems AB, Malmö 1996

ISBN 91-38-20370-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jörgen Andersson

Regeringen beslutade den 17 augusti 1995 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna.

Till ordförande i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 september 1995 generaltulldirektören Ulf Larsson. Som övriga ledamöter förordnades fr.o.m. den 4 oktober 1995 riksdagsledamöterna Peter Eriksson (mp), Lennart Hedquist (m) och Ingvar Johnsson (s), kommunalrådet Ingegerd Karlsson (s), riksdagsledamoten Sonia Karlsson (s), läraren Maria Larsson (kd), personalchefen Annelie Nordström-Eriksson (s), kommunalrådet Ilmar Reepalu (s), landstingsrådet Bo Ringholm (s), f.d. borgarrådet Lennart Rydberg (fp), läraren Camilla Sköld (v) samt kommunalrådet Åsa Torstensson (c).

Den 24 januari 1996 entledigades Bo Ringholm. Landstingsrådet Berndt Jonsson förordnades fr.o.m. den 5 februari 1996 som ny ledamot.

Att som sakkunniga delta i kommitténs arbete förordnades fr.o.m. den 4 oktober 1995 finansrådet Sören Häggroth, rättschefen Göran Schäder och professorn Nils Stjernquist. Samtidigt förordnades chefsjuristen Susanne Billum, departementsråden Dan Johansson och Agneta Rönn-Diczfalusy samt direktören Ulf Wetterberg som experter.

Dan Johansson entledigades fr.o.m. den 1 juli 1996 och Susanne Billum fr.o.m. den 4 september 1996. Fr.o.m. sistnämnda dag förordnades förbundsjuristen Håkan Torngren som ny expert.

Som sekreterare åt kommittén har hovrättsassessorn Lennart Strinäs tjänstgjort fr.o.m. den 1 oktober 1995 och hovrättsassessorn Åsa Liljeroth fr.o.m. den 1 november 1995.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129).

Ledamöterna Peter Eriksson, Lennart Hedquist, Maria Larsson och Camilla Sköld har avgett reservationer. Särskilt yttrande har avgetts av ledamoten Åsa Torstensson.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i september 1996

Ulf Larsson

Peter Eriksson *Lennart Hedquist* *Ingvar Johnsson*

Berndt Jonsson *Ingegerd Karlsson* *Sonia Karlsson*

Maria Larsson *Annelie Nordström-Eriksson*

Ilmar Reepalu *Lennart Rydberg* *Camilla Sköld*

Åsa Torstensson

/ Lennart Strinäs
Åsa Liljeroth

Innehållsförteckning

Ordlista

Skattekraft är skatteunderlag per invånare i en kommun eller ett landsting. Uttrycks i procent av medelskattekraften eller som skattekronor per invånare.

Eget skatteunderlag är summan av beskattningsbara inkomster i en kommun respektive ett landsting. Uttrycks i skattekronor.

Garanterad skattekraft är det skatteunderlag per invånare som garanteras i utjämningssystemet.

Garanterat skatteunderlag är det antal skattekronor som motsvarar den garanterade skattekraften.

Grundgaranti är den garanterade skattekraften uttryckt i en form av grundgaranti som en procentandel av medelskattekraften.

Medelskattekraft är summan av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsten för samtliga skattskyldiga i riket fördelat per invånare.

Uppräknad medelskattekraft är medelskattekraften enligt taxeringen för året före bidragsåret multiplicerad med uppräkningsfaktorn.

Uppräknat skatteunderlag är skatteunderlag enligt taxeringen för året före bidragsåret multiplicerat med uppräkningsfaktorn.

Uppräkningsfaktorn är den faktor som skatteunderlaget respektive medelskattekraften enligt taxeringen för året före bidragsåret multipliceras med för att fastställa uppräknat skatteunderlag och uppräknad medelskattekraft.

Generell garantinivå är en av Statistiska Centralbyrån (SCB) fastställd procentandel av den uppräknade medelskattekraften som garanteras kommunerna. Garantinivån fastställs med utgångspunkt i den av riksdagen beslutade bidragsramen.

Sammanfattning

Inledning

Medborgarinflytandet utövas i Sverige dels på statlig, dels på kommunal nivå. På den nationella statliga nivån är riksdagen det folkvalda beslutande organet. Den kommunala självstyrelsen utövas dels av kommunerna, dels av landstingen.

Ideologin bakom våra dagars kommunala självstyrelse växte fram under första delen av 1800-talet och befästes genom 1862 års kommunalförordningar. Genom dessa blev kommunernas lokala autonomi konstitutionellt fastlagd samtidigt som utgångspunkten för lagstiftningen var att kommunerna fick all sin kompetens från staten.

Under de drygt 130 år som förflutit sedan kommunalförordningarnas tillkomst har den kommunala sektorn genomgått en omvälvande förändring. Kommunerna och landstingen svarar i dag för merparten av de samhällsuppgifter som berör de enskilda medborgarna och har i ett internationellt perspektiv en mer framträdande roll inom den offentliga sektorn än vad som är vanligt i de flesta andra länder. Den kommunala självstyrelsen som en del av folkstyrelsen har följdriktigt slagits fast i regeringsformen (RF). I olika förarbeten till lagstiftning på det kommunala området har den kommunala självstyrelsen också framhållits som en av grundvalarna för vårt demokratiska styrelseskick. Detta innebär emellertid inte att enighet alltid rått kring vilka uppgifter som bör anförtros kommuner och landsting eller det faktiska utrymmet för den kommunala självstyrelsen inom respektive område.

Kommitténs huvuduppgift har varit att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Det har under arbetets gång visat sig att kommunal självstyrelse är ett svårfångat begrepp, som används både för att beteckna en princip och som ett honnörsord. Dess närmare innebörd har diskuterats och någon klar juridisk eller statsvetenskaplig definition av begreppet är svår att finna. Trots att kommunal självstyrelse inte är någon ny företeelse är det första gången som en statlig kommitté fått i uppdrag att göra en mer sammanhängande analys av den kommunala självstyrelsens och den därmed förknippade beskattningsrättens innebörd.

Kommitténs uppdrag skall ses mot bakgrund av den konstitutionella debatt som förekom våren 1995 med anledning av regeringens förslag om ett nytt bidrags- och utjämningssystem mellan kommuner respektive landsting. Förslaget innebar att skatt som togs upp i en kommun eller ett landsting delvis skulle kunna tas i anspråk för att bekosta andra kommuners respektive landstings uppgifter. Frågan var om ett sådant utjämningssystem kunde anses förenligt med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

I kommitténs uppdrag att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten har ingått att bedöma behovet av ändringar i eller förtydliganden av RF:s bestämmelser samt lämna förslag till sådana ändringar. Kommittén har också haft att yttra sig över ett antal förslag med anknytning till grundlagsbestämmelserna. Dessa förslag avser olika modeller för kommunal inkomstutjämning, budgetbalans i kommuner och landsting samt hur man skall hantera problem som uppstår när kommuner och landsting inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser. Kommittén har slutligen - efter önskemål från kommunalt håll - utrett förutsättningarna för ökat utrymme för direktdelegation av normgivningsmakt till kommuner och landsting.

I detta betänkande presenterar kommittén resultatet av sitt arbete.

Enligt kommittén kan den kommunala självstyrelsen sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt.

> "Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra,* d.v.s. 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 den kommunala 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."

Kommittén anser att vissa förhållanden rörande den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten bör föranleda en ändrad reglering i RF och föreslår att det - i samband med denna revidering - skall införas ett nytt kapitel i RF, kallat Kommunerna och landstingen. I

kapitlet skall regleras sådana förhållanden som rör kommunerna och landstingen och som kan anses specifika för den kommunala sektorn. Kommittén föreslår vidare att riksdagen ges ökade möjligheter att direktdelegera normgivningsmakt till kommuner och landsting.

Nuvarande reglering av kommunal verksamhet

Den nu gällande RF trädde i kraft den 1 januari 1975. Till skillnad från sin föregångare innehåller den flera bestämmelser som är av grundläggande betydelse för kommunernas och landstingens ställning i det svenska samhällssystemet. Således stadgas redan i RF:s inledningsparagraf (1 kap. 1 §) bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vidare anges i 1 kap. 7 § att beslutanderätten i kommunerna (varmed enligt RF:s nuvarande terminologi även avses landsting) utövas av valda församlingar samt att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Av betydelse för grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen är också bestämmelsen i 8 kap. 5 § RF, som föreskriver att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag. Enligt samma lagrum är det också riksdagen som i lag meddelar föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Genom angivna bestämmelser, och övriga stadganden som rör kommunerna och landstingen, tillmäter RF den kommunala självstyrelsen ett betydande värde. Den närmare innebörden av grundlagsreglerna om den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten är emellertid inte alldeles klar. I kap. 2 redogörs för RF och dess förarbeten. Diskussionen kring grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten sådan den gestaltat sig efter det att RF trädde i kraft behandlas i kap. 4.

Begreppet kommunal självstyrelse förekommer även i kommunallagen (1991:900). I 1 kap. 1 § denna lag föreskrivs således att kommuner och landsting på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Såvitt gäller kommunallagstiftningen kan konstateras att ett väl utvecklat resonemang angående den kommunala självstyrelsen förekom redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar. Trots det kom det att dröja ända till den 1 januari 1992 innan principen om kommunal självstyrelse genom ett uttryckligt stadgande lyftes in i den kommunalrättsliga lagstiftningen. I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 23) beskrivs den moderne lagstiftarens syn på den kommunala självstyrelsen. I propositionen uttalas att bestämmelsen

om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Vidare framhålls att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total. Graden av självstyrelse avgörs - heter det - ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Generellt kan om utvecklingen på det kommunalrättsliga området sägas att den skett på ett för den kommunala självstyrelsen gynnsamt sätt. Tydligast gäller detta kanske kommunernas och landstingens inre organisation, inte någon av tidigare kommunallagar har i samma utsträckning som 1991 års lag lämnat kommunerna och landstingen frihet att bestämma i dessa frågor.

Utöver regleringen i RF och kommunallagen styrs kommunernas och landstingens handlande av en omfattande och till sin art mycket skiftande specialreglering. En typ av specialreglerad kompetens - de s.k. smålagarna - ger ett tillskott till kommunernas och landstingens allmänna kompetens. Den genom smålagarna tillförda kompetensen berör emellertid endast förhållandevis perifera områden.

En annan - och viktigare - typ av speciallagstiftning är i stället inriktad på att göra vissa uppgifter obligatoriska för kommunerna och landstingen, t.ex. socialtjänstlagen (1980:620). Den obligatoriska verksamheten utgör sammantagen den allra största delen av kommunal verksamhet. Även inom det obligatoriska området har den kommunala handlingsfriheten under framför allt de två senaste decennierna generellt sett ökat. Avregleringen inom detta område har dock inte slagit igenom i samma utsträckning som i kommunallagen, något som dock kan sägas ligga i sakens natur eftersom den specialreglerade obligatoriska sektorn rör offentliga förvaltningsuppgifter som staten ålagt kommuner och landsting att handha på lokal respektive regional nivå.

En utförlig redogörelse för kommunallagstiftningen genom tiderna samt en översikt över hur speciallagstiftningen utvecklats lämnas i kap. 3

Förutom regleringen i RF, kommunallagen samt speciallagstiftningen finns vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna och landstingen i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, till vilken Sverige anslöt sig år 1989. Områden som berörs i konventionen är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, kommunernas administrativa struktur samt kommunernas ekonomiska resurser. Europakonventionen om kommunal självstyrelse behandlas i kap. 5.

Motiv för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen motiverades ursprungligen av en strävan efter självständighet från statsförvaltningen. Det förekom också en naturrättsligt grundad föreställning om att det fanns vissa uppgifter som var gemensamma endast för de människor som levde inom ett lokalt avgränsat område och som var av annan karaktär än de riksomfattande statliga uppgifterna. Ur en annan synvinkel motiverades den kommunala självstyrelsen med ett förvaltningstekniskt mål, nämligen att på ett smidigare och billigare sätt än en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skapa självständiga lokala förvaltningsorgan. Självstyrelsen hade också ett politiskt mål; genom självstyrelse skulle folket fostras till goda medborgare. Från mitten av 1800-talet kompletterades idéerna om den lokala självstyrelsen med associationstanken, enligt vilken den kommunala gemenskapen utgjorde en form av permanent föreningssamverkan.

Genom 1862 års kommunalförordningar tillskapades ca 2 500 kommuner på lokal nivå samt - som en särskild kommuntyp - landsting i varje län. Utgångspunkten för den kommunala självstyrelsen var enligt 1859 års betänkande att kommunerna fick sitt berättigande från staten, men att en delegerad rätt till självstyrelse för gemensamma angelägenheter var en nödvändighet för att kommunbegreppet överhuvudtaget skulle komma i fråga.

Synsättet att kommunerna och landstingen får all sin kompetens - både den allmänna och den specialreglerade - genom delegation från staten har stått sig genom tiderna och har medfört att en viss statlig kontroll- och tillsynsmöjlighet över den kommunala verksamheten ansetts ofrånkomlig.

Kommunerna hade redan från början till uppgift att handha två slags uppgifter. Dels var de genom speciallagstiftning ålagda att ombesörja vissa uppgifter, dels fick de enligt ett allmänt kompetensstadgande rätt att även i övrigt "sköta sina egna gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Kommunerna gavs också en rätt att ta upp skatt av kommunmedlemmarna för att finansiera sin verksamhet. För att säkerställa att kommunernas handlande höll sig inom det tillåtnas gränser kunde de kommunala besluten överklagas genom kommunalbesvär (numera laglighetsprövning).

Vad som i dag brukar kallas den kommunala självstyrelsens tre bärande element - d.v.s. självbestämmanderätten, självbeskattningsmakten samt det kommunala besvärsinstitutet - var således etablerade redan 1862. Av uttalanden i motiven - liksom genom uttrycket "sina" i den allmänna kompetensbestämmelsen - framgår att även lokaliseringsprincipen gällde 1862. Denna princip innebär att den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver skall ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna.

De uppgifter som kommunerna och landstingen genom specialförfattningar var ålagda att sköta var redan från början betydande men ännu i slutet av 1800-talet av begränsad omfattning. I samband med uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten har kommunernas och landstingens uppgifter successivt ökat. Den kraftiga expansion som kännetecknat den kommunala sektorn har inte så mycket berott på att uppgifter som tidigare ombesörjdes av staten överförts till kommun eller landsting. I stället har expansionen till stor del haft sin grund i att sådana verksamhetsområden som redan i början av 1900-talet åvilade kommunerna och landstingen vuxit såväl i omfattning som till sitt innehåll. Kommunerna och landstingen har även tagit på sig nya uppgifter. En del av de uppgifter som kommunerna tidigare utförde inom ramen för sin allmänna kompetens har genom speciallagstiftning också gjorts obligatoriska.

Parallellt med den kommunala expansionen har emellertid även skett en expansion på den statliga sidan, och vissa verksamheter som tidigare varit kommunala har överförts till staten.

Även om det således funnits utvecklingstendenser åt båda håll måste den sammanfattande bedömningen bli att utvecklingen av den offentliga förvaltningen präglats av ett decentralistiskt synsätt, enligt vilket det ansetts angeläget att en stor del av den offentliga verksamheten ombesörjs av kommuner och landsting.

De värden som ansetts bättre kunna tillgodoses genom kommunal självstyrelse än genom en alternativ organisation av samhällsförvaltning brukar inom kommunforskningen delas in i effektivitetsvärden och demokrativärden.

Kommunal självstyrelse innebär ett beslutsfattande som sker nära människorna och med deras medverkan. Det skapar förutsättningar för medborgarna att påverka och direkt utöva inflytande över verksamheten samt utkräva ansvar. Att beslutanderätten utövas av lokala och regionala organ med representativt styrelseskick innebär också en spridning av makten i samhället genom att fler får vara med och fatta beslut. Samtidigt medför det förhållandet att man kan utnyttja redan befintliga lokala och regionala enheter för genomförandet av statliga beslut förutsättningar för en effektivare resursanvändning än om motsvarande statliga organisation skulle byggas upp.

Den kommunala självstyrelsen och dess begränsningar

Som framgått inledningsvis tillades kommunerna genom 1862 års kommunalförordningar inte en oinskränkt kommunal självstyrelse. Staten har aldrig övergivit sitt ansvar för eller tillsyn över den kommunala verksamheten. Den kommunala självstyrelsen är alltså till sin natur begränsad. Det svenska synsättet på kommunernas och landstingens funktion och verksamhet innebär dels att vissa offentliga

uppgifter och mål inte anses kunna tillgodoses genom den kommunala självstyrelsen, dels att viss statlig styrning av den kommunala verksamheten inte bara är tillåten utan också nödvändig.

Enligt RF är den kommunala självstyrelsen en del av den offentliga makten. Gränsen statligt-kommunalt är emellertid inte en gång för alla given och en strikt avgränsning av de kommunala uppgifterna har med tiden tett sig både olämplig och svårgenomförbar. Under fortlöpande anpassning till nya förhållanden och bedömningar har ansvarsfördelningen mellan stat-kommun-landsting i stället i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden.

Även förhållandet mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen har i viss mån förändrats. Som en konsekvens av att staten överlåtit en stor del av ansvaret för genomförandet av reformpolitiken till kommuner och landsting har staten och de kommunala självstyrelseorganen blivit alltmer integrerade. Generellt sett har förhållandet mellan stat, kommun och landsting i allt större utsträckning kommit att präglas av samverkan för att uppnå gemensamma samhälleliga mål.

Då nuvarande RF trädde i kraft hade genom den senaste kommunindelningsreformen antalet kommuner reducerats till 278 stycken. Genom reformen skapades inte bara större utan också mer kompetenta kommuner. Utvecklingen under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet präglades i stor utsträckning av den förändrade situation som kommunsammanslagningarna innebar. Kommunerna och även landstingen gavs efterhand allt större frihet att utforma verksamheten utifrån lokala respektive regionala förhållanden och detaljregleringen av den kommunala verksamheten minskade. Denna ideologiska utveckling mot ett ökat ansvar för de kommunala organen har varit kännetecknande för hela tidsperioden från 1975.

Från mitten av 1980-talet har även det försämrade statsfinansiella läget i allt större utsträckning präglat utvecklingen. De ökade kraven på resurshushållning och effektivitet, men även svårigheterna att från central nivå styra den alltmer omfattande och komplexa kommunala sektorn, har medfört ytterligare behov av decentralisering, avreglering och en ökad organisationsfrihet för kommuner och landsting.

Samtidigt med utvecklingen mot en minskad detaljstyrning av den kommunala verksamheten har emellertid de senaste åren kunnat noteras en utveckling även i motsatt riktning. Exempel härpå utgör den ökade andelen s.k. rättighetslagstiftning (d.v.s. lagstiftning som garanterar enskilda som befinner sig i en utsatt situation vissa förmåner av grundläggande slag). Den ekonomiska krisen har även fört med sig ett ökat behov från statens sida att påverka den kommunala sektorns ekonomi. Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen brukar motiveras med att den kommunala självstyrelsens princip måste

vägas mot andra samhälleliga värden, för vilka staten anses ha det yttersta ansvaret.

Statlig styrning brukar motiveras av hänsyn till väsentliga allmänna intressen och de centrala politiska organens behov av att kunna genomföra en fastställd politik för landet i dess helhet. Således brukar anföras att staten har ansvar för

1) offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket, t.ex. utrikespolitik, försvar samt skyddet för medborgarnas liv, hälsa och sociala trygghet
2) fördelningspolitiken
3) samhällsekonomin

Angivna s.k. motstående intressen - vilka kommenteras mer utförligt i avsnitt 7.1.3 - kan och har också motiverat ingrepp i den kommunala bestämmanderätten. Den kommunala självstyrelsen rymmer emellertid också inneboende begränsningar, av vilka särskilt skall nämnas lokaliseringsprincipen och besvärsinstituten.

Den kommunala självstyrelsens innebörd och dess förhållande till RF

Kommunal självstyrelse kan enkelt definieras som kommunernas och landstingens rätt att själva bestämma inom sitt område. Med denna självstyrelserätt anses även följa en rätt att besluta om finansieringen (den kommunala beskattningsrätten eller rätten till egna resurser).

Full kommunal självstyrelse inom en sektor existerar emellertid knappast i verkligheten. Den kommunala självstyrelsen är och har alltid varit relativ. Bästa sättet att få en uppfattning om dess faktiska innebörd är att ange vissa väsentliga beståndsdelar som kan anses kännetecknа den kommunala självstyrelsen. Dessa - vilka kommenteras mer utförligt i avsnitt 7.1.4 - kan sammanfattas enligt följande.

Genom stadgandet om kommunal självstyrelse i 1 kap. 1 § RF, tillsammans med bestämmelsen i 1 kap. 7 § RF om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar, ger RF uttryck för betydelsen av kommunal självstyrelse som en del av folkstyrelsen. Det är kommunmedlemmarna som vid allmänna val utser kommunens och landstingets högsta beslutande organ och detta organ utser i sin tur styrelse och nämnder för förvaltningen av den kommunala verksamheten. Genom detta grundlagsskydd garanteras den politiska beslutanderätten på lokal och regional nivå liksom medborgarnas möjligheter till inflytande över verksamheten.

Kommunernas och landstingens betydelse som organ för folkviljan och förutsättningarna för den kommunala demokratin har under de gångna årtiondena tilldragit sig mycken uppmärksamhet. Det bör

anmärkas att kommunal självstyrelse och kommunal demokrati inte är synonyma begrepp. Kommunal självstyrelse kan föreligga trots att det beslutande organet inte utses i demokratiska former. Det är däremot svårt att tänka sig en fungerande kommunal demokrati om det inte samtidigt förekommer ett utrymme för kommunal självstyrelse. En väl utvecklad lokal och regional demokrati förutsätter således att den kommunala självstyrelsen har en reell innebörd.

Som anförts ovan kan emellertid den kommunala självstyrelsen aldrig vara total. Detta framgår bl.a. av bestämmelsen i 8 kap. 5 § RF som ger stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Enligt samma lagrum är det också riksdagen som genom lag bestämmer grunderna för den kommunala beskattningen samt meddelar föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Bestämmande för den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll är för det första vilka områden inom den offentliga sektorn som skall vara statliga respektive kommunala.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen har, som framgått ovan, i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden. Även för framtiden måste det bedömas som angeläget att gränserna för en kommunal självstyrelsesektor kan ändras i takt med den fortsatta samhällsutvecklingen. Bl.a. av detta skäl har kommittén inte funnit det lämpligt att i grundlagen genomföra en strikt avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter.

Som kommittén utvecklar i avsnitt 7.2.3 bör ett kommunalt självstyrelseansvar utgöra en betydelsefull faktor vid avvägningen av ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ, och en allmän strävan bör vara att så långt det är möjligt låta offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. Genom att samla väsentliga bestämmelser om kommuner och landsting i ett särskilt kapitel i RF - och i en bestämmelse understryka den betydelse principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas i normgivningssammanhang - vill kommittén - förutom att markera vikten av den kommunala självstyrelsen - ge uttryck för betydelsen av att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt.

Sedan man väl bestämt sig i huvudmannaskapsfrågan anses enligt den i dag vedertagna uppfattningen den kommunala självstyrelsens princip gälla för all verksamhet där kommun eller landsting är huvudman, något som också anges i kommunallagen. Som framgår av avsnitt 7.2.5 kan emellertid diskuteras om inte RF:s förarbeten ger uttryck för en annan - och snävare syn - på den kommunala självstyrelsen, något som enligt kommitténs uppfattning bör föranleda ett förtydligande i RF.

Avgörande för den faktiska självstyrelsens innehåll är - förutom frågan om huvudmannaskapet - hur pass långt den kommunala självstyrelsen skall tillåtas slå igenom inom de områden som kommunerna respektive landstingen fått befogenhet respektive ålagts att sköta.

Ramen för vad kommunerna och landstingen får lov att ha hand om anges i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Där sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Genom speciallagstiftning är emellertid kommuner och landsting ålagda att ombesörja vissa angelägenheter, t.ex. skolan, socialtjänsten och sjukvården. Därutöver har kommuner och landsting genom särskilda s.k. smålagar i vissa fall getts befogenhet att agera även inom områden där de annars inte hade haft denna rätt.

Graden av självstyrelse varierar mellan olika sektorer av den kommunala verksamheten. Genom RF:s förarbeten anses dock kommunerna och landstingen i förhållande till staten vara garanterade en s.k. fri sektor inom vilken det skall finnas utrymme för en kommunal initiativrätt. Inte ens inom den fria sektorn är emellertid självstyrelsen total. Befogenheten begränsas framför allt av lokaliseringsprincipen och av kommunmedlemmars rätt till laglighetsprövning av kommunala beslut. Vidare begränsas befogenheten av vissa andra kommunalrättsliga principer, t.ex. likställighetsprincipen och förbudet för kommuner och landsting att driva näringsverksamhet med vinstsyfte. Slutligen skall påpekas att skiljelinjen mellan s.k. frivillig och obligatorisk verksamhet inte är en gång för alla given. En angelägenhet, som de kommunala organen ombesörjer inom ramen för sin allmänna kompetens, kan således brytas ut och genom lagstiftning göras obligatorisk.

Som framgått ovan gäller principen om kommunal självstyrelse även beträffande sådan verksamhet som kommuner eller landsting genom lag är skyldiga att ombesörja. Inom detta område har emellertid staten generellt sett större möjligheter att utforma föreskrifter/normer för hur verksamheten skall bedrivas samt utöva tillsyn. Speciallagstiftningen innebär olika stark styrning inom olika sektorer. Inom vissa områden går styrningen mycket långt medan det inom andra områden ges en betydande frihet åt de kommunala organen. Inom delar av det specialreglerade området omfattas kommuner och landsting också av samma krav vad gäller myndighetsutövning som om verksamheten bedrivits av en statlig myndighet. Ett besluts laglighet och lämplighet kan i sådant fall överprövas genom förvaltningsbesvär.

Förutom begränsningar i den lagstiftning som specifikt styr den kommunala verksamheten är kommuner och landsting i egenskap av arbetsgivare och utövare av viss verksamhet underkastade samma

lagstiftning som gäller för andra i sådana sammanhang. Vidare kan staten påverka det kommunala beslutsfattandet och därmed självstyrelsen genom bidrag och bidragsbestämmelser eller annan styrning av den kommunala ekonomin samt genom överläggningar med kommun- och landstingsförbunden.

Kommunernas och landstingens handlingsfrihet begränsas slutligen av de finansiella resurser som står till deras förfogande. Denna begränsning är kanske den som är mest påtaglig för kommuner och landsting i allmänhet och för vissa kommuner och landsting i synnerhet. Vikten av att självstyrelsen inte bara ges ett formellt utan även ett materiellt innehåll har på senare tid alltmer börjat åberopas.

Vad avser hela den kommunala verksamheten har kommunerna och landstingen nära nog total frihet att bestämma formerna för sin inre organisation.

För att finansiera sin verksamhet har kommunerna och landstingen en grundlagsstadgad rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Beskattningsrätten är dock inte absolut och dess närmare innebörd kan diskuteras (vilket görs nedan).

Vad avser den kommunala ekonomin begränsas kommunernas och landstingens handlingsfrihet även av regler som bl.a. föreskriver att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet samt förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Avsikten är också att regeringen under hösten 1996 skall presentera ett förslag om att återinföra kravet om att kommunernas och landstingens ekonomi skall vara i balans. Regeringen har under sommaren 1996 även beslutat att en översyn skall ske av kommunallagens bestämmelser om medelsförvaltningen.

De samhälleliga värden som den kommunala självstyrelsen alltid måste vägas emot, och som redovisats ovan, kan sägas vara lika allmänt omfattade som principen om kommunal självstyrelse. Vad saken handlar om är således att finna en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen. Att resultatet av en sådan avvägning kan variera beroende på samhällsutvecklingen är uppenbart. I ekonomiskt besvärliga tider finns det således en tendens att låta det övergripande intresset för samhällsekonomin väga tyngre än principen om kommunal självstyrelse.

Vad som ibland hävdas vara den kommunala självstyrelsens dilemma är att den kommunala verksamheten till så stor del utgörs av sådan verksamhet som kommunerna och landstingen är skyldiga att ombesörja. Den kommunala självstyrelsen inom dessa områden begränsas av lagar och föreskrifter och kommunerna och landstingen kan inte under åberopande av medelsbrist underlåta att fullgöra sina åligganden. Om styrningen av den obligatoriska verksamheten hålls oförändrad eller ökar samtidigt som den kommunala verksamheten i

stort underkastas ekonomiska restriktioner finns en risk att utrymmet för en egen kommunal initiativrätt successivt krymper. Det är därför av stor vikt att konsekvenserna av en typ av begränsning bedöms mot bakgrund av andra redan gällande (eller planerade) begränsningar.

Som kommittén utvecklar i avsnitt 7.2.4 är det emellertid inte alltid som konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen av olika typer av åtgärder blir föremål för så noggranna överväganden som vore önskvärt. För att säkerställa att så sker föreslår kommittén att RF kompletteras med en föreskrift om att principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas särskild betydelse vid all normgivning som rör kommunerna och landstingen. Med en sådan bestämmelse vill kommittén dels ge uttryck för betydelsen av att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt (se ovan), dels markera vikten av att självstyrelseintressena alltid beaktas i normgivningssammanhang.

Den kommunala beskattningsrätten

Den kommunala beskattningsrätten har ända sedan 1862 ansetts oupplösligt förknippad med den kommunala självstyrelsen och är också inskriven i 1 kap. 7 § andra stycket RF. Beskattningsrättens närmare innebörd och hur långt grundlagsskyddet sträcker sig har emellertid inte preciserats utan blivit föremål för tolkningar i olika sammanhang.

En första utgångspunkt för en tolkning av grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten måste enligt kommittén vara att rätten att ta ut skatt för skötseln av "sina uppgifter" avser inte bara de uppgifter som ryms inom den allmänna kompetensen utan även de specialreglerade uppgifterna. Härmed är emellertid inte beskattningsrättens närmare innebörd avgjord. Som kommittén närmare utvecklar i avsnitt 7.2.6 kompliceras situationen dels av att det är riksdagen som beslutar om såväl skatt till staten som om grunderna för den kommunala beskattningen, dels av det förhållandet att den kommunala verksamheten inte bara finansieras med egna skatter utan även med statsbidrag. Vad gäller sistnämnda förhållande är det helt klart så att beskattningsrätten är relativ i så måtto att skatt endast får utdebiteras i den omfattning som behövs för skötseln av de uppgifter som på olika grunder åvilar kommunen eller landstinget. Genom statsbidragsgivning kan således staten i viss mån påverka kommunalskatterna så att de hamnar på en nivå som utifrån en skattepolitisk bedömning anses rimlig.

Då det gäller den kommunala beskattningsrättens förhållande till riksdagens beskattningsmakt enligt 1 kap. 4 § RF samt det som i 8 kap. 5 § RF benämns grunderna för den kommunala beskattningen är situationen betydligt mer komplicerad.

Föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen finns i kommunalskattelagen (1928:370). Därutöver regleras debitering och uppbörd i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Principerna för vad som skall ligga till grund för den kommunala beskattningen har under årens lopp ändrats ett flertal gånger. I samband med olika skatteomläggningar har den påverkan på kommunernas och landstingens inkomster, som de ändrade skattereglerna inneburit, föranlett diskussion om i vad mån kompensation skulle utgå till kommunsektorn för skattebortfallet. Någon diskussion kring grundlagsenligheten av beslutade ändringar i principerna för den kommunala beskattningen och hur dessa förhåller sig till den kommunala beskattningsrätten har - vad kommittén kunnat finna - inte förts. I stället har diskussionen om var gränsen går mellan en tillåten respektive en otillåten inskränkning i beskattningsrätten i stor utsträckning varit fokuserad på frågan om tillåtligheten av skattestopp respektive skattetak. I denna del kan konstateras att RF:s bestämmelse om den kommunala beskattningsrätten inte hindrat tillfälliga skattestopp.

Den kommunala beskattningsrätten utgör en väsentlig förutsättning för den kommunala självstyrelsen. Beskattningsrätten måste därför ses mot bakgrund av den betydelse som den kommunala självstyrelsen tillmäts i RF. Härav följer - som Lagrådet också uttalat - att i ju högre grad ingripanden i beskattningsrätten innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun eller ett landsting att handha sina uppgifter desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt.

Det förhållandet att grunderna för såväl den statliga som den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag - i förening med att RF inte innehåller några garantier för att den kommunala beskattningsrätten skall lämnas oinskränkt - innebär emellertid att RF inte ovillkorligen hindrar åtgärder som begränsar beskattningsrätten samt att en viss åtgärds tillåtlighet måste ses i sitt sammanhang och vägas mot det ändamål som åtgärden avser att tillgodose. I varje enskilt fall måste det därför bli en avvägningsfråga om den aktuella åtgärden strider mot grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten. Det går således inte att i RF slå fast beskattningsrättens exakta innebörd. Enligt kommitténs uppfattning är det inte heller möjligt att i lagtext precisera under vilka förutsättningar som det kan anses tillåtet att besluta om ingrepp i beskattningsrätten. Kommittén anser dock att följande riktlinjer - vilka får anses svara mot den praxis som utvecklats - bör tjäna som ledning vid bedömningen av om en begränsning i beskattningsrätten kan anses förenlig med grundlagen.

Av de olika typer av ingrepp som hittills varit aktuella utgör åtgärder av typ skattestopp respektive skattetak de mest ingripande

inskränkningarna i kommunernas och landstingens beskattningsrätt. Trots det måste denna typ av åtgärder kunna tillåtas under speciella omständigheter. Enligt kommitténs uppfattning bör begränsningar i kommunernas och landstingens rätt att bestämma skatteuttagets storlek endast få ske om det föreligger synnerliga skäl för en sådan åtgärd, t.ex. om de utgör led i en samlad stabiliseringspolitisk handlingsplan. Sådana åtgärder bör också endast få beslutas för viss begränsad tid. Av vad som här sagts följer att åtgärderna bör vara av undantagskaraktär.

En rimlig utgångspunkt, som också kan anses stå i överensstämmelse med lagstiftningen om skattestopp under åren 1991-1993, är att åtgärder av detta slag inte bör beslutas för längre tid än högst två år i taget. En riktlinje bör enligt kommittén vidare vara att tillåtligheten av nya föreskrifter av denna ingripande karaktär efter en begränsad tid bör underställas en av folket vald ny riksdag. Med denna utgångspunkt bör beslut om åtgärder av nu aktuellt slag längst få gälla fram till det ordinarie val som följer närmast efter det att föreskriften beslutas. Som kommittén tidigare anfört bör åtgärder av typ skattestopp/skattetak vara av undantagskaraktär. I detta ligger att det efter en mandatperiod med ett flerårigt skattestopp/skattetak inte omedelbart bör fattas beslut om nya åtgärder av samma slag.

Ovan angivna riktlinjer bör enligt kommitténs uppfattning även tillämpas vad avser den metod för att motverka kommunala skattehöjningar som föreslagits i proposition 1995/96:213 om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998.

Vad gäller andra typer av åtgärder som på ett eller annat sätt påverkar det reella innehållet i beskattningsrätten - t.ex. förändringar i det kommunala skatteunderlaget - kan dessa vara av mycket varierande slag samt innebära olika stor påverkan på det faktiska utrymmet för kommunal självstyrelse. Det går därför inte att i generella termer ange vilka åtgärder som i dessa sammanhang är tillåtna respektive otillåtna. I den mån en åtgärd av nu aktuellt slag får lika ingripande konsekvenser för kommunernas och landstingens handlingsutrymme som ett skattestopp/skattetak bör dock samma förutsättningar gälla för att begränsningen skall få beslutas.

Med ovan angivna preciseringar anser kommittén det inte påkallat att föreslå någon annan ändring av RF:s reglering av den kommunala beskattningsrätten än vad som avser förutsättningarna för lagstiftning om inomkommunal utjämning. (Skälen för en grundlagsreglering i detta avseende redovisas nedan).

Kommunal inkomstutjämning

Det finns stora skillnader i skattekraft och därmed skatteinkomster mellan olika kommuner respektive landsting. Om dessa inte skall leda till alltför stora olikheter i kommunernas respektive landstingens möjligheter att bedriva kommunal verksamhet måste alla kommuner och landsting genom någon form av utjämning tillförsäkras någorlunda likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Frågan efter vilka principer skatteutjämningen skall ske har sedan 1960-talet så gott som oavbrutet varit föremål för utredning. Det utjämningssystem som vi har i dag bygger på principen om en inomkommunal utjämning och innebär i korthet att kommuner och landsting med hög skattekraft får avstå en del av sin skattekraft till förmån för kommuner och landsting med låg skattekraft. Tillåtligheten av ett sådant utjämningssystem blev - då det föreslogs våren 1995 - föremål för en omfattande konstitutionell debatt. Kommittén har haft i uppdrag att bedöma hur denna modell för inkomstutjämning liksom ytterligare två modeller - brytpunktsmodellen och en modell med statskommunal skatt - förhåller sig till RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Modellerna redovisas i rapporten Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68).

Brytpunktsmodellen

Brytpunktsmodellen innebär att det kommunala skatteunderlaget begränsas till att avse inkomster under skiktgränsen för statlig inkomstskatt, den s.k. brytpunkten. För inkomster över brytpunkten utgår endast statlig skatt, vilket alltså innebär att den procentuella skatten på dessa inkomster blir lika över hela landet. Det skattebortfall som modellen medför för kommunsektorn ersätts med ökade statsbidrag.

Brytpunktsmodellen medför att det kommunala skatteunderlaget reduceras med i genomsnitt 10-15 procent (bortfallet av skatteunderlag för främst vissa kommuner blir dock betydligt större) och modellens fördelningsmässiga effekter avses i stort bli desamma som för den modell med inomkommunal utjämning som vi har i dag.

Genom en begränsning av det kommunala skatteunderlaget till inkomster under brytpunkten inskränks den numera renodlade kommunala inkomstbeskattningen och en viss skatteväxling genomförs från kommunsektorn till staten. Brytpunktsmodellen innebär därför ett visst ingrepp i beskattningsrätten. Mot bakgrund av tidigare genomförda förändringar i det kommunala skatteunderlaget samt den diskussion som i andra sammanhang förekommit angående beskattningsrättens innebörd är det dock svårt att se att det skulle föreligga några

konstitutionella hinder mot att begränsa skatteunderlaget i den omfattning som anges i rapporten.

Inomkommunal utjämning

Grundtanken med ett inomkommunalt system är att få med alla kommuner och landsting och att göra utjämningen mer hållfast och oberoende av statlig finansiering. I en modell med inomkommunal utjämning garanteras alla kommuner respektive landsting motsvarande 100 procent av medelskattekraften. De kommuner och landsting som har en skattekraft som överstiger medelskattekraften får avstå en del av sina skatteinkomster till kommuner och landsting med en egen skattekraft som understiger medelskattekraften. De skatteinkomster som erläggs till systemet och de bidrag som erhålls från systemet skall i princip ta ut varandra. Vidare skall kompensationsgraden för dem med en skattekraft understigande medelskattekraften vara densamma som avgiftsgraden - d.v.s. den andel av skatteinkomsterna som erläggs till systemet - för dem med en skattekraft överstigande medelskattekraften.

Nu gällande system för inkomstutjämning bygger på principen om en inomkommunal utjämning. Som utvecklas i avsnitt 4.3.6 underkände Lagrådet det först utarbetade lagförslaget eftersom den dåvarande konstruktionen med avdrag från respektive tillägg till skatteinkomsterna inte ansågs förenlig med bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket RF att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Efter en lagteknisk omarbetning där tillägg respektive avdrag konstruerades om till bidrag respektive avgift godtogs de nya lagförslagen av Lagrådet. Lagförslagen antogs därefter i december 1995 av riksdagen.

Mot bakgrund av Lagrådets och riksdagens ställningstaganden får anses klarlagt att det utjämningssystem som sålunda beslutats kan förenas med RF:s bestämmelser. Den konstitutionella debatt som det ursprungliga respektive de slutliga lagförslagen föranledde visar emellertid att det föreligger en osäkerhet om hur RF skall tolkas. RF ger inte heller någon anvisning om i vilka situationer som åligganden av nu aktuellt slag kan beslutas.

Med det nya utjämningssystemet har man fört in en ny syn på den kommunala beskattningsrätten genom att skatt som tas upp av en kommun eller ett landsting ansetts delvis kunna tas i anspråk för att bekosta andra kommuners respektive landstings uppgifter. Ett sådant utjämningssystem innebär onekligen att utrymmet för den kommunala självstyrelsen minskar i vissa kommuner och landsting. Riksdagens ställningstagande får emellertid anses innebära att solidariteten inom kommunsektorn och behovet av att ge alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar väger tyngre vid den intresseav-

vägning som alltid måste göras vid bedömningen av om ett lagstiftningsförslag är förenligt med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Den syn som riksdagens ställningstagande sålunda ger uttryck för bör komma till klart uttryck i RF. Kommittén föreslår att RF kompletteras med en bestämmelse om att kommuner och landsting i lag får åläggas att bidraga till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter om det görs för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting.

Statskommunal basskatt

Med statskommunal basskatt avses att alla inkomsttagare skall betala kommunal basverksamhet genom en enhetlig statsskatt som återförs till kommunsektorn enligt vissa fördelningskriterier. I ett system med statskommunal skatt skulle finansieringsansvaret avseende baskostnaden för de obligatoriska verksamheterna åligga staten medan ansvaret för den fria sektorn helt skulle överlåtas till kommunerna och landstingen. För frivilliga kommunala angelägenheter, liksom för att ge möjlighet att hålla en högre servicenivå i de obligatoriska verksamheterna, skulle kommunerna och landstingen ha rätt att ta ut egen skatt, antingen helt fritt eller upp till ett fastställt tak.

Modellen med statskommunal skatt innebär att en skatteväxling genomförs från kommunsektorn till staten. Den kommunala beskattningsrätten begränsas till att i princip endast avse en rätt att utdebitera skatt för att finansiera frivillig kommunal verksamhet och en stor del av kommunernas och landstingens skatteinkomster byts ut mot statsbidrag. Ett sådant system innebär en principiell och omfattande förändring av den kommunala beskattningens innehåll och funktion. En så långtgående skatteväxling kan också uppfattas som en urholkning av den kommunala självstyrelsen. I sin förlängning finns en risk att en statskommunal basskatt leder till att kommunerna och landstingen inom det som hänförs till det obligatoriska området förlorar sin roll av självstyrelseorgan och mer eller mindre övergår till att fungera som lokala statliga förvaltningsmyndigheter. Om systemet dessutom kombineras med ett tak för den kvarstående kommunala beskattningsrätten blir konsekvenserna för självstyrelsen ännu större.

Utifrån dessa synpunkter är ett system med en statskommunal basskatt - i vart fall om det bygger på en så långtgående skatteväxling som nu angivits - den utjämningsmetod som medför störst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Enligt kommitténs uppfattning är ett sådant system knappast förenligt med dagens syn på självstyrelsens innebörd.

Ökat utrymme för direktdelegation av normgivningsmakt till kommuner och landsting

8 kap. 7 § RF ger i sin nuvarande lydelse riksdagen möjlighet att till regeringen överlåta viss normgivningskompetens inom det s.k. primära lagområdet. I samband med sådan delegering till regeringen kan riksdagen även - med stöd av 8 kap. 11 § RF - medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet, kommun eller landsting att meddela bestämmelser i ämnet. Bland de ämnesområden som omfattas av denna möjlighet till delegation och subdelegation märks trafik eller ordningen på allmän plats samt tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar.

Kommittén föreslår att 8 kap. 7 § RF ändras på det sättet att riksdagen fortsättningsvis får möjlighet att delegera den i paragrafen aktuella normgivningskompetensen direkt till även kommuner och landsting. Härigenom uppnås vissa fördelar, bl.a. blir RF:s normgivningssystem enklare och mer överskådligt. Av hänsyn till den kommunala självstyrelsen och till den stora betydelse som kommuner och landsting har i samhällslivet är det också naturligt att riksdagen direkt till dem kan överföra kompetens att meddela föreskrifter i de ämnen som anges i 8 kap. 7 § RF.

Kommunal ekonomi i balans

I departementspromemorian (Ds 1995:57) Kommunal ekonomi i balans föreslås bl.a. att kommuner och landsting skall upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. Regeringen har i årets kompletteringsproposition (1995/96:150) aviserat att man under hösten kommer att presentera ett förslag som innebär att ett lagstadgat balanskrav skall införas för kommunernas del år 1999 och såvitt avser landstingen år 2000.

Det föreslagna balanskravet kan - även om det innebär en skärpning av kommunallagens nuvarande bestämmelser om budgetens innehåll - framför allt sägas utgöra ett lagfästande av de intentioner om balans i kommunernas och landstingens ekonomi som fanns redan vid nu gällande kommunallags tillkomst. Detta förhållande - liksom det faktum att 1977 års kommunallag innehöll en bestämmelse om balanskrav - är omständigheter som i princip är tillräckliga för att konstatera att det inte föreligger någon konflikt mellan den nu föreslagna ordningen och regleringen i RF. Balanskravet i 1977 års kommunallag är av särskilt intresse eftersom denna lag antogs efter det att nuvarande RF trädde i kraft.

Kommittén finner inte heller att det ur ett rent självstyrelseperspektiv föreligger något hinder mot att lagstadga om ett kommunalt balanskrav. De skäl som ligger bakom förslaget - bl.a. att ge

grundförutsättningar för en långsiktig stabil finansiell utveckling - är till sin karaktär snarast sådana att de i själva verket kan sägas värna om den kommunala självstyrelsen.

Kommitténs slutsats är således, med hänvisning till ovan redovisade skäl, att det inte föreligger några konstitutionella hinder mot att genomföra den i departementspromemorian föreslagna lagstiftningen.

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter

Kommittén har under våren 1996 avgett remissyttrande över betänkandet (SOU 1996:12) Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. I betänkandet föreslås att frågor om kommunalt obestånd skall regleras i en särskild lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter.

Huvudregeln enligt den föreslagna lagen är att stöd skall lämnas efter ansökan av kommunen eller landstinget och att de administrativa åtgärder som det finns behov av skall vidtas på frivillig väg. Enligt förslaget skall emellertid regeringen under vissa angivna förhållanden även kunna besluta om tvångsförvaltning av en kommun eller ett landsting med betalningssvårigheter. Förutsättningen härför är att förhållandena är sådana att statligt ingripande behövs för sanering av ekonomin men att kommunen eller landstinget underlåter att ansöka om frivillig sanering eller avbryter ett påbörjat frivilligt förfarande. Tvångsförvaltning innebär att ett av regeringen utsett organ övertar större eller mindre delar av fullmäktiges uppgifter enligt kommunallagen. Ett förordnande om tvångsförvaltning får enligt förslaget endast avse begränsad tid och inte göras mer omfattande än som behövs. I betänkandet konstateras vidare att tvångsförvaltning inte är förenligt med RF:s föreskrift om att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Utredningen lägger därför fram ett förslag till ändring i RF som innebär att regeringen med stöd av lag för begränsad tid får besluta om undantag från vad som i detta avseende föreskrivs i RF.

Kommittén har i sitt remissvar tillstyrkt införandet av en lag som, grundad på frivillighet från kommunernas och landstingens sida, reglerar situationer av nu aktuellt slag. Kommittén menar att det är värdefullt att man i eventuella krissituationer - som av förklarliga skäl kräver snabba insatser av såväl kommunen/landstinget som av staten - har ett i förväg fastlagt regelverk som anger hur det formella skall hanteras. Arbetet kan då koncentreras på det väsentliga, nämligen att lösa krisen, i stället för att diskutera de inte helt lätta frågorna om tillvägagångssätt och uppgiftsfördelning. Kommittén har dock inte gått in på detaljerna i den föreslagna lagen.

Kommittén avstyrker däremot utredningens förslag om tvångsförvaltning. Att frånta en kommun eller ett landsting beslutanderätten är

detsamma som att - om än under begränsad tid - ta bort rätten till självstyrelse. Detta faktum ställer naturligtvis mycket höga krav på de skäl som måste finnas för att tvångsförvaltning skall kunna anses vara acceptabelt. Vid en samlad bedömning finner kommittén att de skäl som finns för tvångsförvaltning inte uppväger det intrång i den kommunala självstyrelsen som en sådan lagstiftning skulle innebära. Det är för övrigt inte heller sannolikt att eventuella bestämmelser om tvångsförvaltning någonsin skulle komma att tillämpas.

Nytt kapitel i RF

Det har genom tiderna rått stor enighet om den kommunala självstyrelsens betydelse för det svenska samhällsskicket. Mot bakgrund härav kan det synas anmärkningsvärt att kommunernas och landstingens ställning inte blivit föremål för större uppmärksamhet i nuvarande RF. Avsaknaden av detaljerade bestämmelser kring den kommunala självstyrelsesektorn i RF har å andra sidan inneburit att utvecklingen mot ett ökat ansvarsområde för de kommunala organen varit möjlig utan att vidta några grundlagsändringar. RF har inte heller lagt hinder i vägen för avregleringen av den kommunala sektorn eller den ökade organisationsfriheten för kommuner och landsting. Den omständigheten att RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten har karaktären av principstadganden har emellertid fått till följd att ledning för bestämmelsernas tolkning måst sökas i förarbetena.

Som framgår av redovisningen i betänkandet är RF:s förarbeten på dessa punkter svårtolkade. Det kan också diskuteras om de i alla avseenden överensstämmer med dagens syn på den kommunala självstyrelsen. Som framkommit ovan och som utvecklas i avsnitt 7.2, 8.2 samt 9 anser kommittén att vissa förhållanden rörande den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten bör föranleda en ändrad reglering i RF. Således bör av RF framgå att kommunal självstyrelse är en princip som gäller för all kommunal verksamhet. RF bör också innehålla en regel som säkerställer att den kommunala självstyrelsen tillmäts särskild betydelse vid all normgivning rörande kommunerna och landstingen. Vidare anser kommittén att grundlagsenligheten av det inomkommunala utjämningssystem som började tillämpas den 1 januari 1996 bör klarläggas i RF. Slutligen föreslår kommittén att riksdagen ges ökade möjligheter att direktdelegera normgivningsmakt till kommuner och landsting.

De ändringar i RF som kommittén anser behöver göras skulle i och för sig kunna utföras inom ramen för RF:s nuvarande uppbyggnad. Kommittén anser det emellertid både angeläget och naturligt att den betydelse kommunerna och landstingen har för det svenska samhällsskicket på ett tydligare sätt kommer till uttryck i RF.

Att den kommunala självstyrelsen i RF:s inledande paragraf betecknas som en av folkstyrelsens grundvalar är ett uttryck för den stora vikt som den kommunala självstyrelsen har och bör ha i samhället.

RF:s första kapitel har rubriken "Statsskickets grunder". Det innehåller allmänna principer och anger riktlinjer och mål för den offentliga verksamheten. Det presenterar också de organ som skall svara för denna verksamhet; riksdagen, statschefen, regeringen, kommunerna och landstingen samt domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Samtliga dessa organ med undantag för kommunerna och landstingen regleras sedan i var sitt kapitel i RF. Det ger dem på ett helt annat sätt än vad det inledande kapitlet kan ge, en grundlagsskyddad och därmed fastare position vad avser både struktur och befogenheter.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att även kommunerna och landstingen får samma position genom ett eget kapitel i RF. En grundbult i detta kapitel bör vara den kommunala självstyrelsen. Det innebär en ännu starkare markering av den stora vikt som principen om kommunal självstyrelse bör ha i det svenska samhället.

Kommittén föreslår således att sådana förhållanden som rör kommunerna och landstingen och som kan anses specifika för den kommunala sektorn skall regleras i ett särskilt kapitel i RF. Förutom sådant som redan nu är föremål för en reglering i grundlagen - såsom den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och landstingen samt den kommunala indelningen - föreslår kommittén att det särskilda kapitlet skall innefatta vissa grundläggande bestämmelser om valsystemet och den kommunala rösträtten.

I samband med den revidering av RF som kommittén föreslår anser kommittén att RF:s nuvarande beteckningar primärkommuner och landstingskommuner bör överges till förmån för de i kommunallagen och i dagligt tal använda begreppen kommuner och landsting.

Kommittén föreslår att ändringarna i RF träder i kraft den 1 januari 1999.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen
dels att nuvarande 13 kap. skall betecknas 14 kap.
dels att det i regeringsformen skall 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 § skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap. Statsskickets grunder	
7 §	
I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.	*För förverkligandet av folkstyrelsen på kommunal nivå finns kommuner och landsting.*
Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.	
8 kap. Lagar och andra föreskrifter	
5 §	
Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhets-	*Grunderna* för kommunernas *och landstingens* organisation

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
former och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.	och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes 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:	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 av 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.

	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 stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om *annan* rättsverkan av brott *än böter*. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med	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 före-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
stöd av första stycket, föreskriva *även annan* rättsverkan *än böter för* överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.	*skrifter 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 skall meddelas av riksdagen.	Regeringen, kommun *eller landsting* kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall 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.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

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 anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun *eller landsting*.

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

7 §

Ingen myndighet, ej heller riksdagen *eller* kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall 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 skall 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 självstyrelsens grund de angelägenheter som följer av lag eller särskilda föreskrifter.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Vid all normgivning rörande kommunerna och landstingen skall 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.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
	Rösträtt vid val av landstingets beslutande församling har den som är folkbokförd i en kommun 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.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
	Kommuner och landsting får i lag åläggas att bidraga 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**	***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 på sätt som anges i lag.	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.

2 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)
dels att 4 kap. 3 och 4 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 4 kap. 2 och 5 §§ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap. De förtroendevalda	
Rösträtt	
2 §	
Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen och har fyllt 18 år senast på valdagen.	*Om svenska medborgares rösträtt vid val av fullmäktige finns bestämmelser i regeringsformen.*
Den som inte är svensk medborgare har rösträtt *bara* om han har varit folkbokförd i Sverige d. 1 nov. de tre åren närmast före valåret.	Den som inte är svensk medborgare har rösträtt *vid val av fullmäktige* om han har varit folkbokförd i Sverige d. 1 nov. de tre åren närmast före valåret *samt uppfyller de krav i fråga om folkbokföring och rösträttsålder som gäller beträffande svenska medborgare.*
Valbarhet	
5 §	
Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som *har rösträtt enligt 2 och 3* §§.	Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som *uppfyller villkoren för rösträtt vid val av dessa församlingar.*

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Detsamma gäller valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare.

Den som har fyllt 18 år senast på dagen för ett sådant val är valbar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

3 Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 9 § riksdagsordningen skall ha följande lydelse

8 kap. Vissa befattningshavare och organ

9 §

För ändamål som avses i *13* kap. 2 § regeringsformen	För ändamål som avses i *14* kap. 2 § regeringsformen

sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman, ävensom på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna ledes av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är tillstädes, av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde. Är vid omröstning till beslut rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

1 Utredningsuppdraget

Uppdraget

Kommunerna och landstingen utgör sedan lång tid tillbaka grundläggande inslag i vårt demokratiska system. Den kommunala självstyrelsens betydelse för det svenska samhällsskicket har också slagits fast i inledningsparagrafen till RF:s första kapitel, där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. Av 7 § i samma kapitel framgår vidare att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar samt att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Men vad avses egentligen med RF:s stadganden om kommunal självstyrelse och en kommunal beskattningsrätt? Vilken innebörd har dessa begrepp?

Med uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna beslöt regeringen den 17 augusti 1995 att tillkalla en parlamentarisk kommitté. Bakgrunden till att kommittén tillsattes var den konstitutionella debatt som uppstått med anledning av det förslag till nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting som regeringen lade fram i 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150 bil.7). Detta förslag innebar att inkomst- och kostnadsutjämningen mellan kommuner respektive landsting skulle finansieras inomkommunalt genom ett system med avdrag från respektive tillägg till skatteinkomsterna. Frågan var om ett sådant system kunde anses stå i överensstämmelse med stadgandet i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen, där det sägs att kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Av direktiven (dir. 1995:111) framgår att kommittén skall:

1) Analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Om kommittén finner att det behövs förtydliganden av eller ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, skall kommittén lämna förslag till sådana ändringar.

2) Särskilt uppmärksamma hur olika former av inomkommunal inkomstutjämning och frågan om kommunalt utgiftstak förhåller sig till grundlagsbestämmelserna och i samband härmed ta del av de alternativa former för kommunal inkomstutjämning som redovisas i betänkandet Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68) samt bedöma de olika modellerna i förhållande till regeringsformen.

3) På Finansdepartementets initiativ yttra sig över sådana förslag med anknytning till grundlagsbestämmelserna som då direktiven skrevs avsågs utarbetas inom departementet under den tid kommittén skulle bedriva sitt arbete. Enligt direktiven gällde det bl.a. förslag om utgiftstak för kommunerna, förslag om budgetbalans och redovisningsprinciper i kommuner och landsting samt bestämmelser om hur man hanterar problem som uppstår när kommuner och landsting inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser.

Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1.

Genomförande av uppdraget

Kommitténs huvuduppgift har varit att analysera den kommunala självstyrelsens och den därmed förknippade kommunala beskattningsrättens innebörd samt bedöma dessas förhållande till nuvarande bestämmelser i RF.

Med syftet att utröna motiven för den kommunala självstyrelsen och dess faktiska innebörd har kommittén gjort en genomgång av den lagstiftning - främst nuvarande och tidigare grundlag samt olika tiders kommunallagar - som under det senaste århundradet varit bestämmande för verksamheten i kommunerna och landstingen. Kommittén har också studerat hur den kommunala självstyrelsen beskrivits och behandlats av olika utredningar, i propositioner och riksdagsdebatten samt i litteraturen och debattartiklar. För att få belyst den statsvetenskapliga forskningens syn på den kommunala självstyrelsen har kommittén anordnat ett miniseminarium, vid vilket professorerna Gunnel Gustafsson och Janerik Gidlund, docenten Mats Dahlkvist samt fil. lic. Urban Strandberg medverkat.

På grundval av ovan angivna bakgrundsmaterial har kommittén gjort ett försök att analysera den kommunala självstyrelsens och den kommunala beskattningsrättens innebörd. I kommittén har därefter förts en omfattande diskussion kring frågan hur innebörden av den kommunala självstyrelsen förhåller sig till RF:s nuvarande bestämmelser. Resultatet av kommitténs arbete redovisas i detta betänkande.

Under utredningstiden har - efter en lagteknisk bearbetning av det ursprungliga förslaget till nytt bidrags- och utjämningssystem för kom-

muner och landsting - riksdagen fattat beslut om att fr.o.m. år 1996 införa en inomkommunalt finansierad inkomst- respektive kostnadsutjämning. Av betydelse för kommitténs arbete har också varit att regeringen och Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet under våren 1996 träffat en överenskommelse om utvecklingen av den kommunala ekonomin.

Kommittén har under utredningstiden följt utgången av de i föregående stycke nämnda frågorna samt hållit sig informerad om andra lagstiftningsförslag med anknytning till den kommunala självstyrelsen. Kommittén har särskilt behandlat hur olika former av inomkommunal inkomstutjämning samt ett förslag om budgetbalans för kommuner och landsting förhåller sig till grundlagens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Kommittén har vidare avgett remissyttrande över betänkandet (SOU 1996:12) Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Efter påpekanden från kommunalt håll har kommittén även tagit upp och bedömt behovet av en grundlagsändring med syftet att utöka riksdagens möjligheter till direktdelegation av normgivningsmakt till kommuner och landsting.

Från och med den 1 juli 1996 lyder kommittén under Inrikesdepartementet.

2 1974 års regeringsform och dess förarbeten

2.1 Bakgrund

Sveriges fyra grundlagar är regeringsformen (RF), successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Av de fyra grundlagarna betraktas RF som den centrala eftersom i denna ges bl.a. de grundläggande reglerna om formerna för samhällsorganens verksamhet och om hur besluten i samhällsfrågorna skall tillkomma och förverkligas. Exempel på ytterligare bestämmelser som bidrar till RF:s centrala betydelse är andra kapitlets regler om grundläggande fri- och rättigheter.

Statusen av grundlag innebär att nämnda lagar vad gäller rangordning intar en särställning bland svenska lagar. Detta kommer till uttryck bl.a. i den s.k. lagprövningsparagrafen i 11 kap. 14 § RF. Innebörden av denna bestämmelse är att domstol eller annat offentligt organ, som finner att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, inte får tillämpa föreskriften. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Grundlagarnas särskilda betydelse markeras vidare av de former som gäller för dem vid stiftande, ändring eller upphävande. Enligt 8 kap. 15 § RF skall grundlag stiftas genom två likalydande beslut av riksdagen varvid det är tillräckligt med absolut majoritet, d.v.s. mer än hälften av de röstande. Det är vidare ett krav att riksdagsval för hela riket ägt rum mellan de båda besluten och att det andra beslutet fattas av den nyvalda riksdagen. Något krav på att det skall vara ordinarie riksdagsval finns ej och grundlagsändringar kan därmed genomföras även i anslutning till extra val.

Utöver bestämmelsen om mellankommande riksdagsval gäller att minst nio månader skall förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet. Sistnämnda bestämmelse gäller dock inte såvida konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medger undantag från bestämmelsen.

De bestämmelser som gäller för stiftande av grundlag äger motsvarande tillämpning i fråga om ändring eller upphävande av sådan lag.

I sammanhanget bör också nämnas att folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas om yrkande därom framställs av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt som det val till riksdagen som äger rum mellan de båda grundlagsbesluten. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. Är inte dessa förutsättningar uppfyllda skall riksdagen i stället ta upp förslaget till slutlig prövning enligt allmänna regler.

Genom de särskilda bestämmelser som gäller för ändring av våra grundlagar, tillskapas en garanti för att viktiga förändringar av statsskicket endast kan genomföras om en stabil majoritet av väljarna godtar dem. Vidare bidrar det utdragna tidsförfarandet till att förhastade förändringar undviks.

Nuvarande RF, som trädde i kraft den 1 januari 1975, innehåller flera bestämmelser som är av grundläggande betydelse för kommunernas och landstingens ställning i det svenska samhällssystemet. Såvitt avser dessa bestämmelser skall inledningsvis noteras att de begrepp som används i RF är primärkommun och landstingskommun och således inte de i allmänt språkbruk vedertagna begreppen kommun och landsting. RF:s terminologi innebär bl.a. att när det i lagtexten står kommun så avses både kommuner och landsting. Vidare täcker - som en konsekvens härav - begreppet kommunal självstyrelse såväl kommunernas som landstingens verksamheter.

Det i RF valda språkbruket hänger samman med att såväl kommuner som landsting juridiskt sett är att betrakta som kommuner. I detta kapitel av betänkandet, som innefattar just en beskrivning av RF och dess förarbeten, används för undvikande av oklarheter fortsättningsvis samma begreppsteknik som i RF, d.v.s. begreppet kommun används som samlingsbeteckning för kommun och landsting. Denna begreppsteknik används också i andra delar av betänkandet då det redogörs för innehållet i RF eller dess förarbeten (i betänkandet i övrigt används däremot - om annat inte särskilt anges - genomgående begreppen kommuner och landsting).

Av RF:s bestämmelser som rör kommunerna skall här särskilt nämnas 1 kap. 1 § som stadgar bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick

och genom kommunal självstyrelse. Av stor vikt är också 1 kap. 7 § som föreskriver att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar samt att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

RF är - vilket framgår bl.a. av givna exempel på bestämmelser - av central betydelse för de frågor som kommittén har att behandla. Det är därför av vikt att inledningsvis göra en genomgång av dess förarbeten och därigenom få en bild av hur man under lagstiftningsarbetet sett på kommunernas betydelse för den svenska folkstyrelsen.

2.2 Författningsutredningen och Grundlagberedningen

Under den tid 1809 års RF gällde ägde en utveckling rum som innebar att det i RF föreskrivna maktdelningssystemet ändrades radikalt. Sammanfattningsvis kan konstateras att riksdagens makt ökade samtidigt som dess sammansättning i allt högre grad blev representativ för svenska folket. Den reella beslutanderätten flyttades successivt över från kungen till statsråden och genom parlamentarismens framväxt gjordes regeringen beroende av riksdagens förtroende.

Den föregående RF:s långa livstid möjliggjordes bl.a. av det faktum att det vid sidan av den skrivna författningen uppstod en konstitutionell sedvanerätt, grundad på den i föregående stycke beskrivna utvecklingen. Denna rätt var inte enbart ett komplement till RF, den tog även i vissa stycken överhanden på sådant sätt att RF i några avseenden blev missvisande. Det rådde således i vissa delar ett motsatsförhållande mellan å ena sidan de formellt kvarstående grundprinciperna i RF och å andra sidan det faktiska statsskicket. Exempel härpå var den i dåvarande RF ännu formellt kvarstående maktdelningsprincipen.

Från den i lag reglerade konstitutionella rättsutvecklingen under den aktuella tidsperioden bör särskilt omnämnas dels representationsreformen 1866, dels rösträttsreformerna 1907-1909 och 1919-1921 vilka ledde fram till allmän och lika rösträtt. Nu nämnda reformer fick sin rättsliga reglering i den då gällande riksdagsordningen.

I augusti 1954 tillkallade regeringen Författningsutredningen med förutvarande stats- och utrikesministern Rickard Sandler som ordförande. Utredningen hade till uppgift att genomföra en samlad översyn av demokratins funktionsproblem. 1963, d.v.s. nio år efter utredningens tillkallande, presenterades slutbetänkandet (SOU 1963:16-19) Sveriges statsskick med förslag till ny RF och riksdagsordning (RO). Av intresse i detta sammanhang är att Författningsutredningen - till skillnad från den utredning (Grundlagberedningen)

vars förslag sedermera kom att ligga till grund för 1974 års RF - hade med begreppet kommunal självstyrelse i sitt förslag. Författningsutredningen föreslog nämligen att i RF:s första paragraf skulle inskrivas bl.a. att all statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk, att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att folkstyrelsen förverkligas genom parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse.

Författningsutredningen var splittrad. Majoriteten lade fram ett förslag om enkammarriksdag. Förslaget blev under den omfattande remissbehandlingen föremål för kraftig kritik. Ytterligare utredningsarbete ansågs nödvändigt och i april 1966 tillkallades Grundlagberedningen (beredningen). Till ordförande förordnades dåvarande landshövdingen Valter Åman och beredningens uppdrag var att slutföra det arbete på en total författningsreform som inletts av Författningsutredningen.

Beredningen hade i sitt arbete att utgå från vissa grundläggande principer beträffande vilka det i allt väsentligt rådde politisk enighet. Således var det en gemensam strävan att en framtida författning borde vila på folksuveränitetens grund och att parlamentarismen skulle inskrivas i författningen. Vidare rådde samstämmighet om att riksdagen borde bestå av en kammare och att riksdagsledamöterna skulle utses i direkta och proportionella val.

Beredningen avgav under arbetets gång ett antal delbetänkanden. Bland ändringar som föreslogs - och även blev realitet - kan nämnas övergången till enkammarriksdag med 350 ledamöter, gemensam valdag för riksdags- och kommunalval samt införande av riksproportionalitet och fyraprocentsspärr vid riksdagsval. Slutbetänkandet (SOU 1972:15) med förslag till total författningsreform presenterades i mars 1972. Betänkandet innehöll förslag till ny RF och ny RO samt förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen och successionsordningen.

I slutbetänkandet angavs RF:s huvuduppgifter vara att ge grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och för fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, övriga förvaltningsmyndigheter, domstolarna och kommunerna.

Såvitt avser just kommunernas ställning skall man ha i åtanke att det i den vid slutbetänkandets givande ännu gällande RF endast fanns en bestämmelse av central betydelse för kommunernas del. Det var 57 § RF som sedan 1866 fastslog att kommunernas rätt att utkräva skatter av medborgarna skulle regleras i kommunallagarna, vilka stiftades gemensamt av riksdag och regering. Fram till 1971 hade vidare kommunernas betydelse för samhällsskicket lyfts fram genom en föreskrift i 6 § RO om att landstingen och stadsfullmäktige i de landstingsfria städerna valde ledamöter till riksdagens första kammare.

För kommunernas del innebar beredningens förslag - i förhållande till rådande praxis - inte några sakliga ändringar av betydelse. Det av

beredningen angivna skälet härtill var att frågor som hade nära samband med den kommunala självstyrelsen var föremål för översyn inom andra utredningar: Länsberedningen, Utredningen om den kommunala demokratin och Utredningen om kommunernas ekonomi. Beredningen hade därför valt att utforma sitt förslag avseende kommuner på sådant sätt att det överensstämde med de vid den aktuella tidpunkten rådande faktiska förhållandena. Vidare var det beredningens ambition att förslaget inte heller skulle hindra sådana förändringar som kunde bli resultatet av de pågående utredningarna.

Att den kommunala självstyrelsen skulle betraktas som en av statsskickets grunder kom till uttryck i beredningens förslag till 1 kap. 5 § RF. Där uttalades bl.a. att riket skulle vara indelat i kommuner och att medborgarna i dessa skulle företrädas av allmänna ombud, som hade att besluta självständigt enligt lagarna.

Såvitt angick frågan om kommunernas beskattningsrätt fastslog beredningen i sitt förslag till 7 kap. 4 § RF att varje kommun ägde rätt att ta ut skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunens uppgifter. Detta skulle ske enligt grunder som bestämdes i lag. Beredningen uttalade i sammanhanget vidare att den kommunala beskattningsrätten var ett oumbärligt element i den kommunala självstyrelsen.

Den kommunala förvaltningen var enligt beredningen att betrakta som en form av offentlig maktutövning, delegerad till kommunerna av riksdagen. Beredningens synsätt härvidlag kom till uttryck i dess förslag till 1 kap. 7 § RF. Enligt förslaget skulle i lagrummet stadgas att statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter hade att verkställa de beslutande organens föreskrifter.

Vad i övrigt gäller kommunerna föreslogs att regler om grunderna för ändringar i kommunindelningen skulle få ges endast i lag. Detta gällde även regler om kommunernas uppgifter och om deras organisation och verksamhet.

Beredningens förslag var enhälligt i de delar som gällde kommunernas ställning. Dock anförde en av ledamöterna, dåvarande riksdagsledamoten Allan Hernelius, i ett särskilt yttrande att frågan om den kommunala självstyrelsen fått en alltför undanskymd plats.

Remissinstanserna var i huvudsak positivare till beredningens förslag än vad som var fallet då Författningsutredningens förslag remissbehandlades. De allmänna värderingar som förslagen gav uttryck för godtogs allmänt. Den kritik som framfördes var i regel inriktad på utformningen av förslagen. Dock förekom i viss utsträckning även kritik av mer principiell natur; bl.a. var flera remissinstanser kritiska mot beredningens i deras tycke alltför passiva hantering av frågan om den kommunala självstyrelsen.

Svenska kommunförbundet anförde exempelvis i sitt remissyttrande att det fanns risker i att utforma bestämmelserna i RF om kommuner-

na så att de var förenliga med gällande ordning och inte heller skulle hindra förändringar som kunde följa som resultat av pågående utredningsarbete. Bestämmelserna skulle, menade kommunförbundet, bli mer eller mindre ofullgångna, urholkade och som grundlagsskydd betraktade av tvivelaktigt värde. Från denna synpunkt kunde det enligt kommunförbundet starkt ifrågasättas om inte resultatet av de pågående utredningarna borde avvaktas innan slutlig ställning togs till utformningen av bestämmelser i RF om den kommunala självstyrelsen.

Enligt Länsstyrelsen i Stockholms län var det påkallat att i ett särskilt kapitel i RF reglera den kommunala självstyrelsen. I ett sådant kapitel borde enligt länsstyrelsen de grundläggande elementen i den kommunala självstyrelsen slås fast: det representativa styrelseskicket, valsättet, den ovillkorliga beskattningsrätten, planmonopolet samt den kommunala kompetensen att ta upp egna frågor av lokal betydelse och däri fatta självständiga beslut.

2.3 Propositionen

Propositionen som föregick nuvarande RF avgavs i mars 1973 (prop. 1973:90). I likhet med beredningens förslag innehöll propositionen förslag till ny RF och ny RO samt förslag till ändringar i successionsordningen och tryckfrihetsförordningen.

2.3.1 Kommunernas ställning i grundlagen

Under denna rubrik i propositionens allmänna del redogjorde dåvarande departementschefen, statsrådet Lennart Geijer, bl.a. för i vilka avseenden som en grundlagsreglering av kommunernas ställning och uppgifter borde kunna komma i fråga.

Inledningsvis berörde departementschefen kommunernas utveckling och ställning i samhällslivet, varvid han konstaterade att den kommunala självstyrelsen sedan mitten av 1800-talet successivt hade ökat i betydelse och omfattning. Utvecklingen hade gått dithän att kommunerna i nära samverkan med staten svarade för en rad betydelsefulla samhällsuppgifter. Kommunerna medverkade därigenom, framhöll departementschefen, på ett helt annat sätt än tidigare i samhällsbyggandet.

Departementschefen kommenterade även regleringen i 1809 års RF. I denna fanns endast en bestämmelse av central betydelse för kommunerna. Den aktuella bestämmelsen, som tillkom 1866 och återfanns i 57 §, fastslog att kommunernas rätt att utkräva skatter av medborgarna skulle regleras i kommunallagarna, vilka stiftades gemensamt av riksdag och regering. Att ytterligare grundlagsreglering beträffande kommunerna saknades, innebar enligt departementschefen att kommu-

nernas plats i grundlagarna kunde sägas vara blygsam i förhållande till den betydelse de hade fått i vårt samhälle.

Departementschefen framhöll därefter den kommunala självstyrelsens betydelse för den svenska demokratin:

> "För min del finner jag det till en början vara angeläget understryka den stora betydelse som den kommunala självstyrelsen har för den svenska demokratin. Genom den kan demokratins idé om människornas medinflytande på angelägenheter som berör dem förverkligas i vid omfattning. Viktiga samhällsuppgifter kan decentraliseras till organ där de ombesörjs under hänsynstagande till skiftande lokala förhållanden. I det kommunala livet fostras medborgarna till ett intresse och ett ansvarstagande för samhällsfrågor som kommer också riksstyrelsen till godo. Som jag redan har nämnt har den kommunala verksamheten i vårt land successivt expanderat. Kommunerna har blivit instrument för den samhälleliga reformpolitiken. Tyngdpunkten i arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn mellan stat och kommun har också successivt förskjutits till kommunernas förmån.
>
> Vad jag nu har sagt ger vid handen att jag liksom beredningen anser att den ställning som kommunerna intar inom vårt demokratiska samhällssystem är sådan att den klart måste avspeglas i en ny grundlag. Enligt min mening bör kommunernas roll i den svenska demokratin i vissa avseenden kunna framhävas starkare än som skett i beredningens förslag."

Departementschefen övergick sedan till att diskutera i vilka avseenden som kommunernas ställning borde regleras i grundlag. Därvid uttalades att en princip borde vara att i RF inte skulle tas in andra materiella bestämmelser än sådana vilka innefattar de väsentliga grundsatser, som inte bör kunna ändras annat än med anlitande av de kvalificerade regler som gäller för grundlagsstiftning. Med denna utgångspunkt var det - konstaterade departementschefen - främst inom tre områden som en grundlagsreglering för kommunerna borde kunna komma i fråga. Det gällde dels den kommunala indelningens struktur, dels formerna för den kommunala verksamheten. Det gällde vidare innebörden i den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten.

Såvitt avser *strukturen i den kommunala indelningen*, d.v.s. förekomsten av en lokal och en regional nivå, anförde departementschefen att det med fog kunde hävdas att denna inte borde kunna överges utan sådana överväganden som föregår en grundlagsändring. Det borde därför i RF:s inledningskapitel slås fast att det skall finnas såväl primärkommuner som sekundärkommuner (sistnämnda beteckning under riksdagsbehandlingen ändrad till landstingskommuner).

Den föreslagna regeln, fortsatte departementschefen, skänkte endast vaga hållpunkter för indelningen i kommuner. Den borde därför kompletteras med en bestämmelse, som tillförsäkrar riksdagen ett avgörande inflytande på den kommunala indelningen genom att fastslå att grunderna för rikets indelning i kommuner skall bestämmas i lag. Att i enskilda fall förordna om ändring i den kommunala indelningen borde dock ankomma på regeringen.

Vad därefter gäller *formerna för den kommunala verksamheten* fastslog departementschefen inledningsvis att någon detaljerad grundlagsreglering inte borde komma i fråga. Han ansåg emellertid att tre grunddrag borde stadfästas i RF. Således skulle det "givetvis" framgå att också den kommunala självstyrelsen står på den allmänna och lika rösträttens grund. Detta uttalades i propositionens förslag till RF:s inledningsparagraf, 1 kap. 1 §. Där stadgades nämligen att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vidare borde i RF utsägas att även den kommunala demokratin är representativ. Detta skedde genom en bestämmelse i förslaget till 1 kap. 5 § RF om att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av valda församlingar.

Slutligen borde, såvitt avser formerna för den kommunala verksamheten, i RF ges en anvisning om den inom kommunerna gällande funktionsfördelningen mellan å ena sidan beslutande organ och å andra sidan förvaltande respektive verkställande. Detta uppfylldes dels genom den nyss refererade bestämmelsen i 1 kap. 5 § om att beslutanderätten utövas av valda församlingar, dels genom förslaget till 1 kap. 6 § RF som uttalade att det för den offentliga förvaltningen finns kommunala förvaltningsmyndigheter.

Till det nu sagda kommer, anförde departementschefen, att RF också i fråga om kommunernas organisation och verksamhetsformer borde skydda den kommunala självstyrelsen genom att reglera vem som har beslutanderätten. Härvid uttalades att principen borde vara att basreglerna - i den mån de inte kan utläsas ur grundlag - bestäms av riksdagen i lag. En sådan bestämmelse återfanns i förslaget till 8 kap. 5 § RF.

Det tredje området inom vilket en grundlagsreglering för kommunernas räkning ansågs kunna komma i fråga var, som ovan angetts, *innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten*. Departementschefen redogjorde i detta sammanhang för sina överväganden rörande lämpligheten av att precisera begreppet kommunal självstyrelse:

"I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en hel-

hetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga 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 självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen."

Departementschefen övergick därefter till att diskutera betydelsen av att det även i andra statliga utredningar pågick arbete som berörde den kommunala självstyrelsen. Enligt departementschefen var det vid den förestående grundlagsregleringen nödvändigt att ta hänsyn till detta faktum. Länsberedningen hade exempelvis att överväga bl.a. uppgiftsfördelningen i stort mellan stat och kommun. Vidare ingick det i den kommunalekonomiska utredningens uppgifter att pröva frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten. Dessa utredningars arbete rörde - konstaterade departementschefen - frågor beträffande vilka grundlagsreglering vid den aktuella tidpunkten saknades eller i vart fall var knapphändig. Särskilt mot bakgrund härav ansågs det inte lämpligt att föregripa utredningarnas arbete genom mera kategoriska grundlagsbestämmelser. Nämnda förhållanden borde emellertid, fortsatte departementschefen, inte hindra att RF gav tydligt uttryck för vissa grundläggande drag vad gäller kommunernas ställning i styrelseskicket.

Departementschefen fortsatte:

"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 (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 borde enligt departementschefen - av ovan redovisade skäl - inte anges i grundlag. Däremot borde RF, menade departementschefen, anvisa på vilket sätt kommunernas uppgiftsområde skall avgränsas; i princip borde också här ställas kravet att lagformen skall anlitas. Genom kravet på riksdagens medverkan skapas nämligen en garanti för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt och därav följande genomlysning som deras vikt fordrar. Bestämmelsen i ämnet återfanns i departementsförslaget till 8 kap. 5 § RF, som stadgade bl.a. att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden bestäms i lag. Syftet med formuleringen "kommunernas befogenheter" var enligt departementschefen att understryka att kommunerna även fortsättningsvis skulle ha rätten att inom vissa områden själva mera fritt bedöma vilken verksamhet som skall bedrivas.

Vad slutligen gäller den offentliga förvaltningen konstaterade departementschefen att statsmakterna i olika författningar ålagt kommunerna obligatorisk skyldighet att ombesörja ett antal viktiga samhällsuppgifter. Därigenom har en omfattande kommunalisering av svensk offentlig förvaltning ägt rum. Detta förhållande borde, enligt departementschefen, framgå av RF genom att det angavs att det för den offentliga förvaltningen, förutom statliga förvaltningsmyndigheter, också finns kommunala sådana. En bestämmelse härom återfanns i departementsförslaget till 1 kap. 6 §. Därutöver ansåg departementschefen att det i 11 kap. RF - som rör rättskipning och förvaltning - borde tas in en bestämmelse av innehåll att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

2.3.2 Propositionens specialmotivering till framlagda författningsförslag rörande kommunernas ställning

Grundlagspropositionen innehåller sammanlagt åtta förslag till lagrum, vilka helt eller delvis tar sikte på kommunernas ställning. För att ge en samlad bild av förslagens innebörd, återges i det följande de föreslagna paragrafernas ordalydelse. I anslutning till respektive paragraf redogörs vidare för vad som beträffande paragrafen samman-

fattningsvis anfördes i propositionens specialmotivering. Dessutom upplyses om eventuella förändringar som ägt rum i paragrafernas lydelse fram till tidpunkten för skrivandet av detta betänkande (september 1996).

Alla paragrafer tar visserligen inte uttryckligen sikte på den kommunala självbestämmanderätten, likväl kan det med fog sägas att var och en av de följande paragraferna har stor betydelse för frågor som rör denna. Det har vidare sitt intresse att återge samtliga paragrafer i så måtto att de sammantagna ger en god bild av den viktiga funktion som kommunerna har i det svenska samhället, exempelvis i fråga om normgivning och myndighetsutövning. Det är också belysande för kommunernas viktiga ställning i samhällsstrukturen att i princip varje föreskrift varigenom kommunerna bemyndigas eller åläggs att fullgöra vissa uppgifter skall beslutas som lag.

1 kap. 1 §

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringsformen, successionsordningen och tryckfrihetsförordningen är rikets grundlagar.

I andra stycket uttalas bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt propositionens specialmotivering var syftet med detta stadgande att ytterligare klargöra folkstyrelsens karaktär. Någon vägledning om vad begreppet kommunal självstyrelse skall anses innefatta gavs dock ej.

Lagrummet har fram till dags dato ej genomgått någon förändring bortsett från att uppräkningen av rikets grundlagar - vilka för övrigt utökats med yttrandefrihetsgrundlagen - numera återfinns i en egen paragraf, 1 kap. 3 § RF.

1 kap. 5 §

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

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Med bestämmelsen om att beslutanderätten utövas av valda församlingar avsågs enligt propositionen beslut i sådana frågor där det politiska momentet dominerar, d.v.s. i regel frågor av grundläggande natur. Avsikten var således på intet sätt att frånta de kommunala nämnderna rätten till självständiga beslut.

Paragrafens stadgande om kommunal beskattningsrätt kommenterades i specialmotiveringen på följande sätt:

> "Bestämmelsen i andra stycket om den kommunala beskattningsrätten är som övriga föreskrifter i kapitlet ett principstadgande. Den 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."

I specialmotiveringen till denna paragraf berördes även de kyrkliga kommunerna. I detta avseende uttalades sammanfattningsvis att i RF:s övergångsbestämmelser borde tas in en föreskrift om att RF:s regler i fråga om kommunerna skulle gälla också de kyrkliga kommunerna. Ett undantag fick dock göras för bestämmelsen i 1 kap. 5 § om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda representanter. Detta eftersom beslutanderätten i kyrklig församling i vissa fall kunde utövas direkt av kommunmedlemmarna på kyrkostämma.

Begreppet sekundärkommuner var redan vid ikraftträdandet av RF ändrat till landstingskommuner. I övrigt är ordalydelsen alltjämt oförändrad, dock återfinns bestämmelsen numera under annan paragraf, nämligen 1 kap. 7 § RF.

1 kap. 6 §

För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Enligt departementschefen torde det inte vara möjligt att i några korta satser ge en rättvisande beskrivning av de likheter och olikheter som finns mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet. I paragrafen slås därför endast fast att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Lagrummet har inte genomgått några förändringar i sak, dock återfinns det numera under 1 kap. 8 § RF.

8 kap. 5 §

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

I specialmotiveringen till denna paragraf konstaterades inledningsvis att lagkravet inte enbart gäller kommunernas mera allmänna kompetens. I princip skall varje föreskrift varigenom kommunerna bemyndigas eller åläggs att fullgöra vissa uppgifter beslutas som lag. Såvitt gäller kommunernas förpliktelser föreligger här således en parallell med bestämmelsen i 8 kap. 3 § RF om att föreskrifter som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållande måste meddelas genom lag.

I viss utsträckning skulle det emellertid, fortsatte departementschefen, alltjämt vara möjligt för regeringen att meddela bestämmelser om kommunernas uppgifter. Detta kan ske genom att riksdagen utnyttjar sin möjlighet att i enlighet med 8 kap. 7 § RF inom vissa områden delegera normgivningsmakt till regeringen. Med stöd av sådan delegation kan regeringen exempelvis besluta om förordningar som reglerar kommunernas uppgifter inom hälsovården eller skolväsendet.

Departementschefen fortsatte:

"Regeringen kan vidare stödja en normgivningsbefogenhet när det gäller kommunala uppgifter på sin rätt enligt 13 § att meddela verkställighetsföreskrifter till lag. Jag vill i sammanhanget framhålla att föreskrifter som i materiellt hänseende mera i detalj reglerar en förvaltningsuppgift, som har anförtrotts kommunerna, ofta inte kan sägas gälla befogenheter eller åligganden för kommunerna. Sådana föreskrifter faller alltså inte på grund av förevarande paragraf under lagområdet.

Författningar om statsbidrag till kommunerna innefattar ofta villkor för att statsbidrag skall få åtnjutas. Här rör det sig emellertid uppenbarligen inte om sådana primära åligganden för kommunerna att statsbidragsförfattningarna skulle behöva med stöd av förevarande paragraf utfärdas som lagar. I de flesta fall torde inte heller den omständigheten att en författning om statsbidrag kan sägas behandla en kommunal befogenhet leda till att lagformen måste iakttas. Bestämmelserna i en statsbidragsförfattning kan nämligen regelmässigt ses som endast en bekräftelse på att verksamheten i fråga

redan ligger inom den kommunala kompetensen enligt allmänna regler.

När det i den här aktuella paragrafen sägs att föreskrifter om kommunernas befogenheter skall meddelas i lag, syftas inte bara på kommunernas rätt att beträffande vissa angelägenheter bevilja anslag eller ikläda sig ekonomiskt ansvar för olika ändamål. Också kommunernas maktbefogenheter åsyftas. Den kommunala beskattningsrätten intar en särställning och behandlas särskilt i RF. I övrigt kan riksdagen i lag tillägga kommunerna sådana befogenheter som rätt att meddela instruktioner för den kommunala förvaltningens organisation och arbetssätt, vetorätt och rätt att fastställa offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 3 §.

I förevarande paragraf ställs inte direkt upp några begränsningar i riksdagens behörighet att förse kommunerna med normgivningskompetens. Av andra bestämmelser i kapitlet, främst 3 och 7 §§, kan emellertid utläsas att kommunerna i princip inte kan bemyndigas att besluta rättsnormer som faller inom riksdagens primära lagområde (sammanfattande benämning för den normgivningskompetens som RF ger riksdagen, bl.a. innefattande föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åliggan-den för enskilda - kommitténs anm.). Bestämmelserna i 9 § andra stycket tillåter dock riksdagen att utan hinder av 3 § bemyndiga kommun att bestämma om avgifter. Ytterligare en möjlighet för kommun att besluta rättsnormer inom lagområdet öppnas via regeringens rätt att efter riksdagens bemyndigande delegera vidare till kommun viss kompetens att meddela föreskrifter som primärt hör till riksdagens kompetensområde."

Vad gäller den kommunala beskattningens område klarlades i specialmotiveringen att regeringens normgivningskompetens inskränker sig till att besluta verkställighetsföreskrifter till de i lag intagna skattereglerna samt att, efter bemyndigande från riksdagen, meddela föreskrifter om anstånd med erläggande av kommunal skatt.

Såvitt angick regeringens möjligheter att meddela föreskrifter avseende kommunernas organisation och verksamhetsformer anförde departementschefen följande:

"I fråga om kommunernas organisation och verksamhetsformer är det endast grunderna som behöver anges i lag. Sammanställd med 13 § första stycket 2 innebär denna bestämmelse att regeringen med stöd direkt i RF är behörig att meddela mera detaljbetonade föreskrifter som gäller kommunernas organisation och verksamhetsformer. På grund härav kan regeringen t.ex. som villkor för åtnjutande av statsbidrag föreskriva att verksamhet som kommun bedriver med stöd av statsbidraget skall administreras på visst sätt.

Regeringen är vidare kompetent att meddela bestämmelser av den art som nu är upptagna i stadgan (1965:602) om vissa tjänstemän hos kommuner m.fl. Syftet med begränsningen i förevarande paragraf av lagområdet till att avse grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer är emellertid inte att regeringen i stor utsträckning skall gripa in med bestämmelser. Självfallet skall det i stället i vid omfattning ankomma på kommunerna att själva utforma detaljregleringen på området. Det torde utan särskild bestämmelse i RF kunna förutsättas att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om reglering av den kommunala verksamheten som påkallas av hänsyn till den kommunala självstyrelsen."

Lagrummet har till dags dato inte genomgått någon förändring.

8 kap. 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 skall meddelas av riksdagen.

(Lydelsen av 8 kap. 3 §:

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter som begränsar de fri- och rättigheter och det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 4 § tillkommer svensk medborgare, föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, föreskrifter om skatt till staten samt föreskrifter om rekvisition och annat sådant förfogande.)

I specialmotiveringen framhölls att riksdagen - vid bemyndigande till regering eller kommun att besluta om avgifter - är oförhindrad att föreskriva villkor för fullmaktens utnyttjande.

Som nämnts ovan under 8 kap. 5 § RF kan riksdagen i lag tilldela kommun befogenhet att besluta om offentligrättsliga avgifter. Utan särskild bestämmelse härom i RF skulle emellertid denna kompetens inte kunna omfatta föreskrifter om den typ av avgifter som är att hänföra till 8 kap. 3 § RF.

Sådan befogenhet som avses i förevarande paragraf kan för övrigt också, i enlighet med departementsförslaget till 8 kap. 11 § RF, tilläggas kommun efter subdelegation av regeringen. 8 kap. 11 § RF

ger nämligen riksdagen möjlighet att - då den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne - medge att regeringen överlåter till kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

Paragrafen är inte ändrad.

8 kap. 11 §

Bemyndigar riksdagen enligt denna regeringsform regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. I fall som nu sagts kan riksdagen också uppdraga åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser.

I specialmotiveringen till denna paragraf konstaterade departementschefen att kommunernas fullmäktige - genom vissa av regeringen beslutade författningar - tillerkänts rätt att besluta för allmänheten bindande föreskrifter, vilka i regel var straffsanktionerade i den författning som innehöll bemyndigandet. Som exempel på sådana kommunala föreskrifter angavs lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar.

Föreskrifterna i denna typ av författningar skulle fortsättningsvis på grund av 8 kap. 3 § RF i huvudsak ligga inom det primära lagområdet. Detta innebar i sin tur att sådana av regeringen beslutade författningar, som innehöll bemyndiganden för kommunernas fullmäktige, fortsättningsvis måste grunda sig på delegation från riksdagen i enlighet med 8 kap. 7 § RF. Mot bakgrund härav ansåg departementschefen det vara naturligt att se bemyndigandena för kommunernas fullmäktige som fall av subdelegation av riksdagens normgivningskompetens.

Beträffande i vilken omfattning som regeringens möjlighet till subdelegation var tänkt att utnyttjas anförde departementschefen:

> "Den normgivningskompetens som enligt den föreslagna paragrafen skall kunna delegeras vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun är visserligen formellt inte begränsad till närmare bestämmelser i ämnet utan avser bestämmelser över huvud taget i detta. Det måste emellertid förutsättas att subdelegationen i allmänhet kommer att omfatta endast en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet. En sådan ordning överensstämmer också bäst med den föreslagna bestämmelsens ordalydelse. Såvitt gäller föreskrifter om vissa avgifter, där normgivningskompetensen delegerats till regeringen med stöd av 9 § andra stycket, kan det dock vara ändamålsenligt att rätten att

besluta om avgifterna i sin helhet av regeringen överlämnas till förvaltningsmyndighet eller kommun. Lagtexten är inte avsedd att lägga hinder i vägen härför. Straffbestämmelser bör enligt min uppfattning inte bli föremål för subdelegation. Eftersom rätten till subdelegation bygger på medgivande av riksdagen, kan riksdagen utsträcka eller begränsa subdelegationsmöjligheten på det sätt som riksdagen finner lämpligt."

Paragrafen är numera ändrad på sådant sätt att orden "denna regeringsform" är utbytta mot "detta kapitel". Vidare har sista meningen helt lyfts bort.

Att "denna regeringsform" bytts ut mot "detta kapitel" innebär att normgivningskompetens som riksdagen givit till regeringen med stöd av andra kapitel än det 8:e, inte längre kan subdelegeras till kommun med stöd av förevarande paragraf. Exempel på ett sålunda beskuret område för subdelegation är regeringens möjlighet att i enlighet med 13 kap. 6 § RF - då riket är i krig eller omedelbar krigsfara - med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag.

8 kap. 13 §

Regeringen får utöver vad som följer av 7-10 §§ genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag,
2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Regeringen får ej på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter. Den får ej heller på grund av bestämmelsen i första stycket 2 besluta föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet.

I andra stycket fastslås bl.a. att regeringen inte får besluta föreskrifter som avser den kommunala beskattningen. Avsikten med detta stadgande var enligt specialmotiveringen att det skulle stå helt klart att regeringens kompetens enligt första stycket 2 inte omfattar skattesatsen vid den kommunala beskattningen.

Paragrafens tredje stycke har genomgått vissa förändringar. Dessa berör emellertid inte på något sätt kommunerna.

11 kap. 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 anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske genom lag.

I specialmotiveringen till denna paragraf betonades att förvaltningsmyndigheterna enligt svensk rättstradition inom vissa områden är lika självständiga och har samma rätt och skyldighet att agera efter eget omdöme som domstolarna. Detta förhållande förklarades sammanhänga med att varje tjänsteman ansvarar för sina beslut och att regeringen inte bär ansvar för underordnade myndigheters avgöranden.

Att precisera hur långt förvaltningsmyndigheternas självständighet sträcker sig är emellertid, anfördes i propositionen, förenat med svårigheter. Å ena sidan kan statsmakterna eller andra myndigheter inte med bindande verkan ge direktiv om hur förvaltningsmyndigheter i enskilda fall skall tillämpa rättsregler. Å andra sidan präglas exempelvis försvarsmaktens och polisväsendets verksamheter av en omfattande lydnadsplikt.

Skälet till andra styckets stadgande om att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun var, enligt departementschefen, att RF - på grund av de kommunala förvaltningsmyndigheternas betydelse - borde ge vid handen att förvaltning kan utövas av kommunala myndigheter.

I specialmotiveringen uttalades vidare att den kommunala förvaltningen kan sägas ha en dubbel natur i den bemärkelsen att kommunala myndigheter utövar dels förvaltning som är ett utflöde av den kommunala självstyrelsen, dels specialreglerad kommunal förvaltning, d.v.s. sådana förvaltningsuppgifter som av staten har anförtrotts åt kommunala organ.

Tredje stycket är numera ändrat på sådant sätt att uppräkningen av dem som förvaltningsuppgift kan överlämnas till har utökats med "enskild individ".

2.4 Riksdagsbehandlingen

Propositionen med förslag till ny RF föranledde ett stort antal följdmotioner i riksdagen. I en av motionerna yrkades avslag på propositionen, i övrigt avsåg motionerna olika delar av de framlagda

förslagen. Allmänt kan sägas att de flesta godtog huvuddragen i den föreslagna författningsrevisionen. Det avsnitt i RF som i motionerna blev föremål för flest ändringsförslag var andra kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter.

Konstitutionsutskottets (KU:s) första granskning av propositionen jämte till denna hörande motioner återfinns i betänkandet 1973:26. I betänkandet uttalade KU bl.a. att man anslöt sig till departementschefens uppfattning att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin. Vidare fastslogs att det var väsentligt att den ställning kommunerna intar i den svenska demokratin skulle komma till uttryck i grundlagen. KU fann sammanfattningsvis att propositionens förslag i detta avseende väl uppfyllde de krav som man ansåg borde ställas på ett grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen.

Såvitt avsåg regleringen i RF av kommunernas ställning fann KU inte anledning att göra annan ändring än att för tydlighetens skull ersätta begreppet sekundärkommun med landstingskommun i 1 kap. 6 § första stycket RF.

KU:s betänkande, som även avhandlade ett antal motioner i skilda författningsfrågor som väckts under den allmänna motionstiden, var uppe till behandling i riksdagens kammare i juni 1973. Riksdagen gick därvid - i de delar som här är av intresse - helt på KU:s linje.

På grund av de särskilda regler som gäller för stiftande av grundlag, hade KU våren 1974 att åter behandla förslaget till ny RF. Detta mynnade ut i att KU i februari 1974 för riksdagens slutliga ställningstagande anmälde de som vilande antagna förslagen till grundlagsändringar. I övrigt hänvisade KU endast till sitt året före avgivna betänkande.

Kammarbehandlingen i riksdagen ägde rum den 27 februari 1974 varvid riksdagen slutligt antog det vilande förslaget till ny RF och ny RO. RF trädde sedan, som tidigare nämnts, i kraft den 1 januari 1975.

3 Kommunallagstiftningen genom tiderna

3.1 Inledning

Vid mitten av 1800-talet genomfördes viktiga kommunallagsreformer på olika håll utomlands, bl.a. i Norge, Belgien och Nederländerna. Parallellt härmed hade i vårt land idéerna om lokal självstyrelse fått ett uppsving i den allmänna debatten. Initiativtagarna till debatten fanns främst bland företrädare för liberalerna. På 1850-talet började man emellertid även på konservativt håll att intressera sig för en kommunreform, som skulle dela den dittillsvarande socknen i en borgerlig och en kyrklig kommun. Under denna tidsperiod inleddes det reformarbete som kom att leda fram till 1862 års kommunalförordningar, vilka kan sägas ha lagt den rättsliga grunden för våra dagars kommunala självstyrelse.

Sedan tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar har revisionsarbetet avseende kommunallagstiftningen fortsatt i perioder. Nu gällande kommunallag trädde i kraft den 1 januari 1992 och bland nyheterna i den märks att principen om kommunal självstyrelse för första gången skrivits in i den kommunalrättsliga lagstiftningen.

I det följande lämnas en redogörelse för huvuddragen i de olika förarbeten respektive kommunallagar som sedan 1862 styrt verksamheten i de svenska kommunerna och landstingen. Såvitt avser tiden fram till 1977 - då vi fick den första kommunallagen som var gemensam för kommuner och landsting - är framställningen huvudsakligen inriktad på de förarbeten och den lagstiftning som rör kommunerna. Detta låter sig göras eftersom utvecklingstendenserna för kommunerna och landstingen på lagstiftningsområdet uppvisat stora likheter, ett förhållande som åskådliggörs tydligast av just det faktum att kommunallagen numera är gemensam för kommuner och landsting. Mot bakgrund av den likartade utvecklingen är det inte meningsfullt att tynga framställningen med äldre tiders detaljskillnader i fråga om regleringen för kommuner och landsting. Om den utveckling som således ägt rum kan i övrigt sägas att den i regel först fått genomslag för kommunernas del. Detta kan åtminstone delvis förklaras av att tillskapandet av landstingsorganisationen år 1862 innebar en betydelsefull nyhet på kommunalrättens område. Det fanns

därmed inte såsom beträffande de samtidigt utformade förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i stad någon gammal tradition att bygga på.

I de fall där skillnaderna i regleringen bedöms ha ett särskilt intresse, anges emellertid även beträffande äldre lagstiftning än 1977 års kommunallag vad som gällde för landstingen.

Redogörelsen är inriktad på frågor som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Kapitlet är uppdelat på sådant sätt att det under följande rubrik informeras om de viktigaste reformerna på kommunallagstiftningens område samt även belyses vilken syn på den kommunala självstyrelsen som kommit till uttryck i de förarbeten, som föregått respektive reform. Under avsnitt 3.3 beskrivs därefter utvecklingen av den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll genom tiderna. I samma avsnitt redovisas även innehållet i de s.k. smålagar som tillkommit i avsikt att ge ett visst tillskott till kommunernas och landstingens kompetens.

Kapitlet avslutas med en sammanfattning av hur den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll respektive motiven för densamma förändrats sedan ikraftträdandet av 1862 års förordningar. Dessutom ges en sammanfattande beskrivning av hur speciallagstiftningen utvecklats sedan RF trädde i kraft år 1975.

3.2 Motiv för den kommunala självstyrelsen

Principen om kommunal självstyrelse förekom redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar. Det kom dock, som redan berörts, att dröja till den 1 januari 1992 innan principen genom ett uttryckligt stadgande lyftes in i den kommunalrättsliga lagstiftningen.

Även om det således dröjde lång tid innan den kommunala självstyrelsen lagfästes i kommunallagen, har principen - mer eller mindre ingående - berörts i de allra flesta förarbeten som föregått de olika reformerna på kommunallagstiftningens område.

1862 års kommunalförordningar

Det betänkande som föregick dessa förordningar avgavs i oktober 1859. Betänkandet omfattade - utöver förslag till förordningar om kommunalstyrelse på landet respektive i stad - även förslag till förordningar om landsting och om kyrkostämma samt kyrko- och skolråd. Organisatoriskt innebar den föreslagna reformen att landstingen tillskapades som en kommuntyp på regional nivå samt att det gjordes en slutlig uppdelning mellan en borgerlig och en kyrklig kommun. Därmed fullbordades den uppdelning som påbörjats med

1843 års förordningar om sockenstämmor, om kyrkoråd och om sockennämnder.

Såvitt avsåg landsbygden anknöts kommunindelningen till den befintliga sockenindelningen. Mot bakgrund av senare kommande kommunindelningsreformer kan nämnas att det redan under förberedelserna till 1862 års kommunallagstiftning gjordes invändningar beträffande de mindre socknarnas lämplighet som kommuner. Det ifrågasattes om inte i stället härads- eller pastoratsindelningen borde läggas till grund. Vid frågans behandling i 1859-1860 års riksdag fann ständerna skäl tala för att anknyta landskommunernas områden till häradsindelningen. Ständerna godtog emellertid kommunallagstiftningskommitténs förslag under hänvisning bland annat till att det även omfattade bestämmelser om rätt för flera socknar att under vissa förbehåll förena sig till gemensam kommunalförvaltning.

I 1859 års betänkande beskrevs kommuner som juridiska eller sammansatta personligheter, berättigade att i sina gemensamma angelägenheter kära och svara. Skillnaderna i förhållande till andra sådana personligheter angavs vara att kommunerna nödvändigtvis utgör delar av statens område. Vidare framhölls att kommunernas gemensamma ändamål tillika måste vara statsändamål, därigenom blir kommunerna integrerande delar av statsförvaltningens organism och verkande krafter inom dennas krets. De kan således lika lite vara alster av fri överenskommelse, som de efter fri överenskommelse kan upplösas eller ändras. Det är genom staten - fortsatte kommittén - kommunerna får sitt berättigande.

Kommittén framhöll dock samtidigt att en nödvändighet för att man skall betrakta dessa personligheter som kommuner är att de tilldelats en förvaltande självverksamhet (d.v.s. självstyrelse) för gemensamma angelägenheter. Vidare ansågs det ligga i sakens natur att kommunens självverksamhet inte kan överskrida dess område och att den således alltid förblir lokal. Kommittén konstaterade dock att frågan "hur långt denna självverksamhet må få sträckas och inom vilka former den skall röra sig" alltid lämnar ett öppet fält för önskningar och prövning. "Centralisationen kan visserligen genom en väl avvägd organisation på hela sitt område verka till enhet, likhet och kraftig kontroll; men vid lokala olikheter är likheten i system icke alltid lämplig, och även vid kommunal självstyrelse kan från statens sida nödig kontroll ganska väl efter omständigheterna utövas."

Kompetensbestämmelsen i 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad var intagen i respektive förordnings första paragraf. Bestämmelsen innebar att varje socken på landet respektive varje stad med därunder lydande område ägde att själva, efter vad i angivna förordningar närmare bestämdes, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt inte handhavandet enligt gällande författningar tillkom offentlig ämbetsmyndighet. I

motiven till kompetensbestämmelsen berörde kommittén den kommunala självstyrelsen enligt följande:

> "Någon annan eller närmare bestämning av de särskilda angelägenheter, som borde kunna bli föremål för kommunernas självverksamhet och beslutanderätt, än den, som ligger uti de tre orden: "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter", har Committerade icke funnit lämpligt att bland de allmänna stadgandena intaga. Att inskränka dessa angelägenheter till endast sådana ärenden av borgerlig natur, som uti 1843 års förordning punktvis uppräknas och till sockenstämmas handläggning överlämnas, hade varit att alltför mycket missförstå de billiga anspråk, kommunalfriheten, under en väl avvägd kontroll från statens sida, på självverksamhet med skäl kan göra, och ett försök till ett sådant uppräknande skulle dessutom icke ha lyckats emedan det, i följd av själva den mångsidighet, som ligger uti allt slags förvaltande verksamhets natur, varken hade kunnat bli fullständigt, eller omfatta alla de särskildheter, som därmed ägde samband. De här ovan anförda orden däremot har synts Committerade bäst uttrycka kommunalverksamhetens både omfång och begränsning. De påtrycka denna verksamhet en uteslutande administrativ karaktär och förutsätta, att de angelägenheter inom kommunen, med vilka den äger taga befattning, skola ha sin rot och sin uppkomst uti och från de gemensamma intressen, dem kommunen såsom personlighet äger att vårda. Vad kommunen vid utövandet av denna vård, såväl i allmänhet, som i särskilda fall, har att iakttaga; den lydnad och aktning, den därvid är skyldig att visa de lagar, staten har beslutat och utfärdat; den högre prövning, vissa av dess beslut skola underställas, innan de får bringas till verkställighet; och den rättsutväg, som bör vara varje enskild medlem av kommunen förbehållen till vinnande av rättelse, därest han funne sin enskilda rätt bli för nära trädd genom kommunens beslut; om detta allt finns i förslaget på sina ställen särskilda bestämmelser, och torde vid sådant förhållande något äventyr ej vara att befara vid godkännande av den elasticitet i avseende å kommunens verksamhet, som ligger uti de ifrågavarande orden."

I betänkandet framhölls vidare att den kommunala självstyrelsen skulle bli av ganska underordnad betydelse, om en kommun ej vore berättigad att för gemensamma ändamål inom sig uttaxera erforderliga medel. Denna rättighet, konstaterade kommittén, hade "redan av gammalt varit henne tillerkänd, såsom en självverksamhetens naturliga följd".

Kommittén berörde den kommunala självstyrelsen även i sin motivering av förslaget till möjligheterna för medborgarna att besvära

sig över kommunala beslut. Beträffande huruvida besvärsmyndigheten - vid bifall till besvären - skulle äga rätt att sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe anförde kommittén:

> "Att upphäva ett av kommunen inom omfånget av dess självverksamhet fattat beslut, är ett; att föreskriva vad i stället borde göras, ett annat. För det förra kan finnas skäl; för det senare finns intet antagligt skäl. Kommunen såsom personlighet kan, liksom en enskild person, i vissa fall förhindras att till verkställighet bringa sina beslut, men hon bör lika litet som den enskilde kunna tvingas att i stället göra något annat."

Kommittén betonade i detta sammanhang den principiellt viktiga skillnaden mellan om kommunen handlade inom ramen för sin självstyrelse eller om det rörde sig om någon åtgärd vartill kommunen var förpliktad enligt utfärdad förordning. I det senare fallet borde kommunen, ansåg kommittén, kunna förmås till fullgörande av den ålagda plikten.

1930 års kommunallagsrevision

1930 års revision var i huvudsak lagstiftningsteknisk och ett av huvudsyftena var att ge författningarna om kommunalstyrelse på landet respektive i stad en förbättrad och mera överskådlig uppställning (en ny lag om landsting hade trätt i kraft den 1 januari 1925, syftet med denna var främst att ge utrymme för en av utvecklingen påkallad mera rationell organisation av landstingens arbetssätt och förvaltning).

1930 års revision ansågs behövlig bl.a. på grund av att 1862 års förordningars i vissa delar ålderdomliga form inte motsvarade rådande anspråk på klarhet och fullständighet samt att det i en del fall kvarstod stadganden vilka med tiden kommit att förlora sin betydelse. Begreppet "kommunal självstyrelse" förekommer, såvitt kunnat utrönas, inte i förarbetena.

Storkommunreformen

1946 fattades beslut om en kommunindelningsreform, vilken kom till genomförande 1952. Antalet primärkommuner minskades därvid från 2 498 till 1 037. Av dessa var 133 städer, 88 köpingar och 816 egentliga landskommuner.

Ett av de grundläggande motiven för reformen var omsorgen om den kommunala självstyrelsen. Om dennas betydelse för det inrikespolitiska läget i vårt land anförde kommunindelningskommittén (SOU 1945:38 s. 95 f.) följande:

"Den kommunala självstyrelsens allra största förtjänster torde emellertid ligga på det politiska området. Den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land i motsats till i de flesta andra länder, torde i väsentlig mån få tillskrivas den insikt i samhällsproblemen, den förståelse för allmänna och enskilda behov och intressen och den känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl, som självstyrelsen i kommunerna har förmedlat till folkets breda lager. I den kommunala självstyrelsen har vårt demokratiska samhällssystem sin säkraste förankring."

Trots de således framförda lovorden konstaterade kommittén icke desto mindre att den kommunala självstyrelsen vid den aktuella tidpunkten befann sig i en kris; den höll på att förlora sin ursprungliga innebörd och betydelse. Statsbidragen hade fört med sig ett ökat statligt inflytande, som begränsade självstyrelsen och i vissa fall gjorde den illusorisk. Vidare hade - fortsatte kommittén - överflyttningen av allt flera och viktigare kommunala förvaltningsuppgifter till landstingen eller staten inneburit ett successivt utplånande av den kommunala självstyrelsen även i formellt avseende.

Kommittén ansåg dock att vad som brustit inte berodde på att den kommunala självstyrelsen såsom system visat sig otillfredsställande utan i stället framför allt på att systemet överallt knutits till den urgamla sockenindelningen. Detta hade skett utan hänsyn till att socknarna inom många landsdelar redan från början varit uppenbart olämpliga såsom kommunala självstyrelseenheter och blivit det i ännu högre grad ju mera utvecklingen fortskridit och de kommunala förvaltningsuppgifterna blivit alltmera omfattande och krävande.

Kommittén konstaterade också att den ursprungliga principen, att rätten till självstyrelse skulle innebära inte endast administrativt utan även ekonomiskt ansvar för de från staten delegerade självstyrelseuppgifterna, inte hade kunnat upprätthållas. I stället hade det politiska intresset av kommunernas ekonomiska oberoende av statsunderstöd och självständighet gentemot statsmakten måst ge vika för rent praktiska hänsyn.

Departementschefen anslöt sig till kommitténs bedömning om behovet av en indelningsreform och framhöll (prop. 1946:236 s. 32) att 1862 års kommunallagstiftning hade två huvudsyften:

"Det ena var ett rent praktiskt förvaltningstekniskt mål, nämligen att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan, vilka på ett smidigare och billigare sätt än en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skulle kunna främja materiell och andlig utveckling i riket med tillvaratagande av de särskilda orternas intressen och möjligheter. Det andra var ett mera utpräglat politiskt mål, nämligen att bereda den stora massan av medborgare tillfälle

att deltaga i de allmänna angelägenheternas förvaltning för att deltagarna därigenom skulle vinna medborgerlig fostran till ansvarskänsla och politiskt omdöme samt för att åstadkomma en spärr mot allt för långt gående centralisering av förvaltningens detaljer."

Enligt departementschefen hade lagstiftningens målsättning att vara ett medel för medborgerlig fostran blivit väl uppfyllt, däremot hade kommunernas ställning av självständiga förvaltningsorgan inte kunnat upprätthållas i önskvärd utsträckning. Förklaringen härtill stod, enligt departementschefen, att finna i statsbidragssystemet och i överflyttningen av kommunala uppgifter från primärkommunerna till stat, landsting, kommunalförbund och specialkommuner (de båda sistnämnda formerna av sammanslutningar användes då flera kommuner samverkade beträffande någon förvaltningsuppgift, t.ex. skola eller socialtjänst).

Beträffande problemorsakerna anförde departementschefen bl.a. att ett fortsatt överflyttande av kommunala uppgifter på landsting eller stat skulle innebära ett successivt utplånande av den kommunala självstyrelsen. Vid ökad statsbidragsgivning skulle man visserligen minska småkommunernas finansiella svårigheter, men den nödvändiga regleringen uppifrån i form av detaljerade anvisningar och kontroll ansågs emellertid lätt komma att leda till ytterligare begränsningar av den kommunala självstyrelsen.

I sitt utlåtande över förslaget till kommunindelningsreform framhöll KU (1946:19) att beroendet av högre förvaltningsmyndigheter varit ägnat att försvaga den kommunala självstyrelsen. KU klargjorde vidare att den förestående reformens huvudsyfte var att bevara självstyrelsen i former, som kunde tillgodose det dåtida samhällets krav.

1948 års utvidgning av borgerliga primärkommuners kompetens

Vid 1948 års riksmöte beslutades om ändring av kommunallagarnas kompetensregel för de borgerliga primärkommunerna. Ändringen innebar att dessa kommuner - i stället för att "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" - ägde "vårda sina angelägenheter".

Ändringen innebar en utvidgning av den primärkommunala kompetensen (varom mera nedan) och därmed även ökat utrymme för den kommunala självstyrelsen. I förarbetena motiverades reformen emellertid inte uttryckligen av omsorg om den kommunala självstyrelsen. Det bärande motivet angavs vara att det dittillsvarande kompetensstadgandet inte tillåtit kommuner att vara verksamma i alla de hänseenden, i fråga om vilka insatser från deras sida kunde anses påkallade av allmänna intressen.

För landstingens del borttogs gemensamhetskravet från kompetensbestämmelsen i och med att en ny landstingslag trädde i kraft den 1 januari 1955. Fram till denna ändring hade stadgandet haft i huvudsak samma avfattning alltsedan 1862 års landstingsförordning.

1953 års kommunallag

1953 års lag - som trädde i kraft den 1 januari 1955 - var den första gemensamma kommunallagen för land och stad. Lagen gav i stort sett enhetliga bestämmelser för den kommunala organisationen i landskommuner, köpingar och städer.

Vid denna revision av kommunallagarna var ambitionen att anpassa kommunernas verksamhetsformer efter utvecklingen på samhällslivets olika områden. 1946 års kommunallagskommitté, vars förslag låg till grund för reformen, framhöll i betänkandet Förslag till ny kommunallag m.m. (SOU 1952:14) att en av de synpunkter som varit bestämmande för arbetet var att kommunerna borde åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov.

I propositionen (1953:210) lyftes betydelsen av den kommunala självstyrelsen fram. Departementschefen uttalade (s. 49) i detta avseende bl.a. följande:

"Utvecklingen efter kommunalförordningarnas tillkomst och särskilt under de senaste tre decennierna har bl.a. kännetecknats av en omfattande expansion av samhällsverksamheten, varvid kommunerna både själva åtagit sig och av statsmakterna pålagts ett stort antal nya uppgifter. Jämsides härmed har genom rösträttsreformerna en fortskridande demokratisering skett, som givit den kommunala självstyrelsen reell innebörd och gjort den till en alla kommunmedlemmarnas egen gemensamma angelägenhet. Den lokala självstyrelsen genom kommunerna framstår numera som en av hörnpelarna i vårt fria samhällsskick. Det torde icke heller råda några meningsskiljaktigheter om betydelsen av kommunernas insatser på olika områden och värdet av att genom en överflyttning av härför lämpade uppgifter från centrala samhällsorgan på kommunerna nå en smidigare och bättre ordning samt stärkt lekmannainflytande.

Mot bakgrunden härav ter det sig som en naturlig uppgift för lagstiftaren att reglera kommunernas verksamhetsformer på ett sätt, som är ägnat att bevara och utveckla kommunernas självstyrelse. Detta måste enligt min uppfattning vara utgångspunkten för all lagstiftning på det kommunala området och framför allt den centrala lagstiftning det här gäller."

Departementschefen framhöll vidare (s. 51) att kommunerna bäst fyller sina uppgifter som lokala samhällsorgan, om de åtnjuter relativ frihet på det organisatoriska området; en alltför ingående reglering från statsmakternas sida av kommunernas förhållanden skulle dessutom kringskära den kommunala självstyrelsen och minska medborgarnas intresse för kommunala åtgärder och initiativ. Departementschefen ansåg det å andra sidan vara självfallet att grunddragen för den kommunala organisationen måste anges i lagen. Lagstiftaren måste fastställa det minimimått av regler, som ger kommunmedlemmarna garantier för likställighet och handläggning under demokratiska former och säkerställer ett visst reellt lekmannainflytande på avgörandena, utan vilket självstyrelsen lätt blir ett tomt sken. Detta ansågs innebära även att en viss enhetlighet i organisation och arbetsformer för kommunerna under alla förhållanden är ofrånkomlig.

I fråga om det kommunala besvärsinstitutet anförde departementschefen att detta - i den utformning det haft alltifrån tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar - utgjort ett väsentligt element i det system av regler, som avser att säkerställa den kommunala självbestämningsrätten.

Den 1 januari 1955 trädde också en ny landstingslag i kraft. Denna hade i flera hänseenden utformats i nära anslutning till den år 1953 antagna kommunallagen. Således förklarade 1946 års kommunallagskommitté, vars förslag låg till grund även för den nya landstingslagen, att den främst inriktat sig på att till denna lag överföra de nyheter av saklig eller formell art, vilka föreslagits för primärkommunernas del. Kommittén hade emellertid även strävat efter att närma landstingslagen till kommunallagen i sådana ämnen där förslaget till kommunallag inte innehöll några direkta nyheter, dock naturligtvis under förutsättning att rådande olikheter inte ansetts sakligt motiverade.

I propositionen som föregick den nya landstingslagen (1954:119 s. 41) uttalade departementschefen bl.a. att vad han i förarbetena till 1953 års kommunallag anfört i fråga om den fortskridande demokratiseringens inverkan för primärkommunernas del och betydelsen av en verklig kommunal självstyrelse, givetvis ägde tillämpning även i fråga om landstingen och deras verksamhet.

Den andra indelningsreformen

1962 inleddes en andra kommunindelningsreform genom vilken skillnaden mellan landskommuner, köpingar och städer upphävdes. Numerärt innebar reformen - när den var slutförd den 1 januari 1977 - att antalet kommuner var nere i 277. Sett över en 25-årsperiod hade antalet kommuner i Sverige således minskat med drygt 2 200.

Omsorgen om den kommunala självstyrelsen var ett av de grundläggande motiven för även denna indelningsreform. Departementschefen framhöll i propositionen (1961:180 s. 47) att en anpassning av den kommunala indelningen till samhällsutvecklingens krav framstod som den enda framkomliga vägen för att erhålla effektiva lokala förvaltningsorgan, vilka själva kan utöva styrelsen av de allmänna angelägenheter som angår dem. Härigenom skulle den kommunala självstyrelsen bevaras och stärkas. Helt allmänt kunde det - fortsatte departementschefen - sägas att betingelserna för kommunal självstyrelse i detta avseende blir bättre ju större och bärkraftigare kommunerna är.

Departementschefen framhöll i detta sammanhang vidare att den kommunala självstyrelsen emellertid också har en annan sida, nämligen att ge medborgarna tillfälle att delta i de allmänna angelägenheternas förvaltning (den kommunala demokratin).

Angående den kommunala demokratin anförde flera remissinstanser i sina yttranden att om kommunenheterna gjordes större, så skulle de enskilda kommunmedlemmarnas möjligheter att deltaga i och följa den kommunala verksamheten försvåras. Därvid åberopades att ökade avstånd inom kommunerna, en svåröverskådlig förvaltningsapparat, begränsning i möjligheterna att erhålla förtroendeuppdrag o.s.v. skulle komma att minska lekmännens intresse för och deltagande i den kommunala självstyrelsen. Departementschefen anförde till bemötande av denna kritik bl.a. att problemet kommunal effektivitet contra kommunal demokrati är ett avvägningsspörsmål, men att det dock torde innebära en stark förenkling av problemet att påstå att man nu stod vid en gräns, då effektiviteten inte kunde drivas längre av hänsyn till den kommunala demokratin. Den föreslagna reformen behövde inte - framhöll departementschefen - leda till försvagad kommunal demokrati.

I fråga om vilka uppgifter som borde ankomma på kommunerna yttrade departementschefen följande (s. 44 f):

> "Vilka uppgifter primärkommunerna bör ombesörja är självfallet ingenting en gång för alla givet. Även i detta avseende måste en fortlöpande anpassning ske efter utvecklingen, varvid den vägledande principen bör vara ändamålsenligheten; uppgiften bör ankomma på den myndighet som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett verkligt rationellt och ändamålsenligt sätt. Med denna utgångspunkt bör på kommunerna ankomma sådana angelägenheter, som bäst tillgodoses genom lokal självstyrelse och kommunal förvaltningsorganisation. Det synes då ganska klart att de uppgifter som i första hand bör läggas på kommunerna såsom bärare av denna självstyrelse är sådana som direkt påverkar miljö och samhällsförhållanden i den egna bygden."

Att den kommunala självstyrelsen var avsedd att omfatta även det för kommunerna specialreglerade området framgick med tydlighet på sid. 45 i propositionen där det angående skolväsendets ordnande uttalades att det borde "vara ett kommunalt intresse att i självstyrelsens form få handha denna angelägenhet".

I sitt utlåtande rörande reformförslaget (1962:1 s. 26 f.) redogjorde KU för sin syn på hotet mot - och betydelsen av - den kommunala självstyrelsen:

> "Under det senaste årtiondet har förvaltningsuppgifter i vidgad omfattning tillförts kommunerna särskilt i fråga om skolväsendet, socialvården, hälsovården och byggnadsväsendet. Näringslivets och kommunikationernas utveckling samt medborgarnas ökade krav på samhällsservice har medfört behov av en enhetlig samhällsplanering utöver de nuvarande kommungränserna. Samtidigt har särskilt för glesbygdskommunernas del de ekonomiska betingelserna för den kommunala verksamheten försämrats till följd av stagnerande skatteunderlag och en av penningvärdets fall orsakad urholkning av de skatteunderlagsgraderade statsbidragen. Strukturomvandlingen har medfört betänkliga skillnader mellan olika kommuner i fråga om deras befolkningsmässiga och ekonomiska underlag och därmed även för deras möjligheter att bereda medborgarna en god service. Den skildrade utvecklingen hotar att på många håll allvarligt försvaga den kommunala självstyrelsen.
>
> Detta förhållande är ägnat att väcka oro, bland annat därför att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundvalarna för vårt nuvarande demokratiska samhällsskick. Den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land i motsats till åtskilliga andra länder, torde i väsentlig mån få tillskrivas den förståelse för allmänna och enskilda behov samt den samförståndsanda och känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl som självstyrelsen i kommunerna förmedlat till alla grupper av vårt folk. Enighet torde råda om att dessa värden icke får raseras. Det är nödvändigt att den nuvarande negativa utvecklingen brytes och att åtgärder snarast vidtages för att bevara och om möjligt ytterligare befästa den kommunala självstyrelsen."

1977 års kommunallag

1977 års kommunallag var den första gemensamma för samtliga kommuner och landsting. Den ersatte därmed kommunallagen, kommunallagen för Stockholm samt landstingslagen (dock att vissa särregler behölls för Stockholms kommun).

1977 års lag hade i högre utsträckning än sina föregångare karaktären av ramlag. De flesta av lagens bestämmelser var således

inte av detaljkaraktär utan angav i stället ramar inom vilka kommuner och landsting hade frihet att utforma sina verksamheter. Åtskilliga detaljfrågor som dittills reglerats i lag skulle fortsättningsvis kunna regleras av kommunerna och landstingen själva. Den nyligen genomförda kommunindelningsreformen ansågs ha skapat förutsättningar för att minska detaljregleringen.

Den offentliga sektorns tillväxt hade med tiden medfört ett ökat beroende mellan staten, landstingen och kommunerna vid fullgörandet av de olika samhällsuppgifterna. Det framhölls i propositionen (1975/76:187 s. 55) att det knappast längre var möjligt att göra en strikt uppdelning mellan riks- och kommunalpolitiska frågor. Samtidigt betonades att fördelningen av uppgifter mellan staten, landstingen och kommunerna inte heller en gång för alla var given. Uppgiftsfördelningen måste i stället fortlöpande anpassas efter den utveckling som sker i samhället. Om staten i egen regi skulle ombesörja en samhällsuppgift eller om ansvaret skulle tillfalla kommunerna eller landstingen, ansågs till stor del vara en praktisk fråga. I propositionen uttalades vidare att ansvaret för samhällsutvecklingen i stort givetvis åvilar staten och att en viss kontroll eller tillsyn från statens sida i fråga om den kommunala verksamheten därför är ofrånkomlig.

I propositionen klargjordes vidare att en fråga i vissa situationer kan beröra så grundläggande samhällsmål, t.ex. i fråga om jämlikhet och solidaritet, att statsmakterna närmare bör reglera utvecklingen. Den överordnade principen borde emellertid, framhölls vidare, vara att över lag eftersträva en decentralisering och en vidsträckt handlingsfrihet i den kommunala självstyrelsen.

Den kommunala självstyrelsens stora betydelse understryks såväl i propositionen som i KU:s betänkande. Således konstaterade departementschefen i propositionen (s. 217) att den kommunala självstyrelsen var en av grunderna för det fria folkstyret i vårt land samt att medborgarna genom kommunerna och landstingen tillförsäkrats rätten att lokalt besluta om gemensamma angelägenheter. Det faktum att denna rätt skrivits in i grundlag, var ett uttryck för den betydelsefulla roll som den kommunala självstyrelsen tillmäts i det svenska statsskicket.

Departementschefen fortsatte (s. 217 f.):

> "Rätten att ta ut skatt och avgifter för skötseln av de kommunala uppgifterna är en väsentlig del av den lokala självstyrelsen. Genom beskattningsrätten och ökade statliga bidrag har den kommunala verksamheten utsträckts till alltfler områden i enlighet med kommuninvånarnas önskemål och behov. I dag svarar kommunerna och landstingskommunerna i nära samverkan med staten för en rad betydelsefulla uppgifter. Genom den kommunala självstyrelsen har

demokratins idé om människornas inflytande över samhällsutvecklingen förverkligats i vid omfattning.

Medborgarnas inflytande i den kommunala självstyrelsen sker enligt den representativa demokratins principer. Den innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling. De valda representanterna har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Det politiska ansvaret utkrävs i de allmänna valen.

Den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin har således en mycket stark ställning i Sverige. I få länder har de kommunala organen så vidsträckta befogenheter och det kommunala arbetet sådan bredd och sådant djup som här."

KU - å sin sida - anförde i betänkandet 1976/77:25 s. 6 följande i fråga om den kommunala självstyrelsen:

"Den kommunala självstyrelsen har lång tradition och stark förankring i vårt land och utgör en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket i Sverige. Genom denna har det varit möjligt att decentralisera viktiga samhällsuppgifter till kommuner och landsting. Medborgarna har försäkrats rätten att lokalt besluta om gemensamma angelägenheter."

I fråga om kommunalbesvär uttalade KU (s. 40 f.) att de för denna form av överklagande karakteristiska dragen har sin bakgrund i tanken att kommunmedlemmarna bör kunna påkalla statlig kontroll av de kommunala organens beslut, men att denna kontroll av hänsyn till den kommunala självstyrelsen bör hållas inom bestämda gränser.

De karakteristiska drag som KU åsyftade var bl.a. att nya omständigheter som klaganden anför först efter besvärstidens utgång inte tas upp till prövning samt att överinstanserna vid bifall till besvären inte kan ändra det felaktiga beslutet utan endast upphäva det.

1991 års kommunallag

Den ständigt ökande kommunala verksamheten - 1991 hanterades mer än 70 % av den offentliga sektorns utgifter för konsumtion och investeringar av kommuner och landsting - och kommunindelningsreformerna hade medfört stora förändringar i den kommunala verksamheten. Förändringarna innebar bl.a. att allt större krav ställdes på kvalitet och effektivitet. Detta fick i sin tur till följd att det inom den kommunala sektorn inleddes ett omfattande förnyelsearbete, som gav upphov till krav på ändrad lagstiftning.

1991 ansågs tiden vara mogen att genomföra sådana förändringar i kommunallagstiftningen som - med beaktande av den förändrade verksamheten - kunde skapa goda förutsättningar för kommunernas och landstingens framtida arbete. I propositionen (1990/91:117 s. 15) deklarerades att följande fem utgångspunkter låg till grund för förslaget till ny kommunallag.

- De förtroendevalda skulle ges bra arbetsvillkor. Formerna för att styra, leda och följa upp den kommunala verksamheten skulle utvecklas.
- Medborgarna skulle garanteras goda möjligheter till insyn i och inflytande över kommunernas och landstingens verksamhet.
- Kommunerna och landstingen skulle få ett ökat handlingsutrymme när det gällde beslut om verksamhetens organisation.
- Kommunerna och landstingen skulle ges förutsättningar att göra verksamheten effektivare genom nya former för ekonomistyrning.
- Kommunallagen skulle ge tydliga besked om vilka principer som låg till grund för den kommunala verksamheten och de grundläggande demokratiska spelreglerna.

I inledningsparagrafen till kommunallagen, 1 kap. 1 §, fastslås att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Principen om kommunal självstyrelse var sedan år 1975 uttryckt i 1 kap. 1 § RF, som föreskriver bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Att principen nu även skrevs in i kommunalrättslig författningstext var emellertid - trots att principen introducerades redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar - en nyhet. Genom principens inskrivande i kommunallagen ville man från statsmakternas sida markera vikten av kommunal självstyrelse.

I propositionen (s. 23) uttalades att bestämmelsen om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip skall gälla för all kommunal verksamhet, d.v.s. både för den verksamhet som anges i kommunallagen och för den som följer av särskilda bestämmelser. Vidare betonades att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total. Till stöd härför pekades på RF:s bestämmelser om att det är riksdagen som genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen; likaså råder lagkrav beträffande kommunernas och landstingens befogenheter respektive åligganden. Graden av självstyrelse avgörs därmed - uttalas i propositionen - ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

3.3 Den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll

Under de drygt 130 år som nu har förflutit sedan kommunalförordningarnas tillkomst, har förutsättningarna för kommunernas och landstingens arbete genomgått en omvälvande förändring. Av intresse i detta sammanhang är att ta reda på i vilken mån de förändrade villkoren avspeglats i olika tiders kommunallagar. I det följande görs därför en kronologisk genomgång av de bestämmelser inom kommunallagstiftningen som bedöms ha särskild betydelse för frågan om självstyrelse. Som angetts under avsnitt 3.1 är framställningen såvitt avser tiden fram till 1977 - då kommunallagen gjordes gemensam för kommuner och landsting - främst inriktad på den lagstiftning som rör kommunerna.

3.3.1 Den allmänna kompetensregeln

Kompetensbestämmelsen i *1862 års förordningar* innebar att varje socken på landet respektive varje stad med därunder hörande område ägde att själva, efter vad i angivna förordningar närmare bestämdes, *vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*, såvitt inte handhavandet enligt gällande författningar tillkom offentlig ämbetsmyndighet.

I 1 § 1862 års förordning om kommunalstyrelse i Stockholm stadgades däremot att kommunens medlemmar ägde att *vårda sina gemensamma angelägenheter*. I övrigt överensstämde stadgandet med motsvarande bestämmelse i de andra kommunalförordningarna. Den särskilda avfattningen av 1 § är inte motiverad i förarbetena till Stockholmsförordningen. I den skrivelse, med vilken förslaget överlämnades till Kungl. Maj:t, angavs emellertid detta bygga på principen om "kommuns rätt att själv vårda de för dess medlemmar gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Förslaget förefaller alltså inte ha avsett att göra någon skillnad mellan den kommunala beslutanderätten i Stockholm och i övriga kommuner.

Av uttalanden i motiven - liksom av uttrycket "sina" i lagtexten - framgår att den s.k. lokaliseringsprincipen var etablerad redan vid tillkomsten av 1862 års förordningar. Denna princip, som vi återkommer till nedan, innebär att den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver skall ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna.

Kompetensbestämmelsen i 1862 års förordningar hade sina föregångare i vad som föreskrevs om sockenstämmas befogenheter i 1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd samt i 1843 års förordning om sockenstämmor i riket. I dessa förordningar stadgades

att "till sockenstämmas handläggning hör de mål, som rör kyrkans vård samt socknens hushållning och allmänna angelägenheter". Därutöver exemplifierades i förordningarna, till skillnad från vad som kom att bli fallet 1862, vad som hörde till den kommunala sektorn. Bl.a. gällde detta frågor om den allmänna hälsovården och om socknens fattiges försörjande.

I sammanhanget bör också noteras att vissa av de gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheterna redan vid tillskapandet av 1862 års förordningar var reglerade i särskilda författningar. Sådana författningar fanns t.ex. inom fattigvårdens, skolans och hälsovårdens områden.

Kompetensbestämmelsen för landstingen var utformad på annorlunda sätt. Innebörden var att det tillkom varje landsting att, i den ordning som förordningen om landsting stadgade, rådslå och besluta om för länet gemensamma angelägenheter, vilka avsåg den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, hälsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet, med mera dylikt. Allt under förutsättning att angelägenheterna inte enligt gällande författningar tillhörde "offentlig myndighets ämbetsåtgärd".

I fråga om landstingens kompetensstadgande uttalades i 1859 års betänkande att det avfattats i allmänna ordalag med ett ganska rymligt omfång. Gränserna för landstingens verksamhet ansågs inte "lämpligen kunna uti bestämda ordalag uttryckas, eller genom uppräkning av ärendena punktvis uppdragas".

1930 års kommunallagsrevisions i allt väsentligt formella karaktär innebar bl.a. att kompetensbestämmelserna i förordningarna om kommunalstyrelse på landet respektive i stad lämnades i sak oförändrade. Trots detta berörde KU, därtill föranlett av socialdemokratiska partimotioner, i sitt utlåtande över förslaget (1930 nr 30 s. 9) frågan om det sakliga innehållet i den allmänna kompetensregeln för borgerliga primärkommuner. I motionerna föreslogs att kompetensregeln skulle ges den innebörden att kommunerna skulle äga att själva, efter vad i respektive kommunallag bestämdes, vårda sina välfärds-, ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkom annan. KU:s borgerliga majoritet tog emellertid avstånd från den föreslagna - som man sade - väsentliga utvidgningen av kompetensen samt uttalade att den dittillsvarande formuleringen genom den i praxis givna tolkningen hade fått en jämförelsevis klar och bestämd lydelse.

Riktigheten av KU:s slutsats 1930 kan i viss mån diskuteras, men under alla förhållanden medförde den kommunala sektorns expansion att skillnaden mellan kommunernas tillämpning av den allmänna kompetensregeln och Regeringsrättens tolkning av densamma snart blev uppenbar. Ett exempel härpå var bidrag till hemvärnet. År 1947

lämnade 422 kommuner anslag till hemvärnet trots att kommun enligt fast praxis ej hade sådan befogenhet.

Det uppkomna läget med skillnader i synsätt på kompetensregeln var otillfredsställande och diskussioner om en utvidgning av kommunernas kompetens kom att föras. Bl.a. anförde överståthållarämbetet i en framställning till Kungl. Maj:t i augusti 1944 att den gränsdragning i fråga om kommunernas beslutanderätt, som det ankommit på rättspraxis att verkställa, alltid hade skett jämförelsevis snävt. Detta kunde ha varit naturligt under äldre tider, när de kommunala uppgifterna varit föga omfattande och då samhällsutvecklingen ännu inte ställt så många skilda och nya anspråk på det allmänna. Numera - fortsatte överståthållarämbetet - fick läget emellertid anses vara ett annat, det moderna samhällslivet nödvändiggjorde ett ingripande på allt flera områden för tillgodoseende av kommunmedlemmarnas olika intressen.

Diskussionerna och det därpå följande reformarbetet utmynnade i att man vid *1948 års riksmöte* ändrade bestämmelsen om de borgerliga primärkommunernas kompetens till att de själva fick *vårda sina angelägenheter*, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkom annan.

Begreppet "sina angelägenheter" innebar att man lämnade det kvantitativa synsättet till förmån för det kvalitativa. Bakom förslaget stod 1946 års kommunallagskommitté som redovisade sina överväganden i betänkandet (SOU 1947:53) Kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet. Beträffande principerna för en kompetensutvidgning anförde kommittén (s. 67 f.):

> "Avgörande för kommuns rätt att driva en verksamhet eller understödja ett ändamål bör vara om den kommunala åtgärden tillgodoser ett allmänt, samhälleligt intresse inom kommunen. En dylik uppfattning om vad som bör vara kännetecknande för de angelägenheter kommun äger vårda har, såsom tidigare antytts, också kommit till visst uttryck i rättspraxis. Uttrycket "gemensamma" angelägenheter i kompetensstadgandet har emellertid ofta föranlett att kompetensen bedömts efter kvantitativa normer, och därmed utgjort hinder för rättstillämpningen att taga steget fullt ut. Ordet gemensamma bör följaktligen uteslutas från kompetensbestämmelsen, så att denna fritt kan tolkas med hänsyn allenast till de allmänna intressen den kommunala verksamheten skall främja.
>
> Låter man samhällsintresset vara det ledande motivet för kommunalverksamheten, kan större beaktande skänkas de olika angelägenheternas art och natur. Befinnes det med hänsyn till arten av ett visst ändamål vara ett allmänt intresse, att en kommun främjar ändamålet, bör kommunen vara berättigad därtill, även om åtgärden

kommer blott en mindre del av kommunens område eller ett mindretal av dess medlemmar direkt tillgodo. Den kommunala befogenheten i fråga om viss angelägenhet får sålunda bedömas ur synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o.s.v. att kommunen befattar sig med angelägenheten."

Kommunallagskommittén betonade särskilt att det faktum - att allmänintresset ställts i förgrunden - givetvis inte betydde att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnades full frihet. Även fortsättningsvis skulle verksamheten vara underkastad vissa principiella normer (lokaliseringsprincipen m.fl.), vilkas begränsande innebörd det ankom på rättspraxis att i förekommande fall tolka. Härvid uttalades att praxis hade "en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter de skiftande förhållandena i de särskilda fallen och med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen".

I propositionen (prop. 1948:140 s. 68) uttalade departementschefen att den förestående storkommunreformen utgjorde ett särskilt skäl för att kommunerna borde få ökade befogenheter. Storkommunerna skulle ha större möjligheter att utföra de nya uppgifter en kompetensutvidgning medförde. Ett bibehållande av gällande kompetensregler skulle däremot - särskilt med hänsyn till att dessa föranlett att kompetensen i vissa fall bedömts efter kvantitativa normer - kunna hindra de olika kommundelarnas sammansmältande till en ny effektivt arbetande enhet. Huvudsyftet med kommunindelningsreformen, att stärka den kommunala självstyrelsen genom att skapa administrativt mera bärkraftiga kommuner, skulle därigenom - framhöll departementschefen - i viss mån kunna äventyras.

Ett av skälen till kompetensbestämmelsens allmänna avfattning angavs i propositionen vara att bevara åt kommunerna deras frihet att med beaktande av lokala förhållanden och tidslägets växlingar ta egna initiativ och göra självständiga insatser på olika verksamhetsområden.

I fråga om landstingen slopades kompetensbestämmelsens gemensamhetskrav genom den nya landstingslag som trädde i kraft den 1 januari 1955. Även i övrigt omformulerades kompetensbestämmelsen eftersom dess beskrivning av landstingens verksamhet med tiden ansågs ha blivit ålderdomlig och föga verklighetstrogen.

Enligt det nya stadgandet ägde landstingen att själva, efter vad i landstingslagen närmare bestämdes, vårda sina angelägenheter avseende hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, jordbrukets och andra näringars utveckling med mera dylikt, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkom annan.

Den allmänna kompetensregeln för kommuner överfördes i sak oförändrad till *1953 års kommunallag* och sedermera också till *1977 års kommunallag*, vilken som tidigare nämnts var gemensam för

kommuner och landsting. Genom 1977 års lag övergavs således tekniken med att för landstingens del räkna upp vissa verksamhetsområden.

I *1991 års kommunallag* - som för övrigt innehåller ett särskilt befogenhetskapitel - återfinns den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 §. I detta lagrum föreskrivs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. En förutsättning är dock att angelägenheterna inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Som framgår av paragrafen är *allmänintresset* ett krav för att kommunerna och landstingen själva skall få ha hand om en angelägenhet. Detta hindrar emellertid inte att en kommun eller ett landsting kan vara berättigad att främja ett visst ändamål även om åtgärden kommer bara en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. En förutsättning härför är emellertid att det med hänsyn till arten av ändamålet kan anses vara ett allmänt intresse att kommunen eller landstinget främjar det. Bedömningen av allmänintresset skall, i likhet med vad som anfördes redan i förarbetena till 1948 års kompetensutvidgning, ske utifrån om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt etc. att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

Till de områden som omfattas av den kommunala allmänna kompetensen hör bl.a. elförsörjningen, markpolitiken, bostadsförsörjningen och fritidsverksamheten. I rättspraxis har kommun t.ex. ansetts berättigad att anlägga ett eget elektricitetsverk, trots att ett privat sådant redan fanns i kommunen (RÅ 1975 Ab 327).

Även folkbildningen och kulturlivet faller in under den allmänna kompetensen. Sålunda har i rättspraxis godtagits bl.a. landstingsbidrag till ABF och TBV för utbildnings- och informationsverksamhet avseende medbestämmandelagen (RÅ 1979 Ab 519). Vad gäller kulturlivet kan som exempel nämnas att Regeringsrätten godkänt att en kommun, i huvudsakligt syfte att tillgodose behovet av en biograflokal i centralorten, köpt en fastighet med biograflokal, kontors- och butikslokaler samt bostadslägenheter (RÅ 1981 Ab 64).

2 kap. 1 § kommunallagen ger vidare uttryck för principen om *förbud mot att ge understöd åt enskilda*. Detta framgår - om än indirekt - av att understöd åt enskilda i princip inte kan vara ett allmänt intresse. Undantag från förbudet att ge stöd åt enskilda finns i viss speciallagstiftning, det viktigaste exemplet härpå är socialtjänstlagen (1980:620). Vidare medger rättspraxis vissa - i detta sammanhang ointressanta - undantag från det principiella förbudet, t.ex. rimliga julgåvor till anställda.

I paragrafen lagfästs också den s.k. *lokaliseringsprincipen*, som var etablerad redan i förarbetena till 1862 års reform och som innebär att den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver skall ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Principen har dock med tiden - bl.a. med hänsyn till befolkningens rörlighet - modifierats i rättspraxis och i speciallagstiftningen har vissa undantag gjorts. Exempelvis står det en kommun fritt att engagera sig i anläggningar och markinnehav inom en annan kommun för flygtrafik, renhållning etc. under förutsättning att anordningarna behövs för den egna kommunen.

Kommuner och landsting kan i vissa fall t.o.m. vara berättigade att involvera sig i verksamheter som sträcker sig utanför rikets gränser. Således kan det under vissa omständigheter vara tillåtet för en kustkommun att engagera sig i en utrikes färjeförbindelse (RÅ 1960 I 187 och 1979 Ab 12). Vidare har ett landsting - i avsikt bl.a. att få en jämnare fördelning av personalens semestrar - ansetts kunna hyra fritidsbostäder i Italien (RÅ 1968 K 659 och 662).

Lokaliseringsprincipen har dessutom under senare år genom ett antal befogenhetsutvidgande lagar fått vidkännas flera undantag. En redogörelse för dessa lagar lämnas under avsnitt 3.3.6.

Från kommunernas och landstingens kompetens utesluts enligt paragrafen sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Som exempel på i princip exklusiva statsangelägenheter kan nämnas ansvaret för Sveriges internationella relationer samt inriktningen och omfattningen av biståndsverksamheten.

3.3.2 Övriga kommunala befogenheter enligt 1991 års kommunallag

Den nu gällande kommunallagen trädde ikraft den 1 januari 1992. Fram till dess var - som ovan framgått - kommunernas och landstingens kompetens bestämd endast på det sättet att de själva skulle vårda sina angelägenheter. Det grundläggande skälet till en så allmängiltig formulering i de tidigare kommunallagarna var att det inte hade ansetts lämpligt att i lag precisera de närmare gränserna för kommunernas och landstingens befogenheter. Gränserna skulle i stället avgöras av rättstillämpningen och därigenom ha möjlighet att förändras utifrån de krav som samhällsutvecklingen reste.

Den generella formuleringen hade emellertid även medfört vissa problem. Regeringsrätten framhöll t.ex. i sitt remissyttrande till betänkandet (SOU 1990:24) "Ny kommunallag" bl.a. att den dittillsvarande knapphändiga regleringen av kompetensfrågor i kommunallagen inte gett vare sig de kommunala organen eller de enskilda rättssökande erforderlig vägledning för att avgöra om ett visst kommunalt för-

farande var kompetensenligt eller inte. Detta hade - fortsatte Regeringsrätten - i många fall lett till onödiga och tidsödande kommunalbesvärsprocesser.

Den knapphändiga regleringen hade vidare medfört att flera grundprinciper avseende kommunernas och landstingens kompetens kommit att utvecklas i rättspraxis:

- lokaliseringsprincipen,
- förbudet mot att ge understöd åt enskilda
- förbudet mot att driva spekulativa företag
- likställighetsprincipen
- förbudet mot beslut med retroaktiv verkan samt
- självkostnadsprincipen.

Gemensamt för dessa principer är att de i rättspraxis behandlats som allmänna målsättningsprinciper. Detta eftersom de till sin karaktär är sådana att det varit omöjligt att uppnå någon större exakthet i tillämpningen.

Vid tillskapandet av den nuvarande kommunallagen var ambitionen att det i lagtexten klarare än förut skulle framgå vad kommuner och landsting får syssla med. Viktiga principer för kommunal verksamhet borde, framhölls i propositionen (s. 28), kunna utläsas ur lagen. Ett särskilt befogenhetskapitel ansågs vara påkallat i syfte att göra den kommunala kompetensen tydligare. I sammanhanget uttalades även att det är förenat med vissa problem att i lagtext kortfattat - men ändå uttömmande - uttrycka de kommunalrättsliga grundprinciper som utvecklats i rättspraxis under lång tid. Riskerna ansågs emellertid inte böra överdrivas och det väsentliga var, alltjämt enligt propositionen, att karaktären av målsättningsprinciper inte ändrades. Därigenom skulle flexibiliteten som utmärkt den dittillsvarande regleringen kunna fortgå.

Befogenhetskapitlet inleds med den grundläggande kompetensregeln, vilken redan avhandlats. I det följande lämnas en redogörelse för övriga bestämmelser som ingår i kapitlet och som därmed styr kommunernas och landstingens verksamhet.

Flera av bestämmelserna knyter an till medlemskap i kommuner och landsting och först skall därför kort redogöras för vad som gäller i detta avseende. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Svenskt medborgarskap är däremot inte någon förutsättning för medlemskap i kommun. För medlemskap i landsting gäller att man skall vara medlem av en kommun inom landstinget.

3.3.2.1 Likställighetsprincipen

Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Genom paragrafen lagfästs således likställighetsprincipen. I rättspraxis har principen förklarats innebära att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund (RÅ 1975 Ab 313, 1979 Ab 404). För att strida mot likställighetsprincipen skall det vara fråga om en "obehörig" särbehandling (RÅ 1977 ref. 55).

Kravet på en objektiv och rättvis likabehandling av medlemmarna ger i princip inte heller utrymme för någon inkomstfördelande verksamhet. Härvidlag är emellertid principen i stor utsträckning modifierad genom speciallagar, t.ex. socialtjänstlagen (1980:620).

Likställighetsprincipen innebär inte något absolut förbud mot att en kommun eller ett landsting vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommunen eller landstinget till godo. Grundprincipen är dock att kommunen eller landstinget senare bereder även andra medlemmar samma nyttigheter.

Är det fråga om en starkt decentraliserad organisation, t.ex. en kommun som har heltäckande kommundelsnämnder, är det - framhålls i propositionen s. 150 - ofrånkomligt att det kan uppstå variationer i fråga om servicenivå mellan olika kommundelar. När det gäller myndighetsutövande uppgifter anses likställighetsprincipen dock kräva en objektiv och rättvis behandling av alla kommunmedlemmar.

Likställighetsprincipen gäller bara gentemot de egna medlemmarna. Vidare krävs för principens tillämplighet att kommunen eller landstinget träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap. Likställighetsprincipen gäller därför inte t.ex. när en kommun eller ett landsting anställer personal, ingår hyresavtal eller är part i en fastighetsaffär.

Likställighetsprincipen påminner till sin karaktär om objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet." Som ett argument för att inte skriva in objektivitetsprincipen i kommunallagen anfördes i propositionen att principen inte var speciell för kommuner och landsting. Vidare konstaterades att objektivitetsprincipens innebörd likväl kunde komma att prövas i kommunala sammanhang i de fall det görs gällande att fullmäktige överskridit sina befogenheter.

3.3.2.2 Förbudet mot retroaktiva beslut

2 kap. 3 § kommunallagen föreskriver att kommuner och landsting inte får fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det. Detta förbud - som har betydelse främst i fråga om taxebeslut - gäller vid sidan om det principiella förbud mot retroaktiv lagstiftning i fråga om skatter och statliga avgifter som finns i 2 kap. 10 § andra stycket RF.

Fram till nu gällande kommunallags ikraftträdande hade domstolarna i vissa fall godtagit avsteg från principen om förbud mot retroaktiva beslut. Så hade t.ex. skett när det varit fråga om en taxehöjning som haft samband med tillbakaverkande löneavtal (bl.a. RÅ 1978 Ab 487). Vidare hade en kommun ansetts oförhindrad att besluta om nya och skärpta regler för studieförbund avseende ett år som gått med hänsyn till bl.a. att kommunen i början av det året varslat om omprövning av bidragsnormerna för året i fråga (RÅ 1974 ref 108).

Att i den nya lagtexten kräva "synnerliga skäl" för avsteg från principen innebar enligt flera bedömare en viss skärpning av rättspraxis. I detta sammanhang uttalades i propositionen, s. 29, att det av rättssäkerhetsskäl kunde finnas anledning att starkt begränsa möjligheterna till retroaktiva beslut. Det ansågs därför finnas skäl för en sådan utomordentligt stark begränsning som ligger i uttrycket "synnerliga skäl", även om detta skulle innebära en viss skärpning av rättsläget.

Bestämmelsen avser endast beslut som är till nackdel för kommunmedlemmarna och den skulle därför inte i sig sätta hinder i vägen för t.ex. ett beslut om retroaktiv sänkning av skattesatsen. Just ett sådant beslut är emellertid inte tillåtet eftersom det strider mot bl.a. kommunallagens budgetbestämmelser, RÅ 1991 ref 64.

3.3.2.3 Om obligatorisk verksamhet

I 2 kap. 4 § kommunallagen ges en hänvisning om att det för kommunernas och landstingens befogenheter på vissa områden finns särskilda föreskrifter.

De särskilda föreskrifter som omnämns i paragrafen avser sammantagna den s.k. specialreglerade kompetensen, vilken är omfattande och till sin art mycket skiftande. En typ av specialreglerad kompetens ger ett tillskott till kommunernas och landstingens allmänna kompetens. Exempel på sådana föreskrifter är de lagar (lagen om kommunal tjänsteexport m.fl.) för vilka redogörs under avsnittet 3.3.6. I kommunalrättsliga sammanhang brukar denna typ av lagar benämnas "smålagar".

En annan typ av specialreglering är i stället inriktad på att göra vissa uppgifter obligatoriska för kommunerna och landstingen. Den

obligatoriska verksamheten utgör den absolut största delen av kommunal verksamhet. För kommunernas del förekommer sådan reglering inom socialtjänsten, skolväsendet, plan- och byggväsendet, hälso- och miljöskydd, renhållning och avfallshantering, räddningstjänst, vatten och avlopp, ordning och säkerhet samt trafikreglering och kollektivtrafik. För landstingens del avser specialregleringen bl.a. hälso- och sjukvård, skolväsende, tandvård samt omsorgsverksamhet.

Ett krav för att en verksamhet skall vara obligatorisk i den bemärkelsen att en kommun eller ett landsting måste sköta den, är - i enlighet med 8 kap. 5 § RF - att åliggandet är intaget i lag. Uttalanden från riksdagen om att kommunerna eller landstingen bör sköta en viss uppgift är således inte rättsligt förpliktande. Exempel härpå finns i rättsfallet RÅ 1980 2:12 enligt vilket en kommun, trots riktlinjer uttalade i en av riksdagen antagen regeringsproposition, ansågs ha rätt att underlåta att anordna hemspråksundervisning i förskolan eftersom någon sådan skyldighet inte fanns i då gällande barnomsorgslag.

Utmärkande för den obligatoriska verksamheten är bl.a. att det - i jämförelse med frivillig verksamhet - generellt sett föreligger större möjligheter för staten att utöva kontroll och även göra ingripanden. I regel finns det någon form av särskild statlig tillsyn utövad av länsstyrelsen och/eller något centralt ämbetsverk. Ett villkor för sådan tillsyn är dock att det finns särskilt lagstöd för det.

Vidare gäller att - om den obligatoriska lagstiftningen innebär grundläggande rättigheter som den enskilde kan utkräva - kommuner och landsting i princip inte kan åberopa resursbrist för att underlåta eller vägra att fullgöra uppgiften. I praxis har bl.a. klarlagts att rätten för en psykiskt utvecklingsstörd till särskild omsorg enligt omsorgslagen i form av boende i gruppbostad inte påverkas av att landstinget saknat tillgång till sådana bostäder (RÅ 1988 ref 40).

Kommunernas och landstingens ansvar för de obligatoriska uppgifterna är preciserade i lag. Detta ansvar kan inte utan särskilt lagstöd överlåtas på annan. Däremot kan även utan särskilt lagstöd annan anlitas för att genomföra uppgifter som inte utgör myndighetsutövning.

3.3.2.4 Normgivning

I 2 kap. 5 § kommunallagen ges en hänvisning om att det i RF finns bestämmelser om kommunernas och landstingens rätt att meddela föreskrifter och att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt. Anledningen till att denna bestämmelse medtogs i kommunallagen, var att kommunernas och landstingens beskattnings- och normgivningsmakt ansågs utgöra ett så centralt inslag i den kommunala kompetensen att befogenhetskapitlet borde informera om dessa maktbefogenheter. De bestämmelser i RF som åsyftas är 1 kap. 7 § samt 8 kap. 3, 5, 7, 9 och

11 §§. En närmare redogörelse för dessa lagrum har lämnats i kapitel 2.

Den i 1 kap. 7 § RF föreskrivna kommunala beskattningsrätten omfattar numera endast inkomskatt. Det råder viss oklarhet i fråga om i vilken mån som riksdagen kan fatta för kommunerna och landstingen negativa beslut om skattebestämmelsens innehåll utan att det skall anses på ett oacceptabelt sätt strida mot den grundlagsfästa självbestämmande- och beskattningsrätten. I avsnitt 4.2 redogörs för de diskussioner som sedan nuvarande RF:s ikraftträdande förevarit i lagstiftningsärenden som rört begränsningar i den kommunala beskattningsrätten.

8 kap. 5 § RF föreskriver bl.a. att *grunderna* för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestäms i lag. Vad vidare gäller normgivningsmakt rörande *detaljbestämmelser* för organisation och verksamhetsformer måste - i jämförelse med förhållandena 1974 då RF trädde i kraft - beaktas att 1991 års kommunallag ger kommunerna och landstingen en vidsträckt frihet att organisera sig. Denna frihet kan inte beskäras av regeringen genom förordning. Regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 har därför inte längre något reellt utrymme vad gäller kommunala organisations- och verksamhetsformer. I praktiken krävs det alltså numera lagform för att föreskriva om kommunernas och landstingens organisation och arbetsformer.

Enligt 6 kap. 2 § kommunallagen skall fullmäktige utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Även i de fall det saknas särskilda lagbestämmelser om utfärdandet av arbetsordningar och reglementen av olika slag, har emellertid kommunerna och landstingen en på sin allmänna kompetens grundad rätt att besluta om sådana, ett exempel är instruktioner för förvaltningarna under nämnderna.

I fråga om kommunernas och landstingens befogenheter och åligganden kan det krävas en omfattande detaljreglering. Denna reglering avser ofta sättet att handha befogenheterna och åliggandena eller med andra ord kommunal organisation och verksamhetsform. Sådana bestämmelser kan kommunerna och landstingen meddela med stöd av sin allmänna kompetens.

3.3.2.5 Näringslivsfrågor

Fram till den nu gällande kommunallagens ikraftträdande hade kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva näringsverksamhet framför allt styrts av den allmänna kompetensregeln, som ju endast föreskrev att kommunerna och landstingen hade att vårda sina angelägenheter. Vid sidan härom hade det emellertid i rättspraxis utvecklats vissa speciella principer som styrde tillåtligheten av ett

kommunalt näringspolitiskt engagemang. En sådan princip - vilken för övrigt upprätthållits alltsedan kommunalförordningarnas tillkomst - var förbudet mot att driva spekulativa företag.

Även numera styrs kommunernas och landstingens möjligheter att engagera sig på näringslivsområdet i huvudsak av den allmänna kompetensregeln. En nyhet är emellertid att vissa av de i rättspraxis utvecklade principerna tagits in i lagtexten.

2 kap. 7 § kommunallagen föreskriver således att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Syftet med den näringsverksamhet som bedrivs skall vara att betjäna de egna medlemmarna. Det är dock inte något hinder att även andra än kommunmedlemmarna i praktiken utnyttjar de anläggningar och tjänster som ställs till förfogande. Inte heller är det något som hindrar att kommunerna och landstingen bildar egna interna företag som har till uppgift att enbart betjäna kommunen eller landstinget, t.ex. ett internt tvättbolag.

Paragrafens uttalade krav på att verksamheten skall drivas utan vinstsyfte och gå ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna visar - uttalas på s. 34 i propositionen - att det tillåtna engagemanget i näringslivsfrågor är av undantagskaraktär.

Genom förbudet mot att driva näringsverksamhet med vinstsyfte framträder en klar skillnad i förhållande till det privata näringslivet, som ju i regel har ett klart uttalat vinstsyfte. Förbudet mot vinstsyfte är emellertid inte liktydigt med ett förbud mot vinst. Tvärtom utgår lagstiftningen på vissa områden, exempelvis såvitt avser hamnverksamhet, från att kommunal näringverksamhet kan generera vinst. Detta får dock inte vara det huvudsakliga ändamålet.

I 2 kap. 8 § kommunallagen föreskrivs vidare att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får däremot, enligt samma lagrum, lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Det krav på "synnerliga skäl" som paragrafen uppställer i fråga om stöd till enskilda näringsidkare, är i detta avseende överordnat kommunallagens allmänna kompetensregel. Enligt denna får ju ekonomiskt understöd åt enskilda lämnas under förutsättning att det är av allmänt intresse att så sker. Beträffande stöd till näringsidkare kommer emellertid även riksintressen in i bilden, eftersom det anses vara främst en statlig angelägenhet att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet.

Vad gäller näringslivsbegreppet skiljer man i dessa sammanhang på sedvanlig kommunal affärsverksamhet och det egentliga näringslivet.

Med det förstnämnda avses sådana delar av näringslivet inom vilka kommuner och landsting har befogenhet att vara verksamma. Vad som omfattas härav är framför allt att tillhandahålla kollektiva anläggningar av skiftande slag, t.ex. idrottsanläggningar, renhållningsverk, parkeringsanläggningar och kollektivtrafikföretag. Det är allmänintresset som är utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna. Verksamheten skall således gå ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna.

Trots att en verksamhet i och för sig är av karaktär att falla utanför den kommunala kompetensen, kan den likväl vara tillåten om den har anknytning till en redan erkänd och pågående kommunal verksamhet. Exempel på en av detta skäl tillåten verksamhet är stuveriföretag i kommunalägda hamnar.

Med det egentliga näringslivet förstås den sektor av näringslivet som av tradition är den privata företagsamhetens revir. Inom detta område får kommunerna och landstingen i princip endast vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet inom det egna området. Det kan t.ex. handla om att tillämpa en gemensam lågprislinje när det gäller markupplåtelser till näringslivet. Vidare är det tillåtet att tillhandahålla mark eller teknisk service åt företagen. Däremot faller individuella prisrabatter vid markupplåtelser respektive individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag utanför kompetensen.

Som framgår av lagrummet får en kommun eller ett landsting i undantagsfall även lämna individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare, härför krävs att det föreligger synnerliga skäl. Sålunda kan en kommun ha rätt att vidta individuella åtgärder för att upprätthålla en minsta godtagbar servicenivå åt sina medlemmar, exempelvis när det helt saknas enskilda initiativ att driva en livsmedelsaffär.

Från rättspraxis kan nämnas att inrättande av ett landstingsanknutet regionalt utvecklingsbolag med syfte bl.a. att bedriva kreditrörelse för näringslivet ansetts vara att stödja enskilda företag och inte att allmänt främja näringslivets utveckling, RÅ 1983 2:56.

3.3.2.6 Kommunalt partistöd

Kommunallagens kapitel om kommunernas och landstingens befogenheter avslutas med två paragrafer, som reglerar vad som gäller i fråga om kommunalt partistöd. Bestämmelserna härom fanns tidigare i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd.

Enligt 2 kap. 9 § får kommuner och landsting ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (partistöd) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Partistöd får vidare ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

2 kap. 10 § föreskriver att det är fullmäktige som skall besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti. Vidare skall - när stödet bestäms - beaktas om det har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti.

3.3.3 Kommunernas och landstingens inre organisation

Enligt *1862 års förordning* skulle landskommunernas beslutanderätt utövas i kommunalstämma eller genom kommunalfullmäktige, dock var beslutanderätten i bl.a. vissa frågor av ekonomisk natur alltid förbehållen stämman. Verkställighet och förvaltning tillkom en kommunalnämnd eller andra för särskilda verkställighetsåtgärder utsedda styrelser eller personer.

För stad med högst 3 000 invånare gällde att beslutanderätten kunde utövas vid allmän rådstuga eller genom stadsfullmäktige, för större städer var fullmäktiginstitutionen obligatorisk. Verkställigheten och förvaltningen handhades, under magistratens inseende, av drätselkammaren och de särskilda styrelser eller personer, som för ändamålet kunde utses av allmänna rådstugan eller stadsfullmäktige. Bland i allmänna författningar föreskrivna styrelser för de borgerliga stadskommunerna märktes bl.a. fattigvårdsstyrelse, byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd samt särskild fosterbarnsnämnd.

I fråga om det förvaltande och verkställande organet i kommunerna, på landet kommunalnämnden och i städerna drätselkammaren, var bestämmelserna relativt olika. Kommunalförordningen för landet gav utförliga regler om kommunalnämndens uppgifter och sammansättning, ordningen för ärendenas handläggning, ledamöternas ansvarighet m. m. Kommunalförordningen för städerna angav helt kort drätselkammarens åligganden och förutsatte att den närmare regleringen skulle ske i ett detaljreglemente. Utan motsvarighet i kommunalförordningen för landet var den stadskommunala förordningens bestämmelser om magistrat.

1930 års kommunallagar medförde inte någon förändring av vikt såvitt avsåg den kommunala organisationen.

Ikraftträdandet av *1953 års kommunallag* innebar bl.a. att kommunalstämman och allmänna rådstugan avskaffades. Beslutanderätten i samtliga kommuner tillkom fortsättningsvis fullmäktige.

I syfte att stärka ledningen av den kommunala förvaltningen gavs kommunalnämnd på landet och drätselkammare i stad ställningen av kommunens verkliga centralorgan, dess styrelse. För de största städerna öppnades en möjlighet att med bibehållande av drätselkammaren som specialorgan på det finansiella området inrätta en styrelse av särskild typ, benämnd stadskollegium. I samband därmed upphörde magistratens befattning med kommunstyrelsen och tanken var att även

magistratens handläggning av vissa statligt administrativa uppgifter på sikt skulle upphöra.

I fråga om överlåtande av beslutanderätt från fullmäktige till nämnd bibehölls tidigare lagars generella regel att kommunens beslutanderätt utövades av fullmäktige samt att förvaltning och verkställighet tillkom de administrativa organen. Denna regel hade inneburit ett principiellt förbud för fullmäktige dels att befatta sig med administration, dels att överlåta sin beslutanderätt. Praxis hade dock godtagit viss delegationsrätt avseende fastighetsöverlåtelser samt avtals- och lönefrågor.

1977 års kommunallag föreskrev att kommunernas och landstingens beslutanderätt skulle utövas av fullmäktige och att förvaltning och verkställighet ankom på styrelsen och övriga nämnder. Lagens bestämmelser om nämnder gjordes tillämpliga också på de specialreglerade nämnderna. Samtidigt utgick flertalet särbestämmelser i specialförfattningarna om nämndernas organisation och arbetsformer. Sammantaget innebar detta bl.a. att alla nämnder kunde väljas proportionellt och att frågan om nämndernas sammansättning avgjordes av kommunerna och landstingen. Dessa fick också en större frihet att bestämma vilka nämnder som skulle inrättas och hur uppgifterna skulle fördelas mellan nämnderna. Skyldigheten att underställa länsstyrelsen vissa nämnders beslut om bl.a. delegation slopades.

Reglering av nämndorganisationen förekom även i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna. Med stöd av denna lag kunde en kommun inrätta lokala nämnder både på det kommunallagsreglerade området och på det specialreglerade området. Genom lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna, som trädde i kraft den 1 januari 1986, gavs vidare landstingen rätt att inrätta särskilda organ. Ett sådant organ kunde ges till uppgift t.ex. att under en eller flera nämnder handha förvaltning och verkställighet för en eller flera delar av den landstingskommunala verksamheten.

I 1977 års lag infördes en bestämmelse om delegation som innebar att fullmäktige fick uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följde av lag eller annan författning. Uppdraget fick dock inte avse ärenden av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Såvitt angick denna bestämmelse framhölls i KU:s utlåtande (1976/77: 25 s. 17) att några väsentliga förändringar för kommunernas del i förhållande till vad som dittills gällt "tolkningsvägen" inte borde komma i fråga. Beträffande landstingen uttalades att utvecklingen i allt väsentligt borde bli motsvarande den i kommunerna.

Vid tidpunkten för tillkomsten av *1991 års kommunallag* var strävan mot en ökad decentralisering och ökat samarbete mellan olika verksamheter ett framträdande inslag i kommunernas och landstingens förändringsarbete. De tidigare lagreglerade kraven på en viss

nämndorganisation hade av många uppfattats som ett hinder mot både decentralisering och sektorsverksamhet. Inom ramen för frikommunförsöket hade därför bedrivits en försöksverksamhet med friare nämndorganisation.

Erfarenheterna av frikommunförsöket var i huvudsak positiva och år 1991 ansåg regeringen tiden vara mogen att ge samtliga kommuner och landsting ökad frihet att bestämma hur nämnderna skulle organiseras. Nu gällande kommunallag kräver endast att det i varje kommun och landsting skall finnas en styrelse med vissa övergripande uppgifter. Såvitt avser de specialreglerade områdena har kommuner och landsting fått ökad frihet att bestämma vilka nämnder som skall finnas för att fullgöra uppgifterna och att bestämma om deras verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Dock kvarstår för kommunernas del kraven på en särskild valnämnd och i vissa fall överförmyndarnämnd. Borta är däremot de tidigare i speciallagstiftning intagna obligatoriska kraven på särskild byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse samt socialnämnd.

Kommunallagens organisationsfrihet för kommuner och landsting innefattar också en frihet att bestämma att vissa nämnder skall verka på lokal nivå, t.ex. för en kommundel eller för en viss anläggning. Därmed blev de tidigare omnämnda lagarna om vissa lokala organ i kommunerna och särskilda organ i landstingskommunerna överflödiga, följaktligen upphävdes de vid ikraftträdandet av 1991 års lag.

Genom 1991 års kommunallag ges fullmäktige vidare större frihet än förut att delegera ärenden till styrelsen och övriga nämnder. Bland de typer av ärenden som alltjämt inte får delegeras märks budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor samt ärenden om mål och riktlinjer för verksamheten och om nämndernas organisation och verksamhetsformer.

Nytt i kommunallagen är även att det i kapitlet om kommunernas och landstingens organisation införts grundläggande bestämmelser om kommunernas och landstingens förhållande till kommunala företag. I 3 kap. 16 § föreskrivs således att kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Som tidigare nämnts hade kommuner och landsting även före ikraftträdandet av 1991 års lag rätt att använda sig av privaträttsliga organ för sin verksamhet. Det ansågs emellertid då följa av den allmänna kompetensregeln.

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får - i enlighet med 11 kap. 6 § RF - överlämnas till ett enskilt rättssubjekt endast om det finns stöd i lag. Sådant lagstöd finns bl.a. i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning, som medger att

arbetstagare hos kommunala parkeringsaktiebolag förordnas till parkeringsvakter.

I propositionen (1990/91:117 s. 50) betonas att samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten också styr kommuners och landstings verksamhet genom privaträttsliga subjekt. Det skall med andra ord inte vara möjligt att genom företagsbildning vidga den kommunala kompetensen.

På de specialreglerade områdena gäller ytterligare en begränsning. Om det i en författning har angetts att en kommunal angelägenhet skall handhas av ett visst kommunalt organ, får angelägenheten i princip inte överlåtas till ett enskilt rättssubjekt.

Såvitt avser kommunala företag innehåller kommunallagen även bestämmelser som är inriktade på att ge kommunerna och landstingen inflytande i och kontroll över de enskilda rättssubjekten (3 kap. 17 och 18 §§).

I sammanhanget bör också omnämnas lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, som trädde i kraft i samband med Sveriges anslutning till EES-avtalet den 1 januari 1994. Lagen - som för kommunsektorns del ersatte det kommunala upphandlingsreglementet - innebar att regelverket för den offentliga upphandlingen i Sverige anpassades till de krav som ställdes genom EES-avtalet (numera i stället de förpliktelser som följer av medlemskapet i EU). Eftersom den svenska upphandlingen även tidigare hade skett med beaktande av konkurrens, icke-diskriminering och objektivitet innebar EES-avtalets krav i den delen inte någon förändring. Bland nyheterna märktes i stället tämligen omfattande detaljregleringar av en upphandlings olika skeden samt att riktigheten av en upphandling kan materiellt överprövas av domstol. Möjligheten till materiell överprövning har för övrigt medfört att kommunala upphandlingsbeslut ej längre kan överklagas i enlighet med kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning.

Det skall framhållas att detaljbestämmelserna i lagen om offentlig upphandling tar sikte på endast de upphandlingar som överstiger vissa s.k. tröskelvärden. Lagens huvudprinciper och bestämmelserna om överprövning m.m. tillämpas emellertid på alla upphandlingar.

Enligt lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling - som trädde i kraft den 1 juli 1994 - har vidare Marknadsdomstolen getts möjlighet att förbjuda upphandlande enheter, däribland kommunala myndigheter samt beslutande församlingar i kommuner och landsting, att vid genomförande av upphandling tillämpa ett visst beteende. För att ett sådant förbud skall meddelas gäller att beteendet avseende upphandling vid en samlad bedömning är att anse som otillbörligt på grund av att

1. något företag påtagligt diskrimineras i förhållande antingen till den verksamhet som enheten själv bedriver för att tillgodose behovet av en vara, tjänst eller annan nyttighet eller till ett annat företag, eller
2. beteendet på något annat sätt påtagligt snedvrider förutsättningar för konkurrens vid upphandlingen.

En förutsättning för att Marknadsdomstolen skall få förbjuda ett visst beteende är vidare att den aktuella enheten tidigare tillämpat beteendet eller att det av annan särskild anledning är sannolikt att enheten kommer att tillämpa detta. Ett förbud får gälla inte bara ett visst angivet beteende utan även beteenden som väsentligen överensstämmer med det angivna.

3.3.4 Den ekonomiska förvaltningen

I *1862 års förordningar* om kommunalstyrelse stadgades beträffande medelsbehovet att vad kommun respektive stad samfällt tillhörde - i fastighet, rörligt kapital eller inkomstgivande rättighet - liksom medel som staten beviljat, skulle anses såsom tillgång till täckande av kommunens respektive stadens gemensamma utgifter. I den mån ytterligare medel behövdes skulle behovet täckas med kommunalskatt.

Budgetbestämmelserna innebar sammanfattningsvis att en bruttoredovisning av beräknade utgifts- och inkomstposter var avsedd, att posterna - såvitt undantag ej medgavs - måste falla på budgetåret samt att budgeten skulle vara balanserad.

För att vinna "bindande kraft" skulle vissa kommunala beslut underställas Kungl. Maj:ts nådiga prövning och fastställelse. Detta gällde bl.a. upptagande av lån med längre återbetalningstid än två år, borgen för sådana lån samt förslag till nya eller förhöjda avgifter inom den allmänna rörelsen såsom väg-, bro- och färjepenningar.

Underställningsreglerna avseende lån och borgen ändrades den 1 januari 1913 på det sättet att kravet på underställning gjordes avhängigt lånets respektive borgensåtagandets storlek i stället för amorteringstiden.

Beträffande vissa andra kommunala beslut krävdes "Kungl. Maj:ts befallningshavandes godkännande" för att de skulle bli gällande. Så var fallet t.ex. med beslut om utgifter som erfordrade uttaxering för längre tid än fem år.

Kungl. Maj:ts befallningshavande hade vid sin prövning antingen att oförändrat fastställa det kommunala beslutet eller att ogilla det. I fall av ogillande hade kommunerna rätt att begära överprövning hos Kungl. Maj:t.

1930 års kommunallagar innebar i fråga om den ekonomiska förvaltningen inte några förändringar av betydelse.

En nyhet i *1953 års kommunallag* var bestämmelsen om förmögenhetsskydd. Den innebar att vad kommun tillhörde i fast eller lös egendom borde så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskades. Vidare fick medel som kommun uppburit såsom vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång, tas i anspråk endast för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av tillgången eller för anskaffande av annan dylik tillgång. Såsom anläggningstillgång skulle anses fast egendom samt även lös egendom, avsedd att stadigvarande innehas av kommunen (motsvarande bestämmelse om förmögenhetsskydd infördes i 1954 års landstingslag).

Fram till ikraftträdandet av 1953 års kommunallag hade det kommunala förmögenhetsskyddet reglerats av en allmänt erkänd norm. Denna norm - som inte grundade sig på något uttryckligt stagdande i de tidigare kommunallagarna - innebar att en generation inte hade rätt att förbruka vad föregående generationer hopbragt till sina efterkommandes gagn. Däri låg för det första att den kommunala förmögenheten inte fick tagas i bruk för löpande behov. Regeln innebar emellertid också att förmögenheten måste skyddas mot den värdeminskning, som egendom kunde undergå genom ålder, förslitning eller jämförlig orsak.

Att principen rörande förmögenhetsskydd upprätthållits ansåg 1946 års kommunallagskommitté framgå av att den kommunala förmögenheten i de allra flesta kommuner under lång tid varit stadd i stark tillväxt. Beträffande frågan om det likväl fanns anledning att lagfästa en bestämmelse om förmögenhetsskydd, framhöll kommittén som sin mening att det måste anses såsom en brist, att lagstiftningen inte fastslog en sådan fundamental och allmänt omfattad princip för den kommunala förmögenhetsförvaltningen.

Kommuns medelsbehov skulle, i den mån det ej fylldes på annat sätt, täckas med allmän kommunalskatt. Såvitt angick den kommunala budgeten överfördes från tidigare lagar bestämmelsen om att denna skulle vara balanserad.

1953 års lag innehöll även bestämmelser om fondbildning. Dessa bestämmelser var - i omredigerad och förenklad form - överflyttade från 1946 års lag om kommunal fondbildning. Tillåtna fonder var pensionsfond, kassaförlagsfond, allmän respektive särskild investeringsfond samt skattereglerings fond. I vissa särskilt angivna fall förelåg skyldighet för kommunerna att avsätta medel till den allmänna investeringsfonden.

Kommunallagen reglerade även kommunernas rätt att disponera medel ur fonderna. Vidare gavs bestämmelser om vilka åtgärder som krävde Konungens medgivande. Bl.a. gällde detta inrättande av fond för annat ändamål än de angivna samt uttag av medel ur fond för annat ändamål än det för vilken fonden var avsedd.

Under rubriken "lånerätt" reglerade 1953 års lag i vilka fall kommuner fick uppta lån respektive ikläda sig borgensansvar. Önskade en kommun ingå sådana förpliktelser under andra villkor än de i lagen angivna, krävdes Konungens medgivande.

Beslut som innebar beviljande av anslag att täckas genom utdebitering under mer än fem år skulle, i motsvarighet till vad som gällt även enligt tidigare lagar, underställas länsstyrelsens prövning.

1977 års kommunallag innebar en liberalisering av bestämmelserna om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. Bl.a. avskaffades underställningsskyldigheten i fråga om anslag som enligt anslagsbeslutet skulle täckas genom utdebitering under mer än fem år. Vidare mildrades underställningskraven i fråga om lån och borgen (efter en lagändring 1979 slopades underställningskravet helt, därefter innehöll den aktuella paragrafen endast ett konstaterande av att kommun och landstingskommun fick ta upp lån och ingå borgen).

Regeln om förmögenhetsskydd - d.v.s. regeln om att kommuns eller landstings förmögenhet borde så förvaltas, att den inte minskade - gällde alltjämt enligt 1977 års lag. Däremot borttogs bestämmelserna om hur vederlag för en anläggningstillgång eller försäkringsersättning för en sådan tillgång skulle få användas. Skälet härtill angavs i propositionen (1975/76:187 s. 496) vara att det för moderna redovisningsprinciper var helt främmande att exempelvis en låneåterbetalning, som var fallet, skulle behöva avse just de lån som kunde hänföras till den särskilda anläggningstillgången. Förmögenhetsskyddet kunde likaväl tillgodoses genom att lån som avsåg andra anläggningstillgångar minskades. Redan av den allmänna regeln om förmögenhetsskyddet ansågs följa att ifrågavarande medel i princip borde användas för kapitalbildande ändamål.

Bestämmelsen om att budgeten skulle vara balanserad fördes i sak oförändrad över till 1977 års kommunallag. Såvitt avsåg medelsbehovet gällde att detta, i den mån det ej fylldes på annat sätt, skulle täckas med kommunalskatt.

KU hade vid sin behandling av förslaget till 1977 års lag även att ta ställning till en motion (1976/77:76) om en översyn av den ekonomiska redovisningen vid kommunala verk. Utskottet anförde därvid att frågan borde betraktas som en intern kommunal angelägenhet, som inte borde bli föremål för lagstiftning. Det borde sålunda liksom dittills ankomma på kommunerna och landstingskommunerna själva att ta ställning till hur den ekonomiska redovisningen borde utformas i respektive kommuner. Med hänvisning till "denna principiella syn på innehållet i den kommunala självstyrelsen", avstyrkte KU motionsyrkandet.

Genom 1977 års lag minskade den statliga kontrollen över kommunala fonder. De nya reglerna innebar att kommuner och landsting fick avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Genom beslut i

samband med fastställandet av budgeten fick fondmedel tas i anspråk för annat ändamål än det som fonden avsåg. Dock krävdes regeringens tillstånd för att medel ur kapitalfond skulle få tas i anspråk för driftsändamål (kravet på sådant tillstånd slopades 1981).

Regeln om förmögenhetsskydd återfinns inte i *1991 års kommunallag*. Detta motiverades i propositionen 1990/91:117 s. 109 f. av att det inte alltid går att sätta likhetstecken mellan ett gott och sunt ekonomiskt handlande och en ambition att alltid hålla förmögenheten intakt. Tvärtom ansågs kommuner och landsting ibland behöva använda sina ekonomiska resurser på ett mindre bundet sätt än vad som gällde enligt bestämmelsen om förmögenhetsskydd.

Som ersättning för förmögenhetsskyddsregeln infördes en bestämmelse som föreskriver att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I samband med införandet av bestämmelsen anfördes att det inte var särskilt ändamålsenligt, eller ens möjligt, att i lagen uttömmande ange vad som kan anses höra till god ekonomisk hushållning. Bestämmelsen ansågs i stället böra ha karaktär av ändamålsregel.

Som en konsekvens av att bestämmelsen om förmögenhetsskydd inte fördes över till den nya lagen är det inte heller längre uttryckligen förbjudet att ta upp lån för driftsändamål. I propositionen betonades emellertid att möjligheten att ta upp dylika lån även fortsättningsvis begränsas av att detta normalt inte kan anses vara god ekonomisk hushållning. En sådan bör nämligen kännetecknas av att de löpande intäkterna täcker de löpande kostnaderna.

Beträffande begreppet god ekonomisk hushållning framhölls i propositionen att detta i regel är för handen om en kommun eller ett landsting - som uppburit försäljningsvederlag eller försäkringsersättning för en anläggningstillgång - använder motsvarande belopp till antingen att investera i andra anläggningstillgångar eller för att betala skulder som tagits för att förvärva sådana tillgångar. Men det behöver inte alltid vara så; ett från ekonomisk synpunkt rationellt handlande kan ibland kräva att medel som trätt i stället för anläggningstillgångar används på ett friare sätt. Som exempel på när det kan anses godtagbart att använda medel från försäljning av en anläggningstillgång för löpande behov angavs då ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gör behovet av anläggningstillgången avsevärt mindre. Likaså ansågs medel från försäljning av en anläggningstillgång kunna användas för löpande behov när avsikten redan från början varit att anläggningstillgången endast skulle innehas under något eller några år.

Utöver den allmänna regeln om god ekonomisk hushållning infördes en bestämmelse av innehåll att kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses (8 kap. 2 § kommunallagen).

Självkostnadsprincipen, som är en av de kommunalrättsliga grundprinciperna, är sedan den 1 januari 1995 inskriven i 8 kap. 3 b § kommunallagen. Principen innebär att kommuner och landsting inte får bestämma sina avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen eller landstinget en vinst. Syftet med självkostnadsprincipen är att kommuner och landsting inte skall kunna utnyttja den monopolsituation som de ofta befinner sig i.

Saknas bestämmelser om grunderna för avgiftssättningen i en speciallag gäller den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen, vilket är fallet bl.a. i fråga om avgiftsuttag för brandsyn och sotning samt för tillstånd enligt hälsoskyddslagen. I de fall det finns särskilda bestämmelser i speciallagstiftningen som reglerar avgiftsuttaget för viss verksamhet, gäller däremot de bestämmelserna i stället. Ofta är det emellertid så att de bestämmelser som finns i speciallagstiftningen begränsar avgiftsuttaget just till självkostnaden.

Självkostnadsprincipen gäller dock inte undantagslöst. I propositionen (s. 83) framhålls t.ex. att självkostnadsprincipen inte bör vara tillämplig i fråga om förvaltning av kommunal egendom, vartill kan räknas både upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom. Ytterligare ett exempel på undantag är lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport, som föreskriver att kommuner och landsting skall ta ut ersättning för sina tjänster på affärsmässiga grunder.

Samtidigt med självkostnadsprincipen - d.v.s. den 1 januari 1995 - infördes i kommunallagen även en paragraf (8 kap. 3 a §) som upplyser om att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. I fråga om tjänster eller nyttigheter som kommuner och landsting är skyldiga att tillhandahålla, gäller dock att de får ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Rörande denna bestämmelse anförde regeringen att kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter är en så grundläggande och viktig förutsättning för kommunal verksamhet att den bör framgå av kommunallagen.

En nyhet i 1991 års kommunallag är att det inte längre uppställs något krav på att kommunernas och landstingens budgetar skall vara balanserade eller med andra ord redovisa hur de planerade utgifterna skall täckas.

I propositionen fördes ett resonemang kring för- och nackdelar med att upprätthålla kravet på budgetbalansering. Å ena sidan konstaterades att detta bidragit till god ordning som medfört stadga och stabilitet i kommunernas och landstingens ekonomi. Å andra sidan framhölls att det kunde finnas ett behov av att kunna anpassa finansieringen av verksamheten till de ekonomiska förhållanden som råder under olika år. Lagen borde - framhölls i propositionen - exempelvis inte hindra en kommun eller ett landsting att under ett år hålla nere skattefinansie-

ringen och i stället använda sig av ekonomiska reserver eller ökad upplåning.

Som ytterligare skäl för att slopa kravet på budgetbalansering åberopades att det dittillsvarande kravet formellt gått att uppfylla genom s.k. budgetreglering. Detta innebär ett tillvägagångssätt för att - utan utgifter och inkomster i verklig mening - rent tekniskt balansera budgeten. Med andra ord garanterade det dåvarande balanskravet inte verklig balans.

I propositionen underströks att slopandet av kravet på balans inte får innebära att kommunerna och landstingen undergräver sin ekonomi genom att regelmässigt underbalansera sina budgetar. Ett sådant agerande är inte förenligt med god ekonomisk hushållning. Sett "över någon tid av inte alltför lång varaktighet" måste kommunerna och landstingen därför ha balans mellan inkomster och utgifter. Mot bakgrund därav infördes - i 8 kap. 5 § kommunallagen - en föreskrift om att budgeten skall innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, varvid budgetåret alltid skall vara periodens första år.

Vad gäller frågan om budgetbalans föreslås dock i departementspromemorian (Ds 1995:57) Kommunal ekonomi i balans en ändring som innebär att kommunerna och landstingen skall upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna (en redogörelse för detta förslag lämnas nedan i kap. 10).

Den nya kommunallagens bestämmelser om räkenskapsföring och redovisning innebär en skärpning i så måtto att redovisningen fått ökad betydelse. Bland nyheterna märks att redovisningen skall omfatta även sådan kommunal verksamhet som drivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag. Detta krav på "koncernredovisning" motiverades med den stora ekonomiska betydelse som den i bolagsform bedrivna verksamheten har.

Tidigare kommunallagars bestämmelser om rätt att bilda fonder, ta upp lån och ingå borgen samt om fondmedels användande har inte någon motsvarighet i nu gällande lag.

Slutligen bör i detta sammanhang erinras om betänkandet (SOU 1996:12) Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. I betänkandet föreslås bl.a. att kommuner och landsting i vissa fall skall kunna ställas under tvångsförvaltning (angående huvuddragen i förslaget se nedan kap. 11). Förslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet.

3.3.5 Medborgarnas rättigheter vad gäller överklagande av beslut

Medborgarnas rättigheter att överklaga beslut avseende gemensamma, kommunala angelägenheter framhålls ofta som ett av de bärande elementen i den kommunala självstyrelsen. Ändamålet med rätten till

överklagande är framför allt att tillskapa garantier för att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt.

Redan *1862 års förordningar* reglerade kommunmedlemmars rättigheter i detta avseende. De i förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i stad angivna grunderna för överklagande var att beslut

- kränkte någons enskilda rätt
- i övrigt vilade på orättvis grund
- inte hade tillkommit i laga ordning
- stod i strid med allmän lag eller författning eller
- innebar ett överskridande av befogenheter.

Dessa grunder för kommunalbesvär överfördes i sak oförändrade till såväl *1930 års som 1953 års lagar*. En nyhet i 1953 års lag var emellertid att rätten att överklaga - som dittills gällt endast beslut av det representativa organet samt av kommunalnämnd och drätselkammare - vidgades till att avse även beslut av de särskilda nämnderna. I viss utsträckning hade dock rättspraxis redan tidigare godtagit överklagande av specialreglerade nämnders beslut, det gällde sådana fall där den särskilda författningen saknade besvärsbestämmelse. Härigenom hade överklagande av beslut som fattats av brandstyrelse och polisnämnd upptagits till prövning.

I anslutning till förslaget om utvidgad rätt till överklagande framhöll kommunallagskommittén, att tendensen att överflytta allt flera förvaltningsuppgifter från drätselkammare och kommunalnämnd till särskilda nämnder och styrelser underströk behovet av besvärsbestämmelser för dessa organ.

1977 års lag innebar inte någon saklig förändring vad gällde reglerna om kommunalbesvär. *1991 års lag* medförde däremot vissa nyheter, inledningsvis märks att man för denna typ av överklagande bytte term till "laglighetsprövning".

Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen har varje medlem av en kommun eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. De beslut som får överklagas är

1 beslut av fullmäktige,
2 beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt
3 de beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning.

I punkt 2 undantas beslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Innebörden av undantaget är att överklagandet skall riktas mot det beslutande organets avgörande och inte mot sådana åtgärder som är knutna till avgörandet. Undantagsregeln är tillämplig t.ex. när en

nämnd fattar beslut om att avge yttrande i ett ärende som skall avgöras av fullmäktige eller beslutar att väcka ett ärende genom att lägga fram förslag till beslut till fullmäktige. Som framgått av avsnitt 3.3.3 är det vidare inte längre möjligt att i denna ordning överklaga kommunala upphandlingsbeslut.

I de fall som t.ex. en anställd - med stöd av delegering - fattar ett beslut på nämndens vägnar är det rättsligt sett att betrakta som ett nämndbeslut. Det är därmed överklagbart enligt punkten 2.

Enligt 10 kap. 8 § kommunallagen skall ett överklagat beslut upphävas om

- det inte har tillkommit i laga ordning,
- beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
- det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
- beslutet strider mot lag eller annan författning.

Angivna prövningsgrunder innebär - i förhållande till den förra kommunallagen - en antalsmässig inskränkning. Borta är nämligen grunderna att ett beslut "kränker klagandens enskilda rätt" eller att det "annars vilar på orättvis grund".

Inskränkningen motiverades i propositionen med att dessa båda prövningsgrunder hade haft en synnerligen begränsad användbarhet, men att de likväl ofta åberopats av de klagande och därmed gett upphov till åtskilliga missförstånd och onödig handläggning. Dessutom kan, genom att likställighetsprincipen numera skrivits in i kommunallagen, prövningsgrunden "strider mot lag eller annan författning" användas om någon anser att ett beslut strider mot denna princip.

Processen i överinstanserna tar inte sikte på en materiell överprövning av kommunala beslut utan på en legalitetsprövning. En konsekvens härav är att överinstanserna endast äger avgöra om ett beslut skall bestå eller upphävas. De får således inte, i likhet med vad som för övrigt gällt alltsedan 1862, sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Dock ger praxis utrymme för att upphäva ett beslut enbart partiellt.

Ett beslut behöver inte upphävas, om det begångna felet har saknat betydelse för ärendets utgång. Detsamma gäller om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden. Exempel på situationer i vilka dessa bestämmelser kan aktualiseras är när ett jävsförhållande uppenbarligen saknat betydelse för ärendets utgång eller när överklagandet blivit överspelat genom att det beslutande organet rörande samma fråga har fattat ett nytt beslut, som vunnit laga kraft.

Överinstanserna är vid sin prövning av överklagandet förhindrade att beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. Däremot skall överinstanserna - oberoende av vad klaganden åberopar - självständigt avgöra vilken prövningsgrund som kan komma i fråga. Det viktiga för klaganden är därmed att de fel han påtalar omfattas av någon av prövningsgrunderna.

Från laglighetsprövning skall man skilja förvaltningsbesvär som i allmänhet används i fråga om beslut som har karaktär av myndighetsutövning, t.ex. beslut om rätt till socialt bistånd. Utmärkande för förvaltningsbesvär är, vid jämförelse med en talan om laglighetsprövning, att talerätten begränsas till den som beslutet rör, att både lämplighets- och laglighetsfrågor kan komma under bedömning samt att bifall till klagandens talan kan leda till att besvärsinstansen sätter ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

3.3.6 Befogenhetsutvidgande lagar

Riksdagen har genom ett antal s.k. smålagar gett ett visst tillskott till kommunernas och landstingens kompetens. Några av smålagarna har inneburit avsteg från den ovan redovisade lokaliseringsprincipen. Bland sådana lagar märks den numera upphävda lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika. Denna lag gav kommuner och landsting rätt att vid upphandling genom bojkott av varor och tjänster med sydafrikanskt ursprung vidta sådana solidaritetsaktioner som riktade sig mot den sydafrikanska apartheidpolitiken.

I propositionen till nyssnämnda lag (prop. 1985/86:52) konstaterades bl.a. att det i rättspraxis slagits fast att kommunala solidaritetsaktioner i form av bojkott av vissa varor inte rymts inom den allmänna kompetensen enligt de dittillsvarande reglerna. För att kommuner och landsting skulle ges möjlighet att delta i solidaritetsaktioner riktade mot den dåvarande apartheidpolitiken i Sydafrika, var det därför nödvändigt att vidta särskilda lagstiftningsåtgärder. Av betydelse för beslutet om denna kompetensutvidgande lagstiftning var - utöver förhållandena i Sydafrika - att regeringen redan hade vidtagit åtgärder i fråga om statlig upphandling från Sydafrika genom att i en rekommendation till de statliga myndigheterna uppmana dessa att avstå från upphandling i Sydafrika.

I det följande lämnas en sammanfattande redovisning för innehållet i de smålagar som alltjämt gäller och som innebär avsteg från någon - eller några - av de kommunalrättsliga grundprinciperna.

Lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande

Genom denna lag ges kommuner och landsting rätt att beträffande dem som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd vistas i kommunen eller landstinget för studier eller annan utbildning vidtaga åtgärder i syfte att underlätta deras vistelse där och främja deras välfärd och trivsel.

Kommunerna och landstingen ges genom lagen befogenhet att ombesörja sådant som tar sikte på att ordna stipendiaternas levnadsförhållanden: mat och bostad, fritidssysselsättningar samt kontakter med svenskar, svensk miljö och svenskt samhällsliv. I propositionen (1962:191) framhölls att insatser av denna art på grund av sin givna lokala anknytning till kommunen får anses utgöra ett tämligen obetydligt avsteg från lokaliseringsprincipen.

Enligt kommunalrättskommitténs förslag skulle kommuner och landsting - utöver rätt att vidta åtgärder för omvårdnaden - få anslå medel till stipendier åt studerande från utvecklingsländer.

Under beredningen av kommitténs förslag gjordes i ett remissyttrande gällande att förslaget var grundlagsstridigt. Till bemötande härav anförde departementschefen (s. 29) följande:

> "I ett remissyttrande har hävdats att kommunal biståndsverksamhet i enlighet med kommitteförslaget skulle strida mot § 57 andra stycket regeringsformen. I detta lagrum stadgas att huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta bestämmes genom kommunallagarna. Med en kommuns egna behov torde avses vad som krävs för att kommunen skall kunna vårda sina angelägenheter. Såsom kommunala anses enligt kommunallagarna i första hand angelägenheter till vilka knyter sig ett allmänt, till kommunen hänförligt intresse av sådan art och styrka att de bör bli föremål för kommunal omvårdnad. Dit hänförs emellertid också angelägenheter som kommun i lag eller författning ålagts eller bemyndigats att ombesörja. Genom åläggandet eller bemyndigandet blir angelägenheten kommunal och kostnaden därför ett kommunalt behov. För detta behov har kommunen beskattningsrätt, därest bemyndigandet eller åläggandet tillkommit i den ordning § 57 andra stycket regeringsformen föreskriver, nämligen genom en av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stiftad lag. Enligt min mening utgör därför grundlagsstadgandet inte hinder för att i särskild lag bemyndiga kommuner att medverka i det internationella hjälparbetet, trots att detta eljest inte kan anses vara en kommunal angelägenhet."

Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget om möjlighet att anslå stipendiemedel. Det bärande skälet härför var att sådan verksam-

het inte ansågs ha lika framträdande lokal anknytning som de ovan exemplifierade åtgärderna i form av tillhandahållande av bostad etc.

Beträffande lokaliseringsprincipen uttalade departementschefen vidare att det inte borde komma i fråga att uppge den som riktmärke för avgränsningen av kommunernas verksamhetsområde; principen utgör en viktig grund för den kommunala självstyrelsen och man bör därför gå fram med den största försiktighet då fråga är om att göra avsteg från principen.

Lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet

I denna lag föreskrivs att kommun får vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1968.

Redan före lagens tillkomst hade rättspraxis medgett kommunerna vidsträckta befogenheter i fråga om att tillgodose de egna kommunmedlemmarnas behov av anläggningar för fritiden. Detta gällde även anläggningar utanför kommunens område så länge dessa företrädesvis tillgodosåg de egna kommunmedlemmarna.

I fråga om kommuns befogenhet att sörja också för andra än de egna kommunmedlemmarna på detta område tillät praxis att åtgärder vidtogs endast för s.k. nyttoresenärer, t.ex. dem som besökte kommunen i affärer. Detta innebar med andra ord att åtgärderna ansågs otillåtna när de hade till huvudsakligt syfte att betjäna turister. Som en konsekvens härav hade engagemang i turisthotell och andra större anläggningar som varit avsedda för företrädesvis turister genomgående bedömts som otillåten kommunal verksamhet. Hindret för sådant kommunalt engagemang undanröjdes emellertid genom denna lag.

Lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade

Enligt denna lag får kommun driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade. Detta gäller dock bara i den mån handikappade inom kommunen inte i tillräcklig omfattning kan beredas lämpliga anställningar på annat sätt samt under förutsättning att

- verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade,
- anställning i verksamheten sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller - efter dennas medgivande - av kommunens socialvårdsorgan.

Lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport

I denna lag ges kommuner och landsting rätt att under vissa förutsättningar tillhandahålla kommunala tjänster för export.

Begreppet kommunala tjänster definieras i lagen som sådana nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i kommunernas och landstingens verksamhet. Av uttrycket "finns" framgår att tanken inte är att det skall byggas upp kommunal verksamhet, som enbart eller till sin huvuddel är inriktad på exportmarknaden.

Kommunerna och landstingen får medverka vid export som underleverantör åt företag i Sverige eller åt staten under förutsättning att de inte gör andra åtaganden än att lämna huvudleverantören sina tjänster. Kreditgivning eller andra ekonomiska åtaganden till exportören är således inte tillåtna. Lagen uppställer vidare som krav att kommunernas och landstingens medverkan skall ske på affärsmässiga grunder. Detta innebär att det kommunala engagemanget skall vara affärsmässigt motiverat och att även prissättningen bör ske på affärsmässiga grunder. Kommunerna och landstingen får således inte subventionera exportföretagen.

Regeringen får emellertid - om det finns särskilda skäl till det - efter ansökan om dispens medge att tjänsterna tillhandahålls under andra förutsättningar än de angivna. Det kan t.ex. handla om att kommuner eller landsting ensamma såsom huvudleverantörer får tillhandahålla tjänster för export. Vid sådant förhållande skall regeringen även ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet.

I propositionen 1975/76:154 motiveras kompetensutvidgningen med att kommunerna och landstingen skall få möjligheter att genom tjänsteexport främja den svenska exporten. Skälen till detta anges i sin tur vara att den svenska exporten har en stor betydelse för vår samhällsekonomi och att det därför är nödvändigt att ta tillvara olika möjligheter att öka exportintäkterna.

Områden som kan komma i fråga för kommunernas del är t.ex. kollektivtrafik, utbildning, vatten- och avloppsförsörjning, renhållning och avfallsdestruktion, brand- och miljöskydd, energiförsörjning samt hamnverksamhet. För landstingen är det sjukvårdsområdet som ligger närmast till hands.

Lagen avser enbart tjänster vilket betyder att varuexport i princip är otillåten verksamhet för kommuner och landsting. Det anses emellertid tillåtet att det som inslag i den kommunala tjänsteexporten förekommer att även någon vara tillhandahålls, så länge som exporten av tjänsterna framstår som det helt väsentliga.

Lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer

Denna lag ger kommuner och landsting rätt att lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer. Sådant stöd får också omfatta politisk verksamhet.

I propositionen (1989/90:23) konstaterades bl.a. att det i den kommunala kompetensen ingår att stödja förenings- och organisationslivet i kommunen, men att det däremot krävs särskilt författningsstöd för att stödja politiska partier och organisationer i deras politiska verksamhet. Motivet för att införa dylikt författningsstöd var den mycket viktiga roll som de politiska ungdomsförbunden anses spela i det svenska samhällslivet.

Lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet

Denna lag trädde i kraft den 1 juli 1993 och ersatte då lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.

Enligt 1993 års lag får en kommun lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad. Stöd som kan komma i fråga är t.ex. kommunal borgen samt bostadsbidrag utöver vad som följer av regler som fastställs av staten.

Den nya lagen innebar minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor. Bl.a. slopades såväl skyldigheten för en kommun att anordna avgiftsfri bostadsförmedling som möjligheten för regeringen att förordna om kommunal bostadsförmedling. Efter lagens ikraftträdande får i stället en kommun själv besluta om den skall bedriva bostadsförmedling och om avgifter skall tas ut för förmedlingens tjänster.

Lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd

I denna lag föreskrivs att kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter får lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd till ett annat land, om det där inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation. Biståndet får ges i form av utrustning som givaren kan undvara.

Utrustningen skall lämnas direkt till det andra landet eller skickas genom en internationell hjälporgansiation. Den får också lämnas till en internationell hjälporganisation för att användas om en nödsituation senare skulle inträffa.

Till ett land som uppfyller de i första stycket angivna rekvisiten - och som dessutom får svenskt statligt bistånd - får kommuner,

landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter ge bistånd också i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt under förutsättning att regeringen lämnar tillstånd till det. Sådant bistånd kan även ges i form av ekonomiskt stöd för att genomföra utbildning och rådgivning. Skälet till att denna utvidgade biståndsrätt endast avser länder som får svenskt statligt bistånd, är att det inte skall uppstå några risker för konflikter med Sveriges officiella utrikes- och biståndspolitik, vilken omfattas av statens ansvarsområde.

Lokaldemokratikommittén hade i sitt betänkande (SOU 1993:77) föreslagit att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna skulle få rätt att ge bistånd även i form av kontant stöd. Regeringen ansåg dock att man med ett sådant förslag gått in på ett område som även fortsättningsvis måste ankomma på staten.

Den utvidgade biståndsrätten är förenad med ett krav på att kommunerna och landstingen skall förvissa sig om att biståndet kommer till användning. Detta krav hänger enligt propositionen samman med att rätten att ge bistånd är ett avsteg från den lokaliseringsprincip som är grunden för all kommunal verksamhet. Lokaliseringsprincipen har som en av sina konsekvenser att samtliga kommunmedlemmar på ett relativt enkelt sätt själva skall kunna förvissa sig om hur kommunala medel används. När det gäller kommunala medel eller kommunal egendom som lämnas till en mottagare i ett främmande land saknas denna möjlighet. Det är därför av vikt - framhålls i propositionen - att biståndsgivningen sker på ett sådant sätt att kommunmedlemmarna inte upplever att deras skattemedel används på ett olämpligt sätt.

3.4 Sammanfattning

I detta avsnitt jämförs de olika uttalanden angående kommunal självstyrelse som gjorts i anslutning till de stora kommunallagsreformerna i vårt land. Avsikten är att utröna om det finns en gemensam linje i olika tiders grundsyn på den kommunala självstyrelsen eller om det finns klara skiljelinjer och - i så fall - vilka.

Vidare skall ur ett självstyrelseperspektiv belysas utvecklingen av kommunallagarnas bestämmelser i fråga om kommunernas och landstingens allmänna kompetens, den inre organisationen, den ekonomiska förvaltningen samt medborgarnas rätt till laglighetsprövning. Sammanfattningen avslutas med en bedömning av de s.k. smålagarnas betydelse för den kommunala självstyrelsen. I ett särskilt avsnitt redogörs därefter för speciallagstiftningens utveckling sedan RF:s ikraftträdande 1975.

3.4.1 Motiv för den kommunala självstyrelsen

Redan i det betänkande som föregick 1862 års kommunalförordningar fördes ett väl utvecklat resonemang angående kommunal självstyrelse. Bl.a. angavs flera för självstyrelsen karakteristiska grunddrag. En intressant fråga är i vilken utsträckning den dåtida karakteristiken har giltighet alltjämt i våra dagar.

I 1859 års betänkande användes begreppet "kommunal självstyrelse" för att beteckna en princip som innebar att kommunerna - med iakttagande av stadgade begränsningar - själva skulle bestämma inom sina respektive områden. Utgångspunkten var att kommunerna får sitt berättigande genom staten, men att en delegerad rätt till självstyrelse för gemensamma angelägenheter är en nödvändighet för att kommunbegreppet överhuvudtaget skall komma i fråga.

Uttrycket "får sitt berättigande genom staten" klingar i våra dagar otidsenligt. Likväl kan konstateras att uttryckets innebörd stått sig genom tiderna eftersom lagstiftningen, alltsedan 1862, utgått från att kommunerna och landstingen får all sin kompetens - såväl den allmänna som den specialreglerade - genom delegation från staten.

Synsättet att all kommunal kompetens betraktas som delegerad från staten har även medfört att det genomgående ansetts ofrånkomligt med en viss statlig kontroll- eller tillsynsmöjlighet beträffande den kommunala verksamheten. I 1859 års betänkande hette det t.ex. att "även vid kommunal självstyrelse kan från statens sida nödig kontroll ganska väl efter omständigheterna utövas". I propositionen till 1977 års kommunallag uttrycktes det som att ansvaret för samhällsutvecklingen i stort givetvis åvilar staten och att en viss kontroll eller tillsyn från statens sida i fråga om den kommunala verksamheten därför är ofrånkomlig.

Enligt 1862 års förordningar ägde de borgerliga primärkommunerna att själva vårda sina "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". I betänkandet konstaterades att det var dessa ord som bäst uttryckte den kommunala verksamhetens "både omfång och begränsning". Självbestämmanderätten över de gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheterna ansågs således vara det centrala i den kommunala självstyrelsen.

De "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheterna" betraktades som kommunala angelägenheter. Som sådana betraktades emellertid även sådana angelägenheter som kommunerna genom lag var ålagda att ombesörja. I detta avseende råder än i dag samma synsätt på de specialreglerade uppgifterna. Att graden av självstyrelse dock kan variera inom olika delar av denna sektor har alltid varit ett erkänt faktum.

Inte heller i övrigt gjorde man i förarbetena till 1862 års reform någon principiell skillnad mellan vad som numera kallas den fria respektive den specialreglerade sektorn. Att det vad beträffar

självstyrelsen därvidlag råder likhet med dagens förhållande framgår av propositionen till nu gällande kommunallag. I denna konstateras nämligen att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet. Jämför däremot förarbetena till 1974 års RF, som närmast ger intryck av att den kommunala självstyrelsen är avsedd endast för, eller i vart fall starkt koncentrerad till, den fria sektorn.

I 1859 års betänkande konstaterades vidare att det ligger i sakens natur att kommunens självverksamhet inte kan överskrida dess område och att den därför alltid förblir lokal. Lokaliseringsprincipen - som alltså redan då var klart etablerad - har genom årens lopp visserligen blivit försedd med ett antal undantag. Dessa har dock inte berott på kritik mot själva grundtanken om en lokal begränsning av handlingsområdet. Gjorda undantag har i stället motiverats av andra skäl, t.ex. befolkningens ökade rörlighet.

Som framgått var den allmänna kompetensregeln redan i 1862 års förordningar utformad som en generalklausul. Detta ansågs medföra behov av vissa kontrollinstitut för säkerställande av att kommunernas handlande skulle hålla sig inom det tillåtnas gränser. Dessa säkerställande faktorer var underställningsinstitutet, medborgarnas rätt till överklagande samt en allmän skyldighet att följa gällande lagar och föreskrifter. Underställningsinstitutet är numera avskaffat medan skyldigheten att följa lagar och föreskrifter naturligtvis alltjämt gäller.

Såvitt gäller medborgarnas rätt till kommunalbesvär (numera laglighetsprövning) har uppfattningen om dess viktiga kontrollfunktion stått sig genom tiderna. I propositionen till 1953 års kommunallag hette det t.ex att det kommunala besvärsinstitutet - i den utformning det haft alltifrån tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar - utgjort ett väsentligt element i det system av regler, som avser att säkerställa den kommunala självbestämningsrätten. I propositionen till 1991 års lag uttalas vidare att ändamålet med bestämmelserna är att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt.

Angående den kommunala beskattningsrätten framhölls i 1859 års betänkande att denna var en förutsättning för att självstyrelsen inte skulle bli av ganska underordnad betydelse. Detta synsätt har inte förlorat i aktualitet utan den kommunala beskattningsrätten - grundlagsfäst i 1 kap. 7 § andra stycket RF - anses alltjämt intimt förknippad med den kommunala självstyrelsen. I propositionen till 1991 års kommunallag uttalas t.ex. att kommunernas och landstingens beskattningsmakt utgör ett så centralt inslag i den kommunala kompetensen att befogenhetskapitlet bör innehålla en upplysning om maktbefogenheten. En annan sak är att det råder viss oklarhet om i vilken mån som riksdagen kan besluta om inskränkningar i den kommunala beskattningsrätten.

Man brukar framhålla att det vid tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar ur lagstiftarens synpunkt fanns två huvudsyften med den kommunala självstyrelsen. Det ena var ett förvaltningstekniskt mål som gick ut på att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan, vilka på ett smidigare och billigare sätt än en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skulle kunna främja materiell och andlig utveckling i riket. Det andra målet var politiskt, nämligen att bereda medborgarna tillfälle till deltagande i de kommunala angelägenheterna för att de därigenom skulle vinna medborgerlig fostran.

Dessa mål kan alltjämt sägas ha relevans för angivande av självstyrelsens huvudsyften. Numera brukar man emellertid i stället tala om den kommunala självstyrelsens effektivitetsvärden och demokrativärden. Innebörden av dessa är inte heller densamma som 1862 utan båda har genomgått förändringar i takt med samhällsutvecklingen. Utan att gå in på förändringarna i detalj skall här bara pekas på de olikartade förhållanden som rådde 1862 jämfört med i dag. Med beaktande av dessa skillnader framstår det som självklart att innebörden av effektivitets- respektive demokrativärdena genomgått betydande förändringar över tiden.

Vad först gäller effektivitetsdelen kan konstateras att den statliga förvaltningen 1862 hade en jämfört med i våra dagar mycket begränsad omfattning. Det rådde stark centralisering och de uppgifter som lades på de nya kommunerna och landstingen blev inte heller särskilt omfattande. Sedan dess har kommunernas och landstingens verksamhet genomgått en omvälvande förändring och den kommunala sektorn har bl.a. spelat en mycket viktig roll i uppbyggnaden av det svenska välfärdssamhället. Med tiden har också betydelsen av att effektivt använda tillgängliga resurser blivit allt större.

Beträffande den kommunala självstyrelsens demokrativärden skall man ha i åtanke att den kommunala rösträtten 1862 var starkt begränsad och graderad. Införandet av den allmänna och lika kommunala rösträtten 1918 var därför oerhört viktig för självstyrelsen sett ur demokratiaspekten. I propositionen till 1953 års kommunallag formulerades det som att rösträttsreformerna hade gett den kommunala självstyrelsen reell innebörd och gjort den till en alla kommunmedlemmars gemensamma angelägenhet.

Demokrativärdena har sedan dess fått en mer framskjuten position. Medborgarfostran har förbytts till demokratisk skolning varmed avses att ett stort antal medborgare får skolning i allmänt förvaltningsarbete och demokratiskt beslutsfattande. En skolning som ger en god förberedelse för politiska uppdrag på riksnivå. Till framträdande demokrativärden brukar man numera räkna medborgarviljans förverkligande, den självständiga åsiktsbildningen och medborgarnas aktiva deltagande.

Att det mellan självstyrelsens båda huvudsyften finns en inbyggd motsättning framkom bl.a. i diskussionen under förberedelserna till 1962 års indelningsreform. Motsättningen består i att större kommunenheter visserligen anses förbättra effektiviteten, men att de samtidigt riskerar att försämra den kommunala demokratin.

Någon precisering av vad kommunal självstyrelse i praktiken innebar gavs inte i 1859 års betänkande. Det kan dock konstateras att betänkandets beskrivning av den kommunala självstyrelsens grunddrag i hög utsträckning har bärighet än i dag. Att notera särskilt är att samtliga tre delar i vad man numera ibland kallar den kommunala självstyrelsens bärande element (d.v.s. självbestämmanderätten, självbeskattningsmakten och det kommunala besvärsinstitutet) var etablerade redan då. Låt vara t.ex. att den allmänna kompetensregeln ändrats år 1948 så att det numera är allmänintresset - i stället för gemensamhetsintresset - som är avgörande.

Allt som förutsattes i samband med 1862 års reform har emellertid inte kunnat behålla sin giltighet. Ett viktigt sådant exempel är den då rådande tanken på att det mot rätten till självstyrelse i princip skulle svara en skyldighet att bekosta den däri inneslutna verksamheten. Att denna förutsättning brustit konstaterades i förarbetena till 1946 års storkommunreform där det uttalades att det politiska intresset av kommunernas ekonomiska oberoende av statsunderstöd och självständighet gentemot statsmakten måst ge vika för rent praktiska hänsyn.

Trots nämnda undantag måste det sammanfattande omdömet vara att de grundläggande uppfattningar om kommunal självstyrelse som framfördes inför 1862 års reform har visat sig vara mycket tidsbeständiga (en annan sak är att den kommunala verksamheten genomgått stora förändringar). Frågan är nu om de olika förarbeten inom kommunalrätten - som följt efter 1862 års förordningar - medfört några nya aspekter vad gäller grundsynen på den kommunala självstyrelsen.

I förarbetena till 1946 års storkommunreform beskrevs betydelsen av den kommunala självstyrelsen i hyllande ordalag. Kommunindelningskommittén framhöll bl.a. att det inte var utan skäl som vi i Sverige betraktade den kommunala självstyrelsen som en av våra allra värdefullaste nationella tillgångar samt att denna i väsentlig mån bidragit till den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land. Denna typ av lovord har därefter återkommit i flera andra förarbeten. Bl.a. karakteriserades den kommunala självstyrelsen inför 1953 års reform som en av hörnpelarna i vårt fria samhällsskick.

Beträffande i olika förarbeten uttalade hyllningar till betydelsen av den kommunala självstyrelsen kan allmänt konstateras, att dessa visserligen inte säger särskilt mycket om självstyrelsens innehåll. Å

andra sidan måste sådana uttalanden - för att inte framstå som endast tomma ord - tillmätas i vart fall den betydelsen att största försiktighet och omsorg bör iakttagas vid lagstiftning som innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Vid tiden för 1946 års indelningsreform hade verkligheten hunnit påvisa att det fanns faktorer som utgjorde ett hot mot den kommunala självstyrelsens ena huvudmål, nämligen att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan. Vad som bidragit till undergrävandet av självstyrelsen i detta avseende var statsbidragssystemet - och det därmed ökade beroendet av högre förvaltningsmyndigheter - samt överflyttningen av kommunala uppgifter på andra organ.

Det bakomliggande skälet till krisen ansågs emellertid vara att kommunindelningen knutits till den tidigare sockenindelningen, vilket lett till för små kommuner. Vad man konstaterade var således att en kommun - för att infria det ansvar och förvalta de möjligheter som självstyrelsen medför - måste ha en viss minsta storlek (och därmed resurskapacitet). Detta i synnerhet som de kommunala förvaltningsuppgifterna hade blivit alltmera omfattande och krävande. Ett likartat resonemang dök upp i samband med kommunindelningsreformen år 1962. Departementschefen uttalade då bl.a. att betingelserna för kommunal självstyrelse - sett ur effektivitetssynpunkt - helt allmänt kunde sägas bli bättre ju större och bärkraftigare kommunerna är.

I förarbetena till 1953 års kommunallag framhölls för första gången betydelsen av att kommunerna åtnjuter relativ frihet på det organisatoriska området En alltför ingående reglering från statsmakternas sida av kommunernas förhållanden skulle, hette det, kringskära den kommunala självstyrelsen. Uttalandet bör ses mot den bakgrunden att den kommunala organisationen, trots den omfattande expansion av samhällsverksamheten som ägt rum, i stort hade behållit de grunddrag som den erhöll genom 1862 års förordningar. Det fanns således ett påtagligt behov av att anpassa verksamhetsformerna till den allmänna samhälleliga utvecklingen. 1946 års kommunallagskommitté formulerade det som att verksamhetsformerna skulle gestaltas så att kommunerna blev arbetsdugliga organ för den lokala självstyrelsen.

I förarbetena till 1962 års indelningsreform och 1977 års kommunallag diskuterades vilka uppgifter som borde ombesörjas kommunalt och inom vilka områden som självstyrelseaspekter därmed kunde bli aktuella. Kontentan av diskussionerna var att uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn inte var en gång för alla given. I stället måste en fortlöpande anpassning ske efter utvecklingen i samhället och uppgiften borde utföras av den myndighet som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. Detta innebar med andra ord att frågan om uppgiftsfördelningen i mångt och mycket blivit en praktisk fråga.

I propositionen inför 1991 års kommunallag sammanfattas slutligen den moderne lagstiftarens syn på kommunal självstyrelse. I propositionen uttalas att bestämmelsen om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Vidare framhålls att självstyrelsen aldrig kan vara total. Graden av självstyrelse avgörs - heter det - ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Värt att notera är att den nyss återgivna karakteristiken av kommunal självstyrelse i modern tappning likväl skulle kunna avse kommunal självstyrelse av årsmodell 1862.

I övrigt kan sammanfattningsvis konstateras att de nya aspekter på den kommunala självstyrelsen som kommit fram i kommunalrättsliga förarbeten under 1900-talet framför allt berört

- den kommunala självstyrelsens betydelse för vårt samhällsskick,
- de risker för den kommunala självstyrelsen som statsbidrag respektive överflyttning av kommunala uppgifter på andra organ kan medföra,
- betydelsen av att kommunenheterna har en viss minsta storlek,
- rösträttsreformernas betydelse för den kommunala självstyrelsen,
- vikten av frihet på det organisatoriska området,
- att uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn - och därmed utrymmet för den kommunala självstyrelsen - fortlöpande måste anpassas efter samhällsutvecklingen.

Dessa konstateranden kan knappast sägas utgöra någon kritik mot de grundläggande tankarna bakom 1862 års reform. De är snarare ett logiskt resultat av den samhällsutveckling - framför allt den fortskridande demokratiseringen och det kommunala verksamhetsområdets expansion - som ägt rum sedan dess.

3.4.2 Utvecklingen av den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll (enligt kommunallagarna)

Den allmänna kompetensregeln

Enligt 1862 års förordningar innebar den allmänna kompetensregeln att kommunerna fick "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningangelägenheter". Efter ändringen vid 1948 års riksmöte fick kommunerna i stället rätt att "vårda sina angelägenheter". Därmed lämnade man det kvantitativa synsättet till förmån för det kvalitativa (motsvarande ändring för landstingens del genomfördes år 1955). Fortsättningsvis skulle det avgörande för tillåtligheten vara huruvida

den tänkta åtgärden tillgodosåg ett allmänt, samhälleligt intresse inom kommunen. Så är det än i dag.

1948 års ändring, som medförde ett icke obetydligt tillskott till den kommunala kompetensen, var naturligtvis betydelsefull ur självstyrelsesynpunkt. Samtidigt var det emellertid givet att samhällsutvecklingen förr eller senare skulle framtvinga en ändring i utvidgande riktning. Det är t.ex. lätt att inse vilken förlamande effekt det skulle haft på de kommunala verksamheterna inom det s.k. fria området om vi än i dag - med den storlek som våra kommuner numera har - hade låtit den kommunala kompetensen vara beroende av gemensamhetsintresset.

Visserligen har ett antal kommunalrättsliga grundprinciper, som med tiden utvecklats i rättspraxis, verkat inskränkande på kommunernas och landstingens handlingsfrihet: lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ge understöd åt enskilda, förbudet mot att driva spekulativa företag, likställighetsprincipen, förbudet mot beslut med retroaktiv verkan samt självkostnadsprincipen (samtliga numera lagfästa). I stort torde dock enighet råda om de bakomliggande skälen till dessa inskränkningar och de betraktas därmed inte heller allmänt såsom oberättigade inskränkningar i självstyrelsen.

Kommunernas och landstingens inre organisation

Beträffande den kommunala sektorns organisation och verksamhetsformer är det uppenbart att lagstiftningen utvecklats på ett för den kommunala självstyrelsen gynnsamt sätt. Inte någon av de tidigare kommunallagarna har i samma utsträckning som 1991 års lag lämnat kommunerna och landstingen frihet att bestämma i dessa frågor. Tydliga exempel därpå är den ökade friheten att bestämma hur nämnderna skall organiseras samt den utvidgade rätten för fullmäktige att delegera ärenden till styrelse och övriga nämnder.

Den ekonomiska förvaltningen

I stort har utvecklingen av lagstiftningen även inom detta område gått den kommunala självstyrelsens väg. Exempel därpå är det successiva - och sedan 1981 totala - slopandet av äldre lagars bestämmelser om begränsningar i rätten att besluta om s.k. flerårsanslag, bilda fonder, ta upp lån och ingå borgen samt använda fondmedel. De tidigare bestämmelserna angav begränsande villkor för den kommunala självbestämmanderätten i dessa frågor samt reglerade också i vilka fall som besluten skulle underställas högre myndighets prövning. Bestämmelserna utgjorde under sin giltighetstid således ett högst konkret ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Regeln om förmögenhetsskydd har i 1991 års lag ersatts av en bestämmelse om att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Härigenom har kommunerna och landstingen fått möjlighet att vid behov använda sina ekonomiska resurser på ett mindre bundet sätt än vad som gällde tidigare.

Genom 1991 års lag har även tidigare lagars krav på balansering av den kommunala budgeten slopats. Möjligheten till ökat handlingsutrymme i anledning härav bör dock inte överskattas. För det första innebar tidigare lagars krav på balans inte någon garanti för verklig balans, eftersom det var möjligt att uppfylla lagens krav genom tekniska dispositioner i budgeten (s.k. budgetreglering). Vidare uttalas i propositionen till den nuvarande kommunallagen att kommunerna och landstingen, sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet, måste ha balans mellan inkomster och utgifter.

Sammanfattningsvis innebär slopandet av balanskravet och regeln om förmögenhetsskyddet inte att kommunernas och landstingens frihet i det dagliga handhavandet av de ekonomiska angelägenheterna ökat i nämnvärd utsträckning. Däremot har ändringarna medfört att kommunerna och landstingen - vilket är av principiell betydelse ur självstyrelsesynpunkt - fått större möjlighet till flexibilitet när situationen så kräver.

Vad gäller just de kommunala budgetarna har emellertid regeringen aviserat att avsikten är att ett lagstadgat balanskrav åter skall införas.

1991 års lag har i vissa avseenden även medfört en ökad styrning av kommunernas och landstingens agerande på det ekonomiska området. Ett exempel är kravet på att redovisningen skall omfatta även sådan verksamhet som bedrivs i bolagsform m.m. (av lagstiftaren motiverat med denna verksamhetsforms stora ekonomiska betydelse). Ytterligare ett exempel är kravet på treårsplaner i budgetarna, som införts bl.a. för att inrikta intresset på en kommuns eller ett landstings verkliga ekonomiska utveckling. Få torde dock - med beaktande av ändringarnas art samt de bakomliggande motiven - uppfatta ändringarna som särskilt allvarliga ingrepp i den kommunala handlingsfriheten.

Det skall i sammanhanget åter nämnas att man inom regeringskansliet för närvarande bereder ett utredningsförslag som innebär att kommuner och landsting i vissa fall skall kunna ställas under tvångsförvaltning.

Medborgarnas rättigheter vad gäller överklagande av beslut

Vad gäller prövningsgrunder har reglerna i 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad stått sig relativt väl genom åren. Genom 1991 års lag har visserligen grunderna "kränker klagandens enskilda rätt" och "annars vilar på orättvis grund" tagits bort. Dessa prövningsgrunder hade emellertid i praktiken haft en synnerli-

gen begränsad användbarhet och någon egentlig betydelse för besvärens viktigaste funktion - nämligen att utgöra en garanti för att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt - kan ändringen därför inte sägas ha haft. Numera kan dessutom, eftersom likställighetsprincipen blivit lagfäst, prövningsgrunden "står i strid mot lag eller annan författning" användas om någon anser att ett beslut strider mot denna princip.

Betydelsefull var däremot den nyhet i 1953 års kommunallag som innebar att rätten att överklaga - som dittills i princip endast hade gällt beslut av det representativa organet samt av kommunalnämnd och drätselkammare - utsträcktes till att avse även beslut av de särskilda nämnderna. Denna ändring innebar att besvärens viktiga funktion av medborgarkontroll fick större praktisk betydelse och dessutom ökad trovärdighet.

Med hänsyn till nuvarande vidsträckta möjligheter till delegering inom kommuner och landsting, kan det konstateras att ett bibehållande av den begränsade besvärsrätten skulle ha medfört allvarliga inskränkningar i medborgarnas kontrollmöjligheter.

Tillspetsat kan man hävda även en annan sida av saken, nämligen att utvidgad överklaganderätt innebär minskad handlingsfrihet för kommunen och landstinget och därmed också, i vart fall skenbart, ett ingrepp i självstyrelsen. Eftersom medborgarkontrollen emellertid syftar till att skapa garantier för att självstyrelsen utövas rättsenligt, är det endast eventuell otillåten verksamhet som berörs av att överklaganderätten utsträcks till att avse även nämnders beslut.

Befogenhetsutvidgande lagar

De s.k. smålagarna - som regelmässigt innebär avsteg från någon eller några kommunalrättsliga grundprinciper - har tillkommit för att ge ett visst tillskott till kommunernas och landstingens kompetens. Av de nu i kraft varande smålagarna är den äldsta - lagen om rätt för kommun att bistå utländska studerande - från år 1962.

Genom de i dag gällande smålagarna har kommunerna, och i flera fall även landstingen, tillförts befogenhet att - under i respektive lag angivna villkor -

a. bistå utländska studerande i syfte att underlätta deras vistelse i kommunen,
b. vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar,
c. driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade,
d. tillhandahålla kommunala tjänster för export,
e. lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer (omfattande även politiska organisationer),

f. lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad, samt
g. lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd till ett annat land, om det där inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation.

Eftersom smålagarna tillför kommunerna och landstingen kompetens, skapar de också ett ökat utrymme för den kommunala självstyrelsen. Å andra sidan måste konstateras att den härigenom tillförda kompetensen berör endast förhållandevis perifera områden. Det faktiska värdet av den ökade självstyrelse som åstadkommits genom lagarna är därmed också begränsat.

3.4.3 Speciallagstiftningens utveckling

Allmänt

Vid tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar var det kommunala verksamhetsområdet av mycket begränsad omfattning. Utvecklingen har emellertid gått dithän att man inom den kommunala sektorn numera hanterar de flesta samhällsuppgifter som berör de enskilda medlemmarna: Barnomsorg, omsorg om äldre och funktionshindrade, individuella vård- och behandlingsinsatser samt individuellt ekonomiskt stöd, grundläggande utbildning, hälso- och sjukvård, miljö- och hälsoskydd, renhållning, räddningstjänst, bostäder, elektricitet, vatten, kommunikationer, kultur, fritid o.s.v. Därtill kommer att innehållet i de olika uppgiftsområdena över tiden genomgått stora förändringar. Den väldiga expansion av det kommunala verksamhetsområdet som således ägt rum, har av förklarliga skäl satt tydliga spår även inom specialregleringen.

Expansionen på det kommunala området till trots, har det även förekommit att tidigare kommunala uppgifter överförts på staten. Så skedde t.ex. med polis-, åklagar- och exekutionsväsendet år 1965 samt med bostadstilläggen för pensionärer år 1995.

Normalt har dock förändringar i uppgiftsfördelningen inneburit att den kommunala sektorn tillförts uppgifter. Detta har skett antingen genom att statliga uppgifter blivit kommunala eller att tidigare oreglerade uppgifter blivit föremål för specialreglering. Exempel på uppgifter som - till skillnad från vad som var fallet före 1974 - numera genom specialreglering förvandlats till kommunala skyldigheter är barnomsorg, färdtjänst, skolskjutsar och kollektivtrafik. De således statligt ålagda uppgifterna inom olika verksamhetsområden beräknas för närvarande ta i anspråk i genomsnitt omkring 75 % av de kommunala budgetarna.

På grund av den omfattning som det specialreglerade området numera nått, kan någon fullständig belysning av utvecklingen inte göras inom ramen för kommitténs uppdrag. I stället är avsikten med framställningen framför allt att visa på de utvecklingstendenser i fråga om specialregleringen som kunnat noteras sedan ikraftträdandet av 1974 års RF, då som bekant principen om kommunal självstyrelse grundlagsfästes. Utvecklingen kommer vidare att belysas med några exempel.

Utvecklingstendenser

Sedan mitten av 1970-talet har statsmakterna vidtagit olika åtgärder i syfte att avreglera den kommunala sektorn. Denna strävan efter avreglering ökade på 1980-talet.

Ett exempel på en sammanhållen statlig politik vad gäller avreglering av den kommunala verksamheten är *frikommunförsöket,* som inleddes 1984 och avslutades 1991. Försöket syftade bl.a. till att de deltagande kommunerna, genom avsteg från föreskrifter i det gällande regelverket, skulle ges möjlighet att bättre anpassa organisationen till lokala förhållanden.

Erfarenheterna från frikommunförsöket hade stor betydelse för beslutet om en friare nämndorganisation i 1991 års kommunallag. De nya bestämmelserna om friare organisationsformer kom även den specialreglerade sektorn till godo. Detta att jämföras med tidigare förhållanden då den specialreglerade verksamheten kännetecknades bl.a. av att särskilda nämnder för de materiella områdena var obligatoriska, t.ex. byggnadsnämnd. Det skall dock framhållas att avskaffandet av de obligatoriska nämnderna påbörjades redan innan 1991 års kommunallag trädde i kraft, så skedde med t.ex. skolstyrelsen och socialnämnden.

Erfarenheterna av frikommunförsöket bidrog vidare till reformer som innebar slopande av statliga detaljregler, t.ex. på plan- och byggområdet, miljöområdet, arbetsmarknadsområdet och skolområdet.

Som exempel på avreglerande lagstiftning kan nämnas *plan- och bygglagen* (1987:10, PBL), vilken trädde i kraft den 1 juli 1987. Syftet med denna lagstiftningsreform var bl.a. att förenkla och modernisera plansystemet. Vidare skulle kommunernas ansvar och befogenheter utökas med åtföljande minskning av statligt inflytande. Begränsningen av det statliga inflytandet tog sig bl.a. uttryck i att den obligatoriska fastställelsen av kommunala planbeslut hos länsstyrelsen upphörde, i stället gäller numera att länsstyrelsen skall granska förslag och yttra sig däröver.

Även *lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet* är ett tydligt exempel på avreglering. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1993 och ersatte då lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostads-

försörjningens främjande m.m. 1993 års lag anger endast att en kommun får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad. Enligt den tidigare lagen skulle kommunerna bl.a. även förmedla lån och bidrag som utgick av statsmedel för bostadsförsörjning.

I fråga om avreglering måste också omnämnas övergången till ett *nytt statsbidragssystem* i och med bidragsåret 1993. Härigenom skedde en radikal minskning av detaljstyrningen via specialdestinerade statsbidrag till olika verksamhetsgrenar. Syftet med reformen var bl.a. att ge kommunerna möjlighet att inom ramen för den kommunala självstyrelsen bestämma om utformningen och prioriteringen av de verksamheter som man har ansvaret för (prop. 1991/92:150 Del II s. 45). Vid tillkomsten av systemet betonades också att äldre styrning via statsbidrag inte borde ersättas av annan detaljreglering av verksamheten.

Avregleringen av den kommunala verksamheten har även inneburit ändrad lagstiftningsteknik vad gäller det specialreglerade området. Numera utformas speciallagarna ofta som *ramlagar*. En sådan kännetecknas av att den anger mål och riktlinjer, men att detaljbestämmelser saknas.

Socialtjänstlagen (1980:620, SoL) kan betecknas som en målinriktad ramlag. I detta fall innebär den valda lagstiftningstekniken bl.a. att Socialstyrelsen ger allmänna råd i fråga om lagens tillämpning. Det är dock i sista hand förvaltningsdomstolarna som avgör den närmare räckvidden av de olika bestämmelserna. Regeringsrättens avgöranden är därför - och det gäller inte bara inom socialtjänsten - av stor betydelse för att fastställa gränserna för specialkompetensen.

Ett stadgande i SoL som vållat tillämpningssvårigheter är 6 §, som föreskriver att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

I lagen garanteras således den enskilde en skälig levnadsnivå och han eller hon kan därför - om kommunen ej ger fullt bifall till ansökan - få sin rätt till bistånd prövad av domstol. Domstolarnas prövning omfattar även skälighetsbedömningar, något man från kommunhåll är kritisk mot. Det innebär, anser man, att domstolarna i praktiken tagit över rent kommunalpolitiska funktioner.

Med nuvarande utformning av 6 § SoL, där den enskilde under vissa förutsättningar tillförsäkras en skälig levnadsnivå, följer sökandens rätt till en prövning i domstol - omfattande även skälighetsbedömningar - inte bara av SoL:s bestämmelser om överklagande. En sådan rätt garanteras nämligen dessutom av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de

grundläggande friheterna (Europakonventionen), som från och med den 1 januari 1995 gäller som svensk lag (SFS 1994:1219).

Artikel 6.1 i konventionen föreskriver att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter (vartill räknas bl.a. en lagreglerad rätt till socialbidrag) och skyldigheter, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen anses inte uppfylla kraven på domstolsprövningens omfattning enligt artikel 6.1.

Av intresse såvitt avser tillämpningen av 6 § SoL är Regeringsrättens avgörande RÅ 1994 Ref 58. I detta fall hade kommunen fastställt en egen norm för uppehälle som uppgick till 2 870 kr per månad att jämföra med Socialstyrelsens bruttonorm om 3 326 kr per månad. Till skillnad från vad som omfattades av Socialstyrelsens norm hade kommunen emellertid uteslutit budgetposterna möbler, husgeråd, TV, radio m.m. samt läkar- och tandvård. Behovet av bistånd för sådana ändamål prövades i stället i varje enskilt fall.

Regeringsrätten uttalade att det inte finns något hinder mot att en kommun utesluter en viss kostnadspost i Socialstyrelsens bruttonormer under förutsättning att kommunen på objektiva grunder kan hävda att kostnaden i fråga är mindre väl lämpad för den schablonisering som ett inräknande i normen innebär. Regeringsrätten kom till den slutsatsen att kommunens åtgärd att utesluta de aktuella posterna var förenlig med 6 § SoL.

En annan lagstiftningsteknik som numera används - men som inte tillkommit i syfte att bidra till avregleringen - är s.k. *rättighetslagstiftning*, vartill bl.a. SoL:s regel om rätt till bistånd får räknas. Vad en rättighetslag egentligen är finns inte exakt definierat. Två grundläggande och allmänt accepterade kriterier är emellertid att rättigheten skall dels preciseras i lag, dels kunna utkrävas. Med sistnämnda krav menas att den enskilde kan få sin lagstadgade rätt prövad genom att anföra förvaltningsbesvär.

Även *lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS) utgör ett exempel på rättighetslagstiftning. Den i lagen angivna personkretsen skall i mån av behov ha rätt till stöd och service i form av bl.a. rådgivning och personligt stöd, personlig assistent samt korttidsvistelse utanför hemmet.

Kommunen är huvudman för samtliga former av stöd och service med undantag för rådgivning och annat personligt stöd, vilket är en uppgift för landstinget. Lagen ger emellertid möjlighet att genom avtal mellan huvudmännen flytta över ansvar för en verksamhet från landsting till kommun eller vice versa.

En förekommande kritik mot rättighetslagstiftningen är att den strider mot grunderna för den kommunala självstyrelsen på det sättet att de lokala förhållandena och de lokala politiska bedömningarna

ställs åt sidan för nationella, standardiserade krav. Kritikerna menar vidare att rättighetslagstiftningen i sin förlängning medför att det i realiteten är staten och förvaltningsdomstolarna som bestämmer om detaljerna i den välfärdspolitik vars genomförande kommunerna har ansvaret för. I sammanhanget kan nämnas att Ekonomikommissionen i sitt betänkande Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16 s. 171) anförde att det finns en risk för att den lokala självstyrelsen i praktiken inskränks genom att staten beslutar om en alltmer detaljerad lagstiftning i form av sociala rättigheter.

Med *skyldighetslagar* avses sådana lagar där huvudmannens ansvar definieras och där besluten normalt överklagas i enlighet med kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning.

Till skyldighetslagarna räknar man bl.a. *hälso- och sjukvårdslagen* (1982:763). I denna definieras såväl landstingens (3-9 §§) som kommunernas (18-21 §§) ansvar för hälso- och sjukvården.

För landstingen gäller bl.a. att de skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom respektive landsting. Även i övrigt skall landstingen verka för en god hälsa hos hela befolkningen.

Det ansvar som åläggs kommunerna är bl.a. att de skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor eller i bostäder med särskild service för människor som är i behov av sådant boende till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl. Kommunens ansvar i nämnda avseenden omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

I hälso- och sjukvårdslagen anges vidare vissa krav på den verksamhet som inom ramen för lagen bedrivs av kommuner och landsting. Bl.a. föreskrivs att hälso- och sjukvården skall vara lätt tillgänglig, av god kvalitet samt tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen.

Styrningen av kommunal verksamhet genom olika rättighets- och skyldighetslagar samt målbestämmelser kan sägas vara en följd av utvecklingen mot färre effektiva kontrollmedel i form av t.ex. villkor för statsbidrag och underställning.

Även med beaktande av rättighets- och skyldighetslagstiftningen - samt vissa andra fall av ökad reglering - måste det sammanfattande omdömet vara att den kommunala handlingsfriheten under de två senaste decennierna ökat också inom den specialreglerade sektorn. Uppenbart är dock att avregleringen inom detta område inte slagit igenom i samma utsträckning som i kommunallagen. Att så inte skett kan dock sägas ligga i sakens natur eftersom den specialreglerade obligatoriska verksamheten - till skillnad från den frivilliga sektorn - rör offentliga förvaltningsuppgifter som statsmakterna ålagt kommuner och landsting att handha på lokal respektive regional nivå.

Att avregleringstrenden är avsedd att fortgå framgår bl.a. av 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150 Bil. 1 s. 43) i vilken uttalas att regeringen kommer att undersöka förutsättningarna för regeländringar som innebär ökad frihet för kommuner och landsting att anpassa sin verksamhet till lokala förutsättningar.

4 Debatten om den kommunala självstyrelsen och grundlagen

Under denna rubrik behandlas diskussionen kring grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten sådan den gestaltat sig efter det att RF trädde i kraft. I ett inledande avsnitt görs ett försök att med utgångspunkt i det utredningsarbete som bedrivits på det kommunala området ge en bild av den kommunala självstyrelsens innebörd. De två följande avsnitten behandlar grundlagsdebatten kring den kommunala beskattningsrätten och lagstiftning rörande den kommunala ekonomin. Slutligen tas i sista avsnittet upp viss annan lagstiftning som föranlett debatt om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

4.1 Begreppet kommunal självstyrelse; försök till definitioner m.m.

4.1.1 Inledning

Kommunal självstyrelse har alltsedan 1800-talets mitt varit föremål för diskussion främst bland statsvetare. Någon klar statsvetenskaplig eller juridisk definition av begreppet är emellertid svår att finna. För att få en bild av vilken innebörd den kommunala självstyrelsen har i vårt moderna samhälle måste relationen mellan stat, kommun och landsting studeras ur lagstiftningsperspektiv. Om bilden skall bli något mer fullständig måste även den historiska och ideologiska bakgrunden till den kommunala självstyrelsen behandlas, vilket görs i avsnitt 7.1 samt i bilaga 2.

Förarbetena till grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen respektive beskattningsrätten har behandlats i kap. 2. Här skall endast som bakgrund beröras vad grundlagsreglerna föranledde för uttalanden från departemenschefens sida.

4.1.2 Regeringsformen

I samband med tillkomsten av 1974 års RF var grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen föremål för diskussion. Enligt departementschefen borde det emellertid inte komma ifråga att låta RF omfatta andra materiella bestämmelser angående kommunerna (enligt RF:s definition är även landstingen kommuner) än sådana som slår fast väsentliga grundsatser, som inte bör kunna ändras på annat sätt än vad som gäller vid förändring av grundlag.

Enligt departementschefen var det tre olika områden som kunde bli föremål för grundlagsreglering, nämligen den kommunala indelningens struktur, formerna för den kommunala verksamheten samt innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten. Vad gäller sistnämnda område uttalade departementschefen att förhållandet mellan stat och kommun präglas av en helhetssyn där stat och kommun samverkar på en rad skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsnyttiga mål. Enligt departementschefen var det önskvärt att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i förhållandevis stor utsträckning kunde ändras allt eftersom samhällsutvecklingen fortskred. Mot bakgrund härav ansågs det varken lämpligt eller ens möjligt att i en grundlag sätta upp preciserade gränser för en kommunal självstyrelsesektor. Det hänvisades dessutom till att kommunernas verksamhet var föremål för översyn inom andra utredningar och att man inte ville föregripa dessa utredningars arbete.

I propositionen till RF slogs dock fast vissa grundläggande drag som karaktäriserar den kommunala självstyrelsen, nämligen den kommunala initiativrätten och kommunernas beskattningsrätt.

De utredningar inom det kommunala området som man inte ville föregripa vid behandlingen av den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd var Länsberedningen, Utredningen om den kommunala demokratin och Utredningen om kommunernas ekonomi. Det kan således vara av intresse att studera vad som i dessa utredningar uttalats angående begreppet kommunal självstyrelse.

4.1.3 Länsberedningen

Länsberedningen tillsattes den 20 mars 1970 för att bereda frågan om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation samt överväga fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat, kommun och landsting. Beredningen avgav i oktober 1974 sitt betänkande *Stat och kommun i samverkan* (SOU 1974:84).

I betänkandet gjordes ingen egentlig analys av begreppet kommunal självstyrelse. I stället anslöt sig beredningen till vad som i förarbetena till RF uttalats om att kommunernas och landstingens förhållande till

statsmakterna präglas av en helhetssyn och att det varken är lämpligt eller möjligt att dra orubbliga och preciserade gränser kring en kommunal självstyrelsesektor. Länsberedningen konstaterade att det statsfientliga inslag som fanns i den ursprungliga självstyrelseideologin numera (d.v.s. i oktober 1974) fick anses ha försvunnit samt att de teorier enligt vilka man ansåg att vissa uppgifter var naturligt kommunala i motsats till delegerade statliga angelägenheter gått samma väg. I stället menade man att frågan om en samhällsuppgift skulle handhas av staten i egen regi eller läggas på kommunerna närmast var en praktisk fråga där antagna fördelar och nackdelar av centraliserad eller decentraliserad förvaltning ofta fick fälla utslaget. Samma praktiska synpunkter gjorde enligt Länsberedningen sig gällande vid bedömningen av frågan om författningsreglering av kommunala angelägenheter från synpunkten av vad det medborgerliga rättsskyddet och behovet av centralt inflytande på verksamheten kan tänkas kräva. Även frågan om vem som slutligt skall bekosta viss kommunal verksamhet med utgångspunkt i det samhällsekonomiska läget, kommunernas bärkraft, skatteutjämningssynpunkter m.m. bedömdes enligt Länsberedningen utifrån praktiska hänsyn.

Länsberedningen uttryckte vissa principer som borde tjäna som underlag vid bedömningen av uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting. Dessa principer var följande.

Princip 1. Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd. Denna princip slår fast ett centralt statligt ansvar för att denna standard upprätthålls.

Princip 2. En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda. Principen ger ingen anvisning om en uppgift bör handhas statligt eller kommunalt men uttrycker en allmän strävan till decentralisering och därmed en viljeriktning vid uppgifternas fördelning.

Princip 3. Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå. Principen leder till centralt statligt ansvar.

Princip 4. Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras. Principen leder till regionalt eller lokalt beslutsfattande men kan leda till såväl statligt som kommunalt huvudmannaskap.

Princip 5. Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås. Denna princip kan leda till statligt eller kommunalt ansvar.

Det skall noteras att den strävan efter decentralisering som uttrycks i punkterna 2 och 4 således inte innebär att beredningen tagit ställning till om huvudmannaskapet bör vara statligt eller kommunalt.

4.1.4 Utredningen om den kommunala demokratin

Utredningen om den kommunala demokratin påbörjade sitt arbete samtidigt med Länsberedningen. Utredningens uppgift var bl.a. att göra en översyn av formerna för medborgarinflytandet i den kommunala verksamheten. Utredningen om den kommunala demokratin avgav sitt huvudbetänkande *Kommunal demokrati* (SOU 1975:41) i april 1975.

Även Utredningen om den kommunala demokratin antecknade som bakgrund att samhällsutvecklingen drivit fram ett ökat beroendeförhållande mellan stat, kommun och landsting samt att det inte längre var möjligt att göra någon självklar uppdelning mellan riks- och kommunalpolitiska frågor. Vissa grundläggande principer för den kommunala demokratin angavs men någon närmare precisering av begreppet kommunal självstyrelse gjordes inte. De principer som enligt utredningen utgjorde den kommunala självstyrelsens grundvalar angavs enligt följande.

En hörnsten i den kommunala självstyrelsen är rätten att ta ut skatt för skötseln av de kommunala uppgifterna. En annan grundval för självstyrelsen är den representativa demokratins princip. Medborgarna har att vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt välja en beslutande församling. De valda representanterna har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Det politiska ansvarsutkrävandet sker vid de allmänna valen. I ett representativt system måste även finnas möjligheter för medborgarna att på annat sätt än genom deltagande i valen ge uttryck för sina uppfattningar och därmed påverka beslutens innehåll. En viktig princip är därför också att de förtroendevaldas handlande sker under offentlighet och ger möjlighet till en fortlöpande granskning av medborgarna. Yttrandefriheten är en annan väsentlig förutsättning. Den moderna folkstyrelsen är vidare en styrelse genom de politiska partierna. Till partiernas uppgifter hör att samla medborgarna kring en målsättning. De kanaliserar och ger eftertryck åt medborgarnas önskemål och de fyller en väsentlig funktion vid nomineringen av förtroendeposterna.

Det kan konstateras att de principer för den kommunala självstyrelsen som utredningen angav snarare berör frågor om medborgarinflytande än kommunernas och landstingens relation till staten.

4.1.5 1971 och 1976 års kommunalekonomiska utredningar

Den kommunalekonomiska utredning, vars existens fick stor betydelse vid grundlagsbehandlingen av den kommunala beskattningsrätten arbetade till november 1976. Utredningens arbete resulterade bl.a. i betänkandet *Kommunernas ekonomi* (SOU 1976:45). Förslag till ny

grundlagsreglering av den kommunala beskattningsrätten lades inte fram. I november samma år tillsattes 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76).

Sistnämnda utredning hade till uppdrag att avsluta det analysarbete om kommunernas och landstingens ekonomiska situation som bedrivits inom den tidigare kommunalekonomiska utredningen men skulle även ersätta 1976 års skatteutjämningsutredning. Enligt direktiven hade KEU 76 bl.a. att överväga vilka åtgärder som behövdes för att inom ramen för samhällsekonomiskt godtagbara betingelser uppnå en önskvärd utveckling för den kommunala ekonomin. KEU 76 hade i detta sammanhang bl.a. att studera olika metoder att påverka den kommunala utgiftsexpansionen samt att pröva huruvida en begränsning av den kommunala beskattningsrätten - t.ex. skattetak och utgiftsramar - borde införas, och hur en sådan begränsning i så fall skulle utformas.

KEU 76 avgav sitt slutbetänkande (SOU 1977:78) i november 1977. I betänkandet behandlades tre huvudfrågor, nämligen utrymmet för och möjligheterna till påverkan av den kommunala utgiftsexpansionen, den ekonomiska utjämningen inom den kommunala sektorn och den framtida finansieringen av denna sektor. (En redogörelse för KEU 76 förslag vad avsåg utjämningen inom den kommunala sektorn lämnas nedan i avsnitt 4.3.3.)

Utredningens resonemang angående ett kommunalt grundlagsskydd för beskattningsrätten gick ut på att 1 kap. 7 § andra stycket RF satte gränser för riksdagens handlingsfrihet men att RF inte innehöll närmare bestämmelser om var dessa gränser gick. Enligt utredningen kunde bestämmelsen i 1 kap. 7 § RF inte rimligen uppfattas som ett rent programstadgande som saknade all rättslig verkan. Sålunda medgav bestämmelsen - enligt utredningen - inte att själva beslutsbefogenheten i fråga om utdebiteringen av kommunalskatt flyttades från kommunerna respektive landstingen. Å andra sidan framhölls att det - mot bakgrund av främst omständigheterna kring bestämmelsens tillkomst - kunde konstateras att kommunernas och landstingens rätt att bestämma skattesatsernas höjd inte var absolut. Var gränserna gick för riksdagens befogenhet att föreskriva skattetak kunde enligt utredningen inte anges annat än i vaga och relativa termer (s. 143-144).

Utredningen tog också upp frågan om en eventuell utjämning av kommunernas skattekraft genom att kommuner med särskilt hög skattekraft borde bidra till utjämningen genom att avstå en del av sina skatteinkomster. Utredningen avvisade tanken härpå. Skälen härtill var dels att en undersökning visade att endast fem kommuner, samtliga i Stockholms län, hade en skattekraft överstigande 130 procent av medelskattekraften (vilket var den högsta garanterade skattekraften i då gällande utjämningssystem, kommitténs anm.). Indragningen av

skattekraft skulle - mot bakgrund av de tillskott utredningens förslag om ett reformerat skatteutjämningssystem innebar för kommunerna i Stockholmsregionen - begränsas till att motsvara en överföring av medel mellan kommuner med hög respektive låg skattekraft i denna region. Utredningen ansåg att den skatteutjämning som kunde anses önskvärd inom detta område borde handhas inom länet och inte regleras av det skatteutjämningssystem som omfattade hela landet. Det andra skälet som utredningen åberopade mot en indragning av skattemedel från enskilda kommuner för att finansiera skatteutjämningsbidrag till andra kommuner var att en reglerad begränsning av enskilda kommuners skattekraft skulle innebära ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Som en bilaga redovisade utredningen under rubriken *Den kommunala självstyrelsen* en analys som utförts av docenterna i statsvetenskap Bengt Owe Birgersson och Gunnar Wallin. Följande beskrivning bygger på vad Birgersson och Wallin anför.

Från början ingick tre moment i självstyrelseideologin; decentraliseringstanken, tanken på en naturlig kommunal kompetenssfär samt tanken på att självstyrelsen skulle fostra folket till goda medborgare. Mot mitten av 1800-talet kompletterades dessa idéer med en fjärde, associationstanken.

Redan från 1862 kunde man spåra en uppdelning av det kommunala kompetensområdet i två delar, det specialreglerade och det fria, på kommunalförordningen grundade området. Parallellt med den växande kommunala verksamheten utvecklades de grundläggande värderingarna kring den kommunala självstyrelsen. Decentraliseringsmotivet från 1862 innehöll ett betydande inslag av statsfientlig byråkratikritik. Denna har tonats ned under åren. Framför allt har dock tanken på ett naturrättsligt grundat kompetensområde för kommunerna övergivits. Som Länsberedningen framhöll i sitt betänkande (SOU 1974:84) bedöms det numera som en praktisk fråga om staten själv i egen regi skall handha en samhällsuppgift eller om den skall läggas på kommunerna.

Den tredje komponenten i självstyrelseideologin - medborgarfostran - har i samband med demokratiseringen och därefter fått en mer framskjuten position. Av medborgarfostran har blivit demokratisk skolning. Sammanfattningsvis kan konstateras att samtidigt som mycket av värderingarna kring den kommunala självstyrelsen förändrats under det gångna seklet så har två grundkomponenter - decentralisering och medborgarfostran - i allt väsentligt överlevt alla de förändringar i övrigt som berört kommunerna och deras verksamhet.

I fråga om den reella innebörden av grundlagsbestämmelsen om den kommunala självstyrelsen framhöll Birgersson-Wallin att RF:s inledningsparagraf, som fastslår den kommunala självstyrelsens

betydelse för det svenska folkstyret, inte är en strikt rättsregel utan att dess verkan är beroende av hur pass ensartade och allmänt omfattade de föreställningar är som knyts till begreppet kommunal självstyrelse. Därmed menade de att det är ytterst vanskligt att med någon bestämdhet ange vilken typ eller mängd av åtgärder från statsmakternas sida som innebär en sådan begränsning av den kommunala handlingsfriheten att grundlagsenligheten kan sättas ifråga med hänvisning till RF:s portalparagraf.

Vad gäller motsvarande bestämmelse angående den kommunala beskattningsrätten konstaterade författarna till att börja med att departementschefen i sin kommentar framhöll att stadgandet - som övriga föreskrifter i kapitlet - var ett principstadgande, och att det inte gav en självbeskattningsrätt ens i den meningen att varje kommun fritt kan avgöra skatteuttagets storlek. Vad som framkommit vid förarbetena och i motiven kunde enligt författarna ge viss ledning i fråga om vilken typ av bestämningar som är möjliga utan att grundlagsstadgandet kränks.

Grundlagberedningen, som bl.a. fått i uppdrag att utreda frågan om ett grundlagsskydd av den kommunala beskattningsrätten, avstod härifrån med hänvisning till de direktiv som senare utfärdades för kommunalekonomiska utredningen. Denna hade bl.a. att redovisa konsekvenserna för de kommunala utgiftsprogrammen av en i framtiden i huvudsak oförändrad genomsnittlig utdebiteringsnivå, således en skattefinansiering inom ramen för skatteunderlagets tillväxt. Även departementschefen hänvisade till kommunalskatteutredningen och underströk i motiven till 1 kap. 7 § RF att denna inte utgjorde spärr mot inskränkningar i kommuns rätt att själv bestämma skatteuttagets storlek.

Mot bakgrund av de uttalanden som gjordes i förarbetena kunde enligt Birgersson-Wallin konstateras att bestämmelsen om den kommunala beskattningsrätten togs av riksdagen i klar insikt om att inskränkningar i form av skattetak skulle vara tillåtna. De menade därför att frågan om ett skattetak är förenligt med grundlagen fick ges ett jakande svar. Birgersson-Wallin framhöll emellertid att det därmed inte var avgjort vilken konstruktion av ett skattetak som är tillåten respektive inte tillåten. Enligt författarna fick ett skattetak självfallet inte utformas på så sätt att grundlagens bud om en kommunal beskattningsrätt blir blott och bart en dekoration. Beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen är omgärdad med så starka positiva uttalanden att den måste ges ett betydande reellt innehåll.

Utgångspunkten borde enligt Birgersson-Wallin vara att i ju högre grad ett skattetak innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt. I en senare del av promemorian gav Birgersson-Wallin uttryck för uppfattningen att åtgärder av typ

skattetak, intäktsram eller utgiftsram på goda grunder kan anses som huvudsakligen tekniska varianter på en och samma typ av restriktion.

Sammanfattningsvis menade Birgersson-Wallin att ett reellt grundlagsskydd av beskattningsrätten förutsätter dels att bestämmelsen förses med ett tillägg om att det högsta belopp varmed skatt kan tas ut inte får begränsas i lag, dels måste bestämmelsen kompletteras med grundlagsstadganden som ger vissa garantier för att rätten ifråga skall kunna utnyttjas på ett meningsfullt sätt, m.a.o. att den kommunala kompetensen grundlagsfästs genom en uppräkning av i vart fall de viktigaste verksamhetsområden, som man önskar förbehålla kommunerna.

Vid analysen av begreppet kommunal självstyrelse konstaterades - efter en inledande beskrivning av den historiska utvecklingen - att i begreppet självstyrelse måste läggas in att kommunerna har en rätt att styra sig själva samt att ett sådant system inte kan tänkas utan en korresponderande rätt för kommunerna att besluta om finansieringen. Enligt Birgersson-Wallin har elasticiteten i den allmänna kompetensparagrafen ofta betraktats som något specifikt och karaktäristiskt för den kommunala självstyrelsen. Mot bakgrund av bestämmelsen i (då gällande, kommitténs anm.) 1 kap. 4 § kommunallagen om den s.k. specialreglerade förvaltningen är kommunernas rätt att vårda sina angelägenheter inte obegränsad medan i elasticiteten i kompetensstadgandet ligger att kommunerna själva skall besluta om vad som är deras angelägenheter.

För att en uppgift skall klassificeras som en kommunal angelägenhet krävs emellertid att det är ett allmänt intresse att kommunen engagerar sig i uppgiften och det är i sista hand Regeringsrätten som avgör var gränsen går för den kommunala kompetensen. Birgersson-Wallin påpekade avslutningsvis att det i begreppet självstyrelse ligger att all reglering i lagform eller i ekonomiskt avseende får konsekvenser för självstyrelsens omfattning.

I skatteutjämningsfrågan behandlades konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen av ett skatteutjämningssystem innebärande att skatteunderlaget minskas i rika kommuner och ökas i fattiga genom indirekt transferering mellan kommunerna. Enligt Birgersson-Wallin ökade ett sådant system självfallet självstyrelsen för fattiga kommuner men inskränkte den samtidigt för rika. Sett över hela landet menade man att effekterna i stort sett tog ut varandra och att utrymmet för den kommunala självstyrelsen därmed varken ökat eller minskat. Däremot skulle jämlikheten mellan medborgare i olika delar av landet öka.

Effekterna för jämlikheten belyser enligt författarna en grundläggande konflikt som följer med kommunal självstyrelse. I själva begreppet ligger rätten att besluta själv, d.v.s. rätten att vara olika. Birgersson-Wallin konstaterade att de begränsningar som gjorts i den kommunala självstyrelsen i stor utsträckning kan sägas vara motivera-

de av ett jämlikhetsresonemang. Medborgarna måste i vissa avseenden vara garanterade en viss minimistandard oavsett var i landet de är bosatta.

1976 års kommunalekonomiska utredning utmynnade inte i ett förslag till lagstiftning om utdebiteringstak. Utredningen förordade att frivilliga överenskommelser i frågan skulle väljas i stället för föreskrifter. Frågan om ett skattetak kunde grundas på befintlig grundlagsreglering eller om någon ändring av RF var nödvändig behövde således inte definitivt besvaras av utredningen. Frågan har däremot i senare lagstiftningsärenden prövats av Lagrådet och KU.

4.1.6 Det fortsatta utredningsarbetet

Efter denna inledande beskrivning av det utredningsarbete som pågick i anslutning till RF:s tillkomst och ikraftträdande kan konstateras att utredningsarbetet på det kommunala området ingalunda avstannat. Ett flertal utredningar har under de senaste årtiondena behandlat olika frågor som har samband med den kommunala självstyrelsen.

Under 1970-talet och i början av 1980-talet var intresset kring den kommunala självstyrelsen i stor utsträckning inriktat på demokratifrågor. Det gällde att skapa förutsättningar för ett ökat medborgarinflytande i den kommunala verksamheten samt förbättra arbetsvillkoren för de förtroendevalda.

Det utredningsarbete som pågick under 1980-talet präglades också av decentraliseringssträvanden och en strävan efter att avreglera den kommunala sektorn. Dels hade kommunsammanslagningarna skapat bättre förutsättningar för att låta kommunerna på egen hand sköta sina uppgifter, dels var det den alltmer ansträngda ekonomin som medförde behov av decentralisering och målstyrning. Från kommunalt håll framfördes också synpunkter på statsmakternas normgivning och tillsyn av den kommunala verksamheten. Man menade att konsekvenserna för den kommunala sektorn av ny och ändrad lagstiftning borde analyseras bättre samt en systematisk översyn genomföras av statliga myndigheters regler (se t.ex. stat-kommun beredningens kartläggning över kommunernas och landstingens förändringsönskemål i DsC 1984:1)

Stat-kommun beredningens arbete ledde fram till ett förslag om försöksverksamhet med ökat kommunalt självstyre i vissa kommuner. I betänkandet uttalades om relationen mellan statliga och kommunala organ att det när det gäller den kommunala verksamheten är väsentligt att skapa bättre förutsättningar för kommunerna och landstingen att anpassa sina beslut och åtgärder till lokala respektive regionala förhållanden. Genom att begränsa den statliga styrningen skulle det bli möjligt att öka de enskilda människornas inflytande på den kommunala verksamheten samtidigt som samhällsresurserna kunde utnyttjas på ett

effektivare sätt. Beredningen betonade emellertid att en djärv och nyskapande verksamhet inte fick innebära att skyddet för viktiga statliga intressen eftersattes. De viktiga intressen som därmed avsågs angavs av beredningen enligt följande.

I grunden finns att de centrala politiska organen - regering och riksdag - även fortsättningsvis måste ha möjlighet att genomföra en i dessa organ fastställd politik för landet som helhet, t.ex. vad gäller likvärdig och rättvist fördelad samhällsservice. Det kan inte heller bli fråga om att undanröja sådan statlig reglering som utgör ett skydd för medborgarnas liv och hälsa och för särskilt utsatta eller svaga grupper. Samma dignitet har de bestämmelser som kommit till för att garantera de enskildas rättssäkerhet (prop. 1983/84:152 s. 59-60).

De strävanden efter avreglering av den kommunala verksamheten som präglade utredningsarbetet under 1980-talet ledde så småningom fram till 1991 års kommunallag samt ett nytt statsbidragssystem.

Kommunallagen och statsbidragssystemet behandlas i särskilda avsnitt. Här skall dock kort beröras vad Kommunalekonomiska kommittén uttalade angående relationen mellan stat, kommun och landsting i sitt betänkande *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer* (SOU 1991:98).

Kommittén utgick vid sitt förslag om ett nytt statsbidragssystem från två grundläggande faktorer. Den första var att kravet på samhällsekonomisk balans är överordnat alla andra krav och måste styra bedömningen av det framtida ekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Den andra var att rollfördelningen mellan staten respektive kommunerna och landstingen vad avser uppgifter och ekonomi måste vara tydlig.

Vad gäller den kommunala självstyrelsen utgjorde den en självklar utgångspunkt för kommitténs analys av förhållandet mellan medborgare, stat och kommun/landsting. Kommittén konstaterade att den kommunala självstyrelsen är en del av den offentliga makten men att avvägningen mellan stat, kommun och landsting varierar mellan olika tider (således samma utgångspunkt som departementschefen gav uttryck för i propositionen till RF). Samtidigt som kommittén förordade en minskad statlig reglering av den kommunala verksamheten slog kommittén fast att den kommunala självstyrelsen inte var total och angav tre olika uppgifter som ankommer på staten ensam. Dessa uppgifter var följande.

1. *Offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket.*
2. *Fördelningspolitik.*
3. *Överordnat ansvar för samhällsekonomin och stabiliseringspolitiken.*

Kommittén konstaterade att den kommunala sektorn har en sådan omfattning och betydelse för utvecklingen av samhällsekonomin att staten vid behov måste kunna vidta åtgärder som påverkar kommunernas och landstingens finansiering av sin verksamhet, främst genom att fastställa finansiella ramar. Kommittén betonade emellertid samtidigt att statens ansvar för samhällsekonomin och verksamheten i stort inom kommunsektorn måste kombineras med den största respekt för den kommunala självstyrelsen och regering och riksdag använda sig av sådana stabiliseringspolitiska åtgärder som begränsar den kommunala självstyrelsen så lite som möjligt.

En av de senaste utredningar som haft att behandla den kommunala självstyrelsen är Lokaldemokratikommittén, som tillsattes i februari 1992 och vars huvuduppgift var att överväga och föreslå olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin i Sverige. Lokaldemokratikommittén avgav i oktober 1993 sitt slutbetänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90).

I betänkandet konstaterades inledningsvis att idén om den kommunala självstyrelsen är allmänt omfattad men att det inte finns någon given definition av begreppet samt att den framtida balansen mellan statlig reglering och lokal autonomi är svårbedömd. Kommittén angav fyra demokrativärden som varit framträdande i debatten om den lokala självstyrelsen och demokratin; nämligen *medborgarviljans förverkligande, den självständiga åsiktsbildningen, medborgarnas aktiva deltagande* samt *medborgarnas möjligheter att påverka och direkt utöva inflytande över den offentliga verksamheten.*

I vad avser relationen mellan staten och de kommunala organen konstaterade kommittén att politiken kring den kommunala sektorns autonomi inte var entydig samt att det under senare år funnits en tendens till återfall i ökad reglering inom vissa områden, t.ex. kommunalskattestoppet och olika former av styrning inom området rättighetslagstiftning.

Enligt kommittén framgick också av en undersökning som genomförts av Svenska kommunförbundets programberedning för kommunal självstyrelse att socialtjänsten och området för allmänna råd och myndigheters agerande liksom området domstolarnas rättspraxis och JO-beslut var områden där kommunerna ansåg att den statliga styrningen borde minska. På det ekonomiska området kritiserades staten främst för kommunalskattestoppet och den ofta korta framförhållningen i fråga om att ge ekonomiska förutsättningar för den kommunala verksamheten. Enligt vad som anfördes i betänkandet hade Svenska kommunförbundet i en skrivelse till regeringen i maj 1993 aktualiserat frågan om ett vidgat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. Syftet med ett vidgat grundlagsskydd borde enligt förbundet vara att åstadkomma en konsekvent handlingslinje i den

lagstiftning som rör kommunerna och få en bättre förutsägbarhet och en regelmässig avvägning mot självstyrelseintressena i lagstiftningen.

Lokaldemokratikommittén drog bl.a. de slutsatserna i frågan om den fortsatta relationen mellan stat, kommun och landsting *att* staten i största möjliga utsträckning bör avhålla sig från att detaljstyra kommuner och landsting utan i stället lämna ett stort utrymme för lokala lösningar, *att* skattestopp och andra interventioner i beskattningsrätten är allvarliga inskränkningar i det lokala självbestämmandet *samt att* i den mån staten önskar detaljstyra vissa områden genom rättighetslagstiftning så måste staten också ta de ekonomiska konsekvenserna av sin politik och ställa erforderliga medel till förfogande. Slutligen ansåg utredningen att det finns en yttersta gräns bortom vilken det inte kan anses meningsfullt eller rimligt ur självstyrelsesynpunkt att kommuner eller landsting driver verksamheten. I ett sådant läge bör verksamheten i stället övertas av staten utan kommunal inblandning.

Utredningsarbetet utmynnade också i att kommittén hemställde att regeringen skulle vidta åtgärder för att ge den kommunala självstyrelsen ett vidgat grundlagsskydd.

Liknande synpunkter på relationen stat-kommun hade något tidigare samma år framförts i Ekonomikommissionens (den s.k. Lindbeckkommissionens) förslag *Nya villkor för ekonomi och politik* (SOU 1993:16).

I sistnämnda betänkande anförs i fråga om den kommunala självstyrelsen bl.a.

> "De senaste årens politik har varit inriktad på att ge kommunerna nya uppgifter och att samtidigt lämna kommunerna större frihet att själva utforma verksamheten. Men i praktiken har den ökade självständigheten kraftigt begränsats av statens skattestopp; sedan 1991 är den grundlagsfästa kommunala beskattningsrätten de facto satt ur spel.
>
> Kommunerna står i dag inför en skiljeväg. Enligt det ena alternativet blir kommunerna lokala förvaltningsenheter som får en klumpsumma av staten och ett ansvar för att lokalt tillämpa de av den centrala statsmakten satta reglerna. Det andra alternativet innebär en reell decentralisering: kommunerna ges egen beskattningsrätt och en stor frihet att själva utforma sin politik.
>
> Vi menar att decentralisering och lokal självstyrelse är viktiga principer och att den större variationsrikedomen inte endast är en ofrånkomlig utan också en önskvärd konsekvens." (s. 170)

Avslutningsvis skall något nämnas om det utredningsarbete som bedrivits under 1990-talet angående länsindelningen och ansvarsfördelningen på regional nivå.

Regionberedningen presenterade i februari 1995 i sitt slutbetänkande (SOU 1995:27) *Regional framtid* sin syn på dessa frågor. Regionberedningen förslag gick bl.a. ut på att nuvarande Kristianstads och Malmöhus län skulle slås samman till ett Skåne län samt att nuvarande Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län samt Kungsbacka kommun skulle slås samman till ett Västra Götalands län. Som en konsekvens av länssammanslagningarna skulle i vart och ett av de nya länen bildas ett landsting.

Vad gäller ansvarsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen angav Regionberedningen vissa allmänna principer (principerna om enhetsstaten, subsidiaritet, demokrati, och resurshushållning), vilka enligt beredningen borde tjäna som riktlinjer för uppgiftsfördelningen. En tillämpning av dessa principer ledde enligt Regionberedningen till slutsatsen att statliga organ bör fullgöra funktioner för vilka en enhetlig behandling eftersträvas och för vilka riksintressen är särskilt framträdande. Vidare bör statliga organ genom uppföljning, utvärdering och tillsyn svara för den nationella kontrollen av att de övergripande målen verkligen uppnås. Vad gäller de kommunala självstyrelseorganen ledde en tillämpning av samma principer - enligt Regionberedningen - till slutsatsen att dessa bör fullgöra uppgifter i övrigt och främst sådana, för vilka regional och kommunal förankring erfordras eller är önskvärd och där det finns ett reellt handlingsutrymme för de politiska organen. Även andra uppgifter kunde enligt Regionberedningen överlämnas till kommunala självstyrelseorgan om effektivitetsskäl talade för detta. Enligt Regionberedningens uppfattning borde emellertid sådana verksamheter inte belasta den kommunala beskattningsrättens finansieringsutrymme.

Regionberedningens analys av ansvarsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen utmynnade i ett förslag om att överföra det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till landstingen. Enligt Regionberedningen borde i utvecklingsansvaret ingå uppgifter inom sakområdena näringsliv och sysselsättning, fysisk planering, miljö, kommunikationer, hälso- och sjukvård, utbildning och forskning, kultur, turism samt uppgiften att vara regionens företrädare. Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting ansågs i övrigt vara väl avvägd.

Regionberedningens förslag, som remissbehandlats, har hittills lett till att ett Skåne län - i vilket Kristianstads och Malmöhus län skall ingå - kommer att bildas den 1 januari 1997. Som en följd härav läggs även Kristianstads och Malmöhus läns landsting samman till ett landsting. (I detta landsting kommer även Malmö kommun, som tidigare stått utanför landstinget, att ingå.) Med hänsyn till de allmänna valen hösten 1998 kommer dock de gamla landstingen att bestå till utgången av år 1998 men Skåne läns landsting företrädas av sammanläggningsdelegerade enligt en särskild lag härom. Därefter

övergår beslutanderätten till det nyvalda fullmäktige. Regionberedningens förslag om den regionala samhällsförvaltningen och fördelningen av ansvaret för regionala utvecklingsfrågor bereds för närvarande i regeringskansliet. Avsikten är att regeringen under hösten 1996 skall redovisa sin syn på dessa frågor (se prop. 1995/96:38 och 224).

Vad som anförts ovan kan tjäna som exempel på hur man sett på innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förbundna problematiken kring relationen mellan staten, kommunerna och landstingen. Vad som kan konstateras vid en genomgång av det stora antal betänkanden som behandlat ämnet är att någon klar och given definition av vad som menas med kommunal självstyrelse knappast framförts i lagstiftningssammanhang. Diskussionen har mera gällt självstyrelsens styrka på olika områden och den faktiska och praktiska ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting.

4.2 Kommunal ekonomi och grundlagsdiskussionen kring lagförslag innebärande begränsningar i beskattningsrätten

4.2.1 Inledning

Redan i samband med RF:s tillkomst ansågs det angeläget att vidta åtgärder för att påverka den kommunala utgiftsexpansionen samt åstadkomma ekonomisk utjämning inom den kommunala sektorn. Kommunalekonomiska utredningen (KEU 76) hade - förutom att behandla möjligheten till åtgärder inom ovan angivna områden - även till uppgift att pröva frågan om begränsningar av den kommunala beskattningsrätten, t.ex. i form av skattetak, borde införas. Angående kommunalekonomiska utredningens analys av innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten hänvisas till avsnitt 4.1.5.

Debatten kring statens möjligheter att styra utvecklingen av den kommunala ekonomin har fortsatt under 1980- och 1990-talen. Vid några tillfällen har fråga uppkommit om föreslagna åtgärder stått i överensstämmelse med grundlagens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Som kommer att framgå av redovisningen har de ekonomiska (och politiska) förhållanden som rått då olika förslag rörande den kommunala ekonomin lagts fram fått betydelse vid bedömningen av tillåtligheten av föreslagna begränsningar. I detta avsnitt beskrivs debatten - främst riksdagsdebatten - kring den kommunala beskattningsrätten efter det att RF trädde i kraft. För en utförlig redogörelse av lagstiftningen på kommunalskatterättens

område, främst för tiden före RF:s ikraftträdande hänvisas till en artikel av Hans Heinrich Vogel i Förvaltningsrättslig tidskrift 1993 s. 59 ff. Under avsnitt 4.3 redogörs kortfattat för skatteutjämningssystemets utveckling sedan mitten av 1960-talet samt den diskussion som några gånger förekommit angående olika systems förenlighet med RF.

4.2.2 KU:s betänkande 1980/81:22 om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak

Grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak blev föremål för KU:s bedömning första gången 1981. KU yttrade sig då över en motion med begäran om grundlagsutredning och förslag till lagstiftning om kommunalt skattetak/skattestopp. KU avstyrkte motionen med hänvisning till att man inte ansåg någon ändring av grundlagens regler vara påkallad. Utskottet ansåg att RF:s bestämmelser gav ett reellt skydd för den kommunala självstyrelsen utan att statsmakterna därigenom hindrades från att fatta de övergripande beslut som i olika lägen kunde vara nödvändiga. Angående innebörden av grundlagsreglerna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten anförde KU bl.a. följande.

Utformningen av det skydd som ges i RF åt den kommunala självstyrelsen påverkas starkt av att det inte ansetts vara varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Mot bl.a. denna bakgrund hade man i stor utsträckning avstått från att i RF införa detaljerade bestämmelser som ger ett klart avgränsat rättsligt skydd. I stället hade tonvikten lagts på regler som innebär att riksdagen genom vanlig lag normerar den kommunala självstyrelsen. Det sagda innebar enligt utskottet inte att riksdagen fritt kunde fatta beslut om normer för den kommunala självstyrelsen. Grundlagens bestämmelser om kommunerna (därmed avses även landstingen) och den kommunala självstyrelsen måste nämligen enligt utskottets mening tillmätas stor betydelse som generella direktiv för lagstiftningens innehåll. Utskottet ville särskilt framhålla att det i förarbetena till RF understrukits att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter.

Varje lagbeslut som gällde kommunerna skulle således enligt utskottet fattas inom den av grundlagen uppdragna ramen. Beslutet fick därför aldrig innebära att den kommunala självstyrelsen upphävdes eller att någon av de grundlagsfästa principerna för självstyrelsen åsidosattes. Självstyrelseintressena skulle enligt utskottet alltid tillmätas stor betydelse vid den lämplighetsprövning och intresseavvägning som var aktuell i det konkreta lagstiftningsärendet.

Utskottet framhöll att det måste bedömas i ett större sammanhang när man avgör om en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen är godtagbar med hänsyn till RF:s bestämmelser. Utskottet pekade på att ett ingrepp i kommunernas rätt att fritt bestämma utdebiteringens storlek uppenbarligen skulle innebära att den kommunala friheten beskars hårt. En lagreglering av den kommunala beskattningsrätten fick givetvis aldrig innebära att denna helt upphävdes. Beskattningsrätten fick inte göras enbart formell utan skulle alltid ha ett reellt innehåll. Skyddet förutsatte att en eventuell lagreglering av typ skattetak alltid gav utrymme för en fri sektor för kommunerna och även bibehöll åtminstone en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa beskattningens storlek. Principerna om den kommunala självstyrelsen som de kommit till uttryck i RF och dess motiv ledde enligt utskottets mening till slutsatsen att ingrepp i kommunernas beskattningsrätt borde undvikas.

Till betänkandet var fogat ett särskilt yttrande. I detta underströks utskottets uttalande att grundlagen inte ovillkorligen hindrar en lagreglering av typ kommunalt skattetak. Vidare framhölls att frågan om den uppoffring beträffande den kommunala självbestämmanderätten - som ett skattetak skulle kunna innebära - var välmotiverad inte enbart kunde avgöras utifrån vad som framgick av förarbetena till RF utan också var beroende av det ekonomiska läget i stort. Enligt det särskilda yttrandet var det uppenbart att det i ekonomiskt besvärliga tider var mera välmotiverat än eljest att utnyttja den möjlighet till ingrepp i kommunernas frihet som RF öppnar. Hänsynen till det allmännas bästa fick i sådana situationer anses ta över det kommunala självständighetsintresset.

4.2.3 Riksdagsdebatten 1982 om konstitutionella aspekter på vissa begränsningar av kommunernas och landstingens finansiella utrymme

Diskussionen om grundlagsenligheten av begränsningar i kommunernas och landstingens beskattningsrätt blev på nytt aktuell i samband med riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen 1982 (prop. 1981/82:100 bil. 1 och 2).

I propositionen föreslogs bl.a. tre olika sätt att reducera det kommunala skatteunderlaget.

För det första skulle kommuner och landsting inte få tillgodoräkna sig skatteinkomsterna från den del av skatteunderlaget som översteg 136 procent av medelskattekraften (vilket var den högsta grundgarantin i det då gällande skatteutjämningssystemet, kommitténs anm.).

För det andra föreslogs ytterligare reduktion av skatteunderlaget från juridiska personer. (En reducering av skatteunderlaget till 80

procent hade beslutats redan för år 1982, se nedan avsnitt 4.2.4.)

Slutligen innebar förslaget att kommunernas och landstingens skatteunderlag generellt skulle begränsas. Vid riksdagsbehandlingen lades även motioner om bl.a. kommunalt skattestopp/skattetak, längre gående begränsningar av skatteunderlaget från juridiska personer, en minskning av skattekraftsgarantin samt förslag om "frysning" av kommunernas respektive landstingens skatteintäktsökningar.

I ett yttrande av KU (1981/82:KU6y) till finansutskottet angående konstitutionella aspekter på förslagen om begränsning av kommunernas och landstingens ekonomiska utrymme respektive begränsning av rätten att ta ut skatt uttalade KU följande.

Enligt KU fanns bland förslagen rörande den kommunala ekonomin flera som i någon mening kunde sägas innebära begränsningar i kommunernas och landstingens beskattningsrätt. KU delade in förslagen i tre grupper.

Till den första gruppen hänförde utskottet de förslag som innebar begränsningar av kommunernas och landstingens frihet att bestämma skattesatser. Utskottet vidhöll här sin inställning såsom den kommit till uttryck i KU:s betänkande föregående år.

Den andra gruppen av förslag hade enligt utskottet det gemensamt att resultatet av de kommunala beskattningsåtgärderna reducerades genom att delar av skatteunderlaget räknades bort. Denna grupp omfattade enligt utskottet regeringens förslag samt förslaget om längre gående begränsningar av skatteunderlaget från juridiska personer.

Den sista gruppen av åtgärder innebar enligt utskottet att kommuner och landsting temporärt förlorade dispositionsrätten över delar av sina skatteintäkter. Till denna grupp räknade KU de förslag som innebar en "frysning" av den kommunala skatteintäktsökningen. Övriga förslag var enligt utskottet inte av det slag att det kunde ifrågasättas att de begränsade den kommunala beskattningsrätten.

Den andra och tredje typen av åtgärder hade inte tidigare varit föremål för utskottets bedömning. Enligt utskottet skulle emellertid också dessa åtgärder bedömas med ledning av samma grundläggande principer som tidigare fastställts av utskottet, nämligen om de bevarar utrymme för en fri sektor för de kommunala organen och även bibehåller åtminstone en viss frihet när det gäller att fastställa beskattningens storlek. Enligt utskottets uppfattning stred inget av de aktuella förslagen inom de båda åtgärdsgrupperna mot de uppställda principerna.

Vid behandlingen i finansutskottet avvisades emellertid regeringens förslag till generella begränsningar av kommunernas och landstingens finansiella utrymme. Finansutskottet ansåg att regeringens förslag inskränkte kommunernas och landstingens beskattningsrätt samt uttalade att det var ett principiellt mycket allvarligt steg, som öppnade slussarna för längre gående ingrepp i framtiden. Under åberopande av

vad KU anfört avstyrkte finansutskottet också motionerna angående skattestopp och skattetak samt en motion med begäran om utredning av frågan om införande av en statskommunal enhetsskatt (se bet. FiU 1981/82:20).

Under de följande åren lades på nytt motioner med förslag om införande av kommunalt skattestopp. Motionerna avstyrktes av finansutskottet (se t.ex. bet. 1982/83:FiU45, 1983/84:FiU29, 1987/88:FiU19 och 1988/89:FiU29).

4.2.4 Diskussionen kring en begränsning av det kommunala skatteunderlaget genom slopandet av den kommunala taxeringen av juridiska personer

Den kommunala taxeringen av juridiska personer upphörde fr.o.m. inkomståret 1985. Denna lagtekniskt mycket omfattande reform föranledde inga grundlagsinvändningar.

Frågan om beskattningen av juridiska personer hade under ett antal år varit föremål för utredning. Redan Företagsskatteberedningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1977:87) en helt statlig beskattning efter en enhetlig statsskattesats. Kommunalekononomiska utredningen (KEU 76) föreslog - med anledning av Företagsskatteberedningens förslag - vissa följdåtgärder för att övergångsvis finna ett enkelt system att kompensera kommunsektorn för inkomstbortfallet.

Redan 1982 reducerades kommunernas och landstingens skatteunderlag från juridiska personer till 80 procent. Under det följande året reducerades hela landstingens skatteunderlag från juridiska personer. Kommunernas skatteunderlag reducerades ytterligare till 40 procent. Reduktionen av skatteunderlaget kvarstod även 1984.

Slutligt förslag om avskaffande av den kommunala beskattningen av juridiska personer lades i proposition 1984/85:70. I proposition 1983/84:133 behandlades bl.a. kompensationen till kommunerna för det inkomstbortfall som kom att uppstå på grund av reformen (någon kompensation till landstingen föreslogs inte eftersom dessa under åren 1983 och 1984 inte hade haft något skatteunderlag från juridiska personer). I propositionen angavs som anledning till avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen att debiteringen inte var effektiv ur kommunal synvinkel, att administrationen var omfattande samt att det var regionalpolitiskt olämpligt att företagen skulle behöva ta skattehänsyn vid lokaliseringen av sina verksamheter inom landet.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget att avskaffa den kommunala beskattningen av juridiska personer framfördes inga grundlagsinvändningar. Vad diskussionen gällde var snarare om och i så fall på vilket sätt kommunerna skulle kompenseras för inkomstbortfallet (se finansutskottets bet. 1983/84:39).

4.2.5 Debatten kring kommunalt skattestopp för åren 1991 och 1992

Regeringen beslutade den 8 februari 1990 att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om tillfällig begränsning av bl.a. kommuners och landstings rätt att ta ut skatt. Enligt förslaget skulle kommuner och landsting inte få ta ut högre skatt för år 1991 än vad respektive kommun eller landsting fastställt för år 1990.

Lagrådet konstaterade att det förhållandet att grunderna för den kommunala beskattningsrätten enligt 8 kap. 5 § RF skall bestämmas i lag i förening med att RF inte innehåller några garantier för att den skall lämnas oinskränkt ger vid handen att vissa begränsningar i beskattningsrätten får göras. Frågan gällde hur långtgående de fick vara.

Lagrådet instämde i vad som i lagrådsremissen anförts om att ingripanden i den kommunala skatterätten av den art som det i förslaget var fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet och menade att i ju högre grad de innebar en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blev åtgärden ur konstitutionell synpunkt. Lagrådet uttalade vidare att frågan hur långtgående sådana ingripanden fick göras måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de skall gälla. Inom vissa ramar menade Lagrådet att gränsdragningen emellertid snarare blev en politisk än en rättslig fråga. Lagrådet kunde för sin del inte finna att de föreslagna inskränkningarna i den kommunala beskattningsrätten gick utöver vad som från konstitutionell synpunkt fick anses möjligt att acceptera (Lagrådets yttrande intaget i prop. 1989/90:150 bil. 4.4).

Regeringen föreslog sedermera en tvåårig begränsning av kommuners och landstings rätt att ta ut skatt (prop. 1989/90:150 bil. 4).

I ett yttrande av KU (1989/90:KU9y) över lagförslaget framhöll utskottet att det konstitutionella utrymmet för ett kommunalt skattetak var begränsat. Vid en samlad bedömning av syftena med förslaget kunde utskottet dock från konstitutionell synpunkt godta en tillfällig begränsning av kommunernas och landstingens rätt att bestämma sina skattesatser. (Ett av de avgörande syftena med en tvåårig begränsning var att mot bakgrund av den planerade skattereformen skapa tidsmässigt utrymme för att utarbeta mer långsiktiga lösningar på problemen rörande det kommunala skatteuttaget och den kommunala ekonomin.)

Finansutskottet uttalade att utskottet senast våren 1989 behandlat frågan om ett kommunalt skattestopp. Enligt utskottet hade den konstitutionella sidan därefter utretts ytterligare genom den granskning som Lagrådet gjort. Även KU hade beretts tillfälle att yttra sig. Sedan de konstitutionella förutsättningerna ytterligare klarlagts ansåg

finansutskottet - mot bakgrund av den kommunalekonomiska situationen - att ett temporärt skattestopp borde accepteras (bet. 1989/90:FiU29).

4.2.6 Debatten kring en förlängning av det kommunala skattestoppet även för år 1993

Den 9 april 1992 beslutade regeringen att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om begränsning av kommuners och landstings rätt att ta ut skatt även för år 1993 (se prop. 1991/92:150).

Lagrådet uttalade att frågan om inskränkning av den kommunala beskattningsrätten utifrån RF:s bestämmelser om kommunal självstyrelse underkastats närmare granskning i 1990 års lagstiftningsärende. Med hänvisning till vad som förekommit i det ärendet ansåg sig Lagrådet från konstitutionell synpunkt kunna godta den nu föreslagna förlängningen med ett år (Lagrådets yttrande intaget i prop. 1991/92:150, bil. II:4.1).

Finansutskottet tillstyrkte förslaget enligt propositionen under åberopande av att den samhällsekonomiska balansen inte fick äventyras genom att kommunalskatterna åter skulle öka (se bet. 1991/92:FiU29).

4.2.7 De senaste årens debatt om utrymmet för kommunala skattehöjningar

Även efter det kommunala skattestoppet för åren 1991-1993 har motioner väckts om nya kommunala skattestopp (se t.ex. motion 1994/95:Sk328). Lagstadgade begränsningar i kommunernas och landstingens rätt att bestämma utdebiteringens storlek har dock inte beslutats. Staten har emellertid på andra sätt försökt motverka en höjning av kommunalskatterna. Inför år 1994 tillämpades således en metod som innebar att de kommuner och landsting som inte höjde skatten fick en särskild ekonomisk kompensation (prop. 1993/94:150 bil.7, bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1993/94:442).

I kompletteringspropositionen 1995 (prop. 1994/95:150) föreslog regeringen att riksdagen - i syfte att förbättra kontrollen över utgiftsutvecklingen - fr.o.m. år 1997 skulle fastställa ett tak för de offentliga utgifterna. I propositionen anfördes bl.a. att staten har ansvar för att ange riktlinjer för kommunsektorns skattefinansierade utrymme och därigenom indirekt sektorns utgiftsutrymme. Utvecklingen av de offentliga utgifterna borde därför inkludera även kommunsektorn.

Angående utrymmet för kommunala skattehöjningar uttalades att det skulle vara ogynnsamt, inte bara för samhällsekonomin totalt utan även för den samlade kommunsektorn, om den kommunala skattenivån

skulle höjas ytterligare. Utrymmet för kommunala skattehöjningar bedömdes som starkt begränsat (prop. 1994/95:150, bil. 7 s. 5).

Våren 1996 träffades mellan regeringen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet en överenskommelse som bl.a. innebar att de båda förbunden åtog sig att verka för att kommunalskatterna inte höjdes inför åren 1997 och 1998.

I 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150) aviserades ett förslag som innebar att den kommun eller landsting som höjer kommunalskatten för år 1997 eller 1998 skulle få vidkännas en minskning av det generella statsbidraget.

Det aviserade förslaget lades fram i proposition 1995/96:213. Förslaget innebär att om en kommun eller ett landsting inför år 1997 eller 1998 höjer skatten, skall det generella statsbidraget till kommunen eller landstinget för samma år minskas med ett belopp som motsvarar hälften av den ökning av de preliminära kommunalskattemedel som följer av skattehöjningen. Som skäl för förslaget anfördes bl.a. följande.

> "Ett tak för de offentliga utgifterna kommer att införas år 1997. Utgiftstaket måste emellertid ges en annan innebörd för kommuner och landsting eftersom staten inte direkt kan styra de kommunala utgifterna. Enligt regeringens uppfattning bör målet om utgiftsbegränsning för kommunsektorn i stället uppnås genom vissa restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avser kommunalskattemedel och statsbidrag. Med hjälp av sådana restriktioner, i kombination med det lagstadgade krav på ekonomisk balans som regeringen avser att föreslå riksdagen, torde kommunsektorns utgifter kunna begränsas till en nivå som är långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar."

Förslaget till minskning i vissa fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998 hade blivit föremål för granskning av Lagrådet.

I yttrande den 9 maj 1996 anförde Lagrådet (se prop. 1995/96:213, bil. 2) att förslaget - som syftade till att motverka kommunala skattehöjningar - kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser om kommunalt skattestopp som gällt för vissa år. Med beaktande av de ställningstaganden som tidigare gjorts i frågan huruvida bestämmelser om skattestopp är förenliga med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen (se härom ovan), menade Lagrådet att det nu framlagda förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter. Lagrådet ansåg emellertid angeläget att innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten samt dess förhållande till grundlagsbestämmelserna blev föremål för

en grundlig analys och hänvisade därvid till det arbete som bedrivits inom denna kommitté.

Även KU har i september 1996 yttrat sig över förslaget (se 1996/97:KU3y). KU konstaterade inledningsvis att förslaget hade samband med såväl det nya bidrags- och utjämningssystem som trädde i kraft den 1 januari 1996 (se härom nedan avsnitt 4.3.6) som det utgiftstak för de offentliga finanserna som införs 1997. Enligt utskottet syftade förslaget till att motverka sådana skattehöjningar som kan uppkomma som en konsekvens av bidrags- och utjämningssystemets verkningar och föreslagna åtgärder bidrog - enligt utskottet - till att uppfylla intentionerna i fråga om utgiftstaket och därmed till samhällsekonomisk balans på längre sikt.

Från konstitutionell synpunkt delade utskottet Lagrådets uppfattning att det aktuella förslaget kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser om kommunalt skattestopp som gällt för åren 1991-1993. Utskottet erinrade om sitt uttalande 1990 enligt vilket utskottet vid en samlad bedömning kunde från konstitutionell synpunkt godta en tillfällig begränsning av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser. KU instämde i Lagrådets bedömning att det nu aktuella förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter.

Avsikten är att förslaget om minskning av statsbidraget vid kommunala skattehöjningar skall tas upp till slutlig behandling i riksdagen under hösten 1996.

4.3 Kommunal skatteutjämning; särskilt debatten om grundlagsenligheten av en inomkommunal utjämning

4.3.1 Inledning

Skatteutjämningssystemets syfte är att utjämna de skillnader som finns mellan enskilda kommuner respektive landsting i fråga om skattekraft och kostnader för att bedriva kommunal verksamhet.

Frågan efter vilka principer skatteutjämningen skall ske har sedan 1960-talet så gott som oavbrutet varit föremål för utredning. Vid några tillfällen har diskussion uppkommit om möjligheten till utjämning genom att kommuner med särskilt hög skattekraft får avstå en del av sin skattekraft till förmån för kommuner med låg skattekraft.

Redan 1976 års kommunalekonomiska utredning tog upp frågan om ett sådant skatteutjämningssystem borde införas för hela landet, men avvisade tanken därpå (se ovan avsnitt 4.1.5). Frågan om en inomregional utjämning inom Stockholms län blev i särskild ordning föremål för utredning och lagstiftning.

Diskussion kring inkomstutjämning mellan kommunerna uppkom på nytt med anledning av regeringens förslag 1985 om särskilda skatteutjämningsavgifter.

Någon egentlig riksdagsdebatt om grundlagsenligheten av ett inomkommunalt utjämningssystem uppstod emellertid först 1995 i samband med regeringens förslag till nytt skatteutjämningssystem för kommuner och landsting m.m. I detta avsnitt ges en kortfattad redogörelse för skatteutjämningssystemets utveckling sedan mitten av 1960-talet. Vidare behandlas - i den mån någon sådan förts - grundlagsdiskussionen kring de olika skatteutjämningssystemens uppbyggnad.

4.3.2 Skatteutjämningssystemet före 1979 års reform

Ett skatteutjämningssystem i egentlig mening infördes från och med år 1966. Landet indelades då i tre områden med olika skattekraftsgränser bestämda med hänsyn till de allmänna kostnadsolikheter som orsakas av geografisk belägenhet och befolkningsgleshet. Systemet kompletterades med en utdebiteringsfaktor för att ytterligare beakta kostnadsskillnader mellan kommunerna.

Skatteutjämningsrevisionen föreslog i sitt betänkande (SOU 1972:44) en individuell skattekraftsgaranti för varje kommun. Kritiken mot förslaget och utredningsmetoden var stark. Beslutet blev i stället att antalet skattekraftsområden utökades från tre till fem (se prop. 1973:44).

4.3.3 1979 års reform

Ett nytt skatteutjämningssystem trädde successivt i kraft från och med år 1980. Det nya systemet byggde i huvudsak på 1976 års kommunalekonomiska utrednings betänkande SOU 1977:78.

Antalet skattekraftsklasser ökades till tolv och den lägsta grundgarantin bestämdes till 103 procent av medelskattekraften. Grundgarantin kompletterades med hänsyn till kommunernas och landstingens åldersstruktur och tillägg gjordes därutöver för kommuner med snabb befolkningsminskning. Systemet försågs med två spärregler; en spärregel angående lägsta garanterade skattekraftsgaranti och en spärregel som garanterade samtliga kommuner och landsting en höjning av den garanterade skattekraften med 3 procentenheter jämfört med tidigare system.

Mot bakgrund av den kritik förslaget blivit föremål för vid remissbehandlingen tillkallades en särskild utredare, Kommunala grundgarantiutredningen, för att se över statistik och kalkylmetoder för de faktorer som ingick i grundgarantin.

År 1983 tillkallades en skatteutjämningskommitté för att på nytt se över systemet. Enligt direktiven (dir. 1983:46) skulle kommittén bl.a.

försöka finna metoder för att rättvisare fördela bidragen inom kommunsektorn och därmed på sikt kunna bidra till att utjämna skillnaden i skattesatser mellan olika kommuner respektive landsting. I direktiven betonades att det statsfinansiella läget försämrats sedan den senaste reformen beslutats. De medel som ställts till skatteutjämningens förfogande borde användas så effektivt som möjligt. Omfördelningar måste göras inom oförändrad kostnadsram och de automatiska kostnadsökningarna för systemet dämpas.

4.3.4 Diskussionen kring år 1985 och följande år beslutade skatteutjämningsavgifter samt 1988 års skatteutjämningsreform

Den år 1983 tillsatta skatteutjämningskommitténs arbete drog ut på tiden samtidigt som statens kostnader för skatteutjämningen blev allt högre. För att finansiera ökningen av skatteutjämningsbidragen för år 1985 sänktes grundgarantin för samtliga kommuner och landsting med en procentenhet.

I 1985 års kompletteringsproposition (prop. 1984/85:150 bil. 1) uttalades bl.a. att det var nödvändigt att omedelbart vidta åtgärder; dels för att finansiera kostnadsökningen av statsbidragen och dels för att utjämna de mest extrema skillnaderna i de kommunala skattesatserna.

Det föreslogs att en allmän skatteutjämningsavgift och en särskild tilläggsavgift skulle införas för år 1986. Den allmänna skatteutjämningsavgiften, som skulle tas ut på kommunernas/landstingens totala skatteunderlag, syftade till att finansiera uppräkningen av det ordinarie skatteutjämningsbidraget för år 1986. Avgiften skulle även möjliggöra en viss förstärkning av det extra skatteutjämningsbidraget och användas som stöd för kommuner som av olika skäl kommit i ekonomiska svårigheter samt för att minska spännvidden i de kommunala skattesatserna (se prop. s. 41).

Den särskilda tilläggsavgiften skulle tas ut enligt en progressiv skala på den del av skatteunderlaget som översteg 135 procent av kommunens respektive landstingets medelskattekraft. Avgiften, som enligt 1984 års taxering endast berörde tre kommuner, skulle syfta till att utjämna de mest extrema skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna och möjliggöra ett riktat stöd till kommuner med en hög debitering. Bidraget till dessa kommuner skulle efter ansökan utbetalas som ett extra skatteutjämningsbidrag (se prop. s. 42-45).

Enligt propositionen var förslaget om skatteutjämningsavgifter avsett som en lösning i avvaktan på att frågorna kunde lösas inom ramen för ett mer rättvisande skatteutjämningssystem och avgifterna skulle endast tas ut under år 1986.

Förslaget blev föremål för viss kritik vid riksdagsbehandlingen, främst i vad avsåg den progressiva avgiften. Förutom att förslaget ansågs diskriminera kommuner med låg kommunalskatt och låg skattekraft samt bestraffa kommuner som genom en effektiv administration och rationell verksamhet hållit tillbaka skattehöjningar påpekades att förslaget lagts fram utan någon egentlig utredning och att mycket talade för att reglerna stred mot grundlagens bestämmelser vad gäller kommunal beskattning. Det ansågs anmärkningsvärt att regeringen inte låtit Lagrådet granska förslaget.

Finansutskottet uttalade - utan att göra någon bedömning av avgifternas grundlagsenlighet - att de invändningar som rests mot skatteutjämningsavgifterna inte var relevanta och avstyrkte de motioner som krävde att förslaget skulle avvisas (bet.1984/85:FiU29).

Förslaget om skatteutjämningsavgifter antogs av riksdagen (SFS 1985:533).

1983 års skatteutjämningskommitté avgav sitt betänkande i slutet av 1985 (SOU 1985:61). Skatteutjämningskommittén föreslog inga genomgripande förändringar av grundgarantierna i det fr.o.m. år 1980 gällande skatteutjämningssystemet. Enligt kommittén sammanföll skillnader i grundgarantin i huvudsak med den regionalpolitiska stödområdesindelningen. För att finansiera skatteutjämningssystemet samt utjämna skattekraften föreslogs att grundgarantin generellt skulle sänkas med 1 procentenhet, att de tillfälliga skatteutjämningsavgifterna för 1986 skulle göras permanenta samt att det likaledes tillfälliga stödet till vissa kommuner inarbetades i grundgarantin. Spärreglerna föreslogs bli avvecklade och ersatta med höjda grundgarantier.

Skatteutjämningskommitténs förslag bearbetades i regeringskansliet i syfte att förstärka den regionalpolitiska inriktningen av skatteutjämningssystemet. Den metod med avgifter för att finansiera skatteutjämningsbidragen som tillämpats för år 1986 tillämpades även åren 1987 och 1988 och den särskilda tilläggsavgiften skärptes för år 1988 (SFS 1987:561) genom att gränsen för uttaget av avgift sänktes.

I 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 9) föreslogs en omfördelning av skatteutjämningsbidragen från de södra delarna av landet till de norra. I propositionen föreslogs också att de särskilda bidragen till högskattekommuner - som beviljats under åren 1986-1988 för att de skulle sänka sina skattesatser - inarbetades i grundgarantin, att spärreglerna avvecklades samt att tilläggsavgifterna behölls. Likaså föreslogs bl.a. en maximering av den skattesats som fick läggas till grund för bidragsberäkningen. Riksdagen antog i huvudsak förslagen enligt propositionen (bet. 1987/88:FiU19). Någon höjning av den allmänna skatteutjämningsavgiften ansågs inte erforderlig för år 1989. Däremot skärptes den särskilda tilläggsavgiften för samma år genom att gränsen för uttaget av avgift ytterligare sänktes.

Med syftet att ytterligare reducera de mest extrema skillnaderna i skattekraft beslöt riksdagen våren 1989 (prop. 1988/89:150, bet. FiU29, rskr. 326) att ändra reglerna så att den särskilda avgiften fr.o.m. år 1990 skulle omfatta alla kommuner (dock ej landsting eller landstingsfria kommuner) med ett skatteunderlag som översteg 100 procent av medelskattekraften, dock ej för den del av skatteunderlaget som understeg det för kommunen garanterade skatteunderlaget. Beslutet innebar också att progressiviteten ytterligare skärptes.

Varken Skatteutjämningskommittén eller regeringen hade tagit upp frågan om skatteutjämningsavgifterna, och då särskilt den progressiva avgiften, kunde anses stå i överenstämmelse med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

I samband med förslagen till skärpning av den särskilda skatteutjämningsavgiften riktades emellertid från vissa håll stark kritik mot avgiftens konstruktion och i flera motioner yrkades att avgiften helt skulle avskaffas (se t.ex. bet. FiU 1986/87:29 och 1988/89:29). I samband med riksdagsbehandlingen av förslaget om att gränsen för uttaget av avgift skulle sänkas till 100 procent av medelskattekraften påtalades också att lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift inte varit föremål för Lagrådets granskning.

Finansutskottet avstyrkte de motioner vari yrkats att skatteutjämningsavgiften skulle avskaffas eller utformas på annat sätt än vad regeringen föreslagit samt uttalade att lagen om skatteutjämningsavgift inte föll inom det område som enligt RF 8:18 regeringen eller riksdagsutskott bör låta lagrådsgranska. Enligt utskottet hade det inte heller vid riksdagsbehandlingen i samband med lagens tillkomst framförts krav på lagrådsgranskning. Utskottet ansåg att man även inför den föreslagna utvidgningen av avgiftsuttaget kunde avstå från en sådan granskning.

Det skatteutjämningssystem som tillämpades från och med år 1989 bestod av följande delar.

- Allmänt skatteutjämningsbidrag
  För varje kommun och landsting fastställde riksdagen en grundgaranti bestående i dels en garanti som syftade till att utjämna inkomsterna, dels en garanti som skulle utjämna skillnader i kostnader mellan olika kommuner och landsting.
  Grundgarantin, tillsammans med tillägg och avdrag för en - jämfört med tidigare system modifierad - åldersfaktor samt för eventuell befolkningsminskning, bestämde kommunens eller landstingets garanterade skattekraft. Skatteutjämningsbidraget bestod av skillnaden mellan kommunens respektive landstingets garanterade skatteunderlag och det egna skatteunderlaget multiplicerat med kommunens/landstingets utdebitering, vilken dock begränsats till vissa angivna belopp för kommuner respektive landsting.

- Extra skatteutjämningsbidrag
  Utgick efter beslut av regeringen utan koppling till medelskattekraften.

- Allmän skatteutjämningsavgift
  Betalades av alla kommuner och landsting och beräknades på det egna skatteunderlaget.

- Särskild skatteutjämningsavgift
  Togs ut på den del av kommunens skatteunderlag som översteg en viss procent av medelskattekraften (100 procent fr.o.m. år 1990), dock inte för den del av skatteunderlaget som understeg kommunens garanterade skatteunderlag. Avgiften var progressiv.

4.3.5 1992 års reform

I 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150 del II) lade regeringen fram ett nytt förslag till skatteutjämningssystem för kommuner. Förslaget byggde på Kommunalekonomiska kommitténs betänkande *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer* (SOU 1991:98).

Förslaget innebar att en stor del av de tidigare specialdestinerade statsbidragen till olika kommunala verksamheter avvecklades och ersattes av ett statligt utjämningsbidrag till kommuner. Det nya systemet innebar också att riksdagen årligen skulle fastställa en bidragsram för den kommunala sektorn med utgångspunkt i vad som bedömdes vara förenligt med det samhällsekonomiska utrymmet. Det statliga utjämningsbidraget bestod av tre delar:

- ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå, uttryckt som andel av en uppräknad skattekraft
- tillägg till respektive avdrag från bidraget på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden
- tillägg för befolkningsminskning

Det nya skatteutjämningssystemet trädde successivt i kraft från och med år 1993. I och med införandet av det nya systemet avskaffades bl.a. skatteutjämningsavgifterna.

Enligt vad som anfördes i propositionen (s. 2) var ett viktigt syfte med det nya statsbidragssystemet att skapa likvärdiga förutsättningar mellan kommunerna så att skillnaderna i skatteuttag på sikt skulle spegla skillnader i service, avgifter och effektivitet.

Utjämningssystemet för landstingen bibehölls i stort sett oförändrat.

Kommunalekonomiska kommittén hade i sitt förslag till nytt utjämningssystem beräknat garantinivån för år 1991 till ca 138 procent av medelskattekraften. Redan vid denna garantinivå hamnade två kommuner utanför systemet. Då systemet började införas år 1993 uppgick garantinivån till 127 procent av den uppräknade medelskattekraften. Variationerna i skattekraft mellan kommunerna låg mellan 71 procent och 163 procent. Motsvarande variation för landstingen med det utjämningssystem som gällde inom detta område var 81 procent till 120 procent.

Under hösten 1992 beslutades om ett antal större ändringar inom bl.a. skatte- och transfereringssystemet för år 1993 och framåt. Förändringarna påverkade underlaget för den kommunala beskattningen och i vissa fall också kommunernas respektive landstingens kostnader och övriga intäkter. Eftersom statsbidragssystemet inte omfattade alla kommuner och landsting beslutades om en särskild ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn. För år 1993 togs 10 miljarder kronor in från kommunsektorn till staten. För att regleringen skulle omfatta alla kommuner och landsting valdes för åren 1993 och 1994 en metod som innebar att skatteinkomsterna minskades med ett visst belopp per invånare i kommunen/landstinget.

I 1993 års kompletteringsproposition (prop. 1992/93:150, bil. 6:4) uttalades att mer stabila skatte- och bidragssystem för kommunsektorn borde eftersträvas, vilka möjliggjorde en långsiktigt hållbar nettoström av pengar från staten till kommunsektorn och därigenom gav utrymme för framtida ekonomiska regleringar till följd av finansieringsprincipen och det samhällsekonomiskt tillgängliga utrymmet. (Finansieringsprincipen innebär att om staten ger kommuner eller landsting nya uppgifter, avvecklar uppgifter eller på annat sätt ändrar befintliga åtaganden bör en ekonomisk reglering ske mellan staten och kommunsektorn, kommitténs anm.) Andra mål borde vara att skapa bättre förutsättningar för tillväxt och för en minskad spännvidd i utdebiteringen. Ett utredningsarbete aviserades i syfte att belysa olika metoder för revidering av skatte- och bidragssystemet.

Utredningsarbetet enligt ovan genomfördes inom Finansdepartementet som 1993 avgav rapporten (Ds 1993:68) *Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller.* Rapporten samt Strukturkostnadsutredningens och Landstingskommunala utredningens betänkanden (SOU 1993:53 och SOU 1994:70) låg till grund för det utredningsarbete som utfördes av Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn, som i november 1994 avgav betänkandet (SOU 1994:144) *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting.*

4.3.6 1995 års förslag till nytt utjämningssystem för kommuner och landsting, m.m.

Det ursprungliga förslaget till nytt utjämningssystem

Regeringen lade i kompletteringspropositionen våren 1995 bl.a. fram förslag till ett nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting (prop. 1994/95:150 bil. 7). Förslaget innebar, såvitt nu är av intresse, att en inomkommunalt finansierad inkomst- respektive kostnadsutjämning skulle införas.

Enligt förslaget skulle inkomstutjämningen i princip inte kräva statliga tillskott utan finansieras genom att kommuner och landsting med en beskattningsbar inkomst per invånare överstigande riksgenomsnittet skulle vidkännas ett avdrag från skatteinkomsterna, medan kommuner och landsting med en beskattningsbar inkomst understigande riksgenomsnittet skulle erhålla ett tillägg till skatteinkomsterna.

Även kostnadsutjämningen skulle i princip vara självfinansierad genom att kommuner och landsting med ogynnsamma strukturella förhållanden skulle erhålla ett tillägg till skatteinkomsterna, medan kommuner och landsting med en gynnsam struktur skulle vidkännas ett avdrag från skatteinkomsterna.

Tillägg och avdrag skulle betalas ut eller dras av i samband med utbetalningen av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Skatteutjämningssystemet kompletterades med förslag till ett nytt invånarbaserat statsbidrag till kommunerna och landstingen.

Regeringens förslag byggde i huvudsak på förslagen i betänkandet (SOU 1994:144) *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*. I betänkandet berördes mycket kortfattat förslagets förhållande till RF:s regler om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Bl.a. uttalades att målen för inkomstutjämningen - med den totala statsbidragspåse som överhuvudtaget kan stå till förfogande - inte kan nås utan ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen samt att skatt, som tas ut i en kommun eller ett landsting efter beslut där - för att målen skall nås - kan behöva överföras till andra kommuner eller landsting. Beredningen konstaterade att en utjämning innebärande att skatteinkomster överförs mellan kommuner eller landsting innebär ett visst avsteg från den kommunala självstyrelsen men ansåg att en långtgående inkomstutjämning var fundamental i ett utjämningssystem.

Vid remissbehandlingen av utredningsförslaget ifrågasattes av några remissinstanser om förslaget var förenligt med vad RF föreskriver om den kommunala beskattningsrätten. I propositionen nämndes att

principiella invändningar av denna innebörd förekommit vid remissbehandlingen. Enligt regeringens bedömning var emellertid en långtgående inkomstutjämning helt avgörande i ett system som skulle åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Lagrådets bedömning av lagförslaget

I samband med riksdagsbehandlingen av kompletteringspropositionen inhämtades Lagrådets yttrande över lagförslaget (se bet. FiU 1994/95:19, bil. 2). Lagrådet prövade i första hand om förslaget var förenligt med bestämmelsen i RF om den kommunala beskattningsrätten. Lagrådet framhöll att regeringens förslag medförde att kommuner och landsting, vilka kom att vidkännas avdrag från skatteintäkterna, genom uttagande av kommunalskatt bidrog till att täcka behov av medel i andra kommuner och landsting. Frågan var om en sådan skatt kunde anses uttagen för skötseln av kommunens respektive landstingets uppgifter.

Enligt Lagrådet kunde det föreslagna systemet inte anses stå i överensstämmelse med ordalagen i bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket RF. För tolkningen av begreppet "skötseln av sina uppgifter" sökte Lagrådet vägledning i vad som i lag och praxis ansetts vara en kommuns eller ett landstings angelägenheter och fann att bestämmelserna i kommunallagen och ett stort antal andra lagar om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter utgår från lokaliseringsprincipen, med vilken avses ett krav på anknytning till kommuns eller landstings område eller dess medlemmar. Mot denna bakgrund framstod det enligt Lagrådet som helt främmande att betrakta skatt, som togs ut av en kommun eller ett landsting för att tillföras andra kommuner eller landsting, som uttagen för skötseln av vederbörande kommuns eller landstings uppgifter. Den ordning beträffande utjämning av skatteinkomster som tillämpats under senare år föranledde enligt Lagrådet inte någon annan bedömning.

Lagrådet avstyrkte lagförslaget men tillade att syftet med den föreslagna lagen möjligen kunde, åtminstone delvis, tillgodoses med någon annan teknik avseende avgifter och bidrag, vilken inte skulle strida mot RF:s bestämmelser.

KU:s yttrande över lagförslaget

KU yttrade sig över såväl det berörda lagförslaget som Lagrådets yttrande (se bet. FiU 1994/95:19 s. 103 ff.).

I yttrandet gjorde KU en genomgång av den praxis som utvecklats sedan 1960-talet i fråga om kommunal beskattningsrätt, kommunal skatteutjämning och avgränsningen av den kommunala kompetensen.

KU menade att bestämmelsen i 1 kap. 7 § RF måste ses mot den bakgrunden att det redan vid tiden för RF:s införande förekom lagregler om kommunal skatteutjämning och att ett ganska renodlat utjämningssystem mellan kommunerna fanns på det kyrkliga området. Enligt utskottets mening borde bestämmelsen i RF tolkas så att den dels gav kommunerna (därmed avses även landstingen) en rätt att ta ut skatt, dels begränsade denna rätt till att gälla skatt för sådana uppgifter som kommunerna enligt 8 kap. 5 § RF getts kompetens respektive ålagts att sköta. Enligt utskottet kunde bestämmelsen då det gällde begreppet "skötseln av sina uppgifter" ses som riktad i första hand till kommunerna och mindre mot staten. Vad som skulle anses ligga inom ramen för kommunernas åligganden enligt RF:s principstadgande fick enligt utskottet närmare bestämmas genom lagstiftning och utskottet menade att utvecklingen av denna konstitutionella praxis varit tydlig.

Utskottet pekade på att det även efter antagandet av RF genomförts lagstiftning som rör kommunernas beskattningsrätt och avgränsningen av den kommunala kompetensen samt att kostnadsutjämningen mellan de kyrkliga kommunerna länge varit allmänt accepterad. Utskottet menade att det sammantaget fanns flera omständigheter som gav utrymme för en annan tolkning av RF och dess förhållande till lagförslaget än den som Lagrådet gjort. Enligt utskottets mening var det emellertid mycket angeläget att det inte fanns någon tveksamhet kring tillämpningen av RF. Utskottet förordade därför den möjlighet med en annan teknik som Lagrådet pekat på för att uppnå det eftersträvade syftet och ansåg att en tänkbar lösning kunde vara att avdragen och tilläggen omvandlades till avgift respektive statligt utjämningsbidrag. Enligt utskottet var en sådan ordning klart godtagbar och förenlig med den konstitutionella praxis som utvecklats som utfyllnad av grundlagsregleringen. Samtidigt innebar ordningen att det i den kommunala skattesatsen inte direkt ligger ett uttag för skötseln av en annan kommuns uppgifter.

Finansutskottet konstaterade - mot bakgrund av KU:s analys av grundlagsfrågan - att riksdagen i och för sig skulle kunna godkänna det föreliggande lagförslaget. Finansutskottet anslöt sig emellertid till åsikten att man borde välja en annan lagstiftningsteknik för att uppnå de eftersträvade utjämningseffekterna. Finansutskottet anförde att regeringen borde återkomma till riksdagen med ett nytt lagförslag som, efter lagteknisk bearbetning, i princip skulle ge samma utfall för de enskilda kommunerna och landstingen som det föreliggande förslaget.

Riksdagen följde finansutskottets förslag.

Det reviderade förslaget till nytt utjämningssystem

Under hösten 1995 presenterade regeringen en annan lagteknisk utformning av ett nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting (prop. 1995/96:64). Förslaget omfattade två lagar; lag om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lag om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

Enligt det ena lagförslaget skulle kommuner och landsting som har sämre förutsättningar än genomsnittet i fråga om skattekraft och mätbara strukturella förhållanden erhålla ett statligt bidrag som syftar till att utjämna skillnaderna. Det andra lagförslaget innebar att de kommuner och landsting som har bättre förutsättningar än genomsnittet i fråga om skattekraft och strukturella förhållanden skulle erlägga en utjämningsavgift till staten. Avsikten var att bidragen och avgifterna, liksom i det tidigare lagförslaget, totalt sett skulle vara beloppsmässigt lika stora. Den huvudsakliga förändringen i förhållande till det lagförslag som presenterades i kompletteringspropositionen var att det inte längre föreskrevs att en kommun eller ett landsting skulle få ett tillägg till eller avdrag från sina skatteinkomster utan att kommunerna och landstingen skulle ha rätt till ett statligt bidrag eller vara skyldiga att erlägga en avgift till staten. Det ekonomiska utfallet för kommunerna och landstingen avsågs bli detsamma som enligt det tidigare förslaget. Sättet för utbetalning av bidrag och uppbörd av avgifter överensstämde också med vad som i tidigare förslag angavs beträffande tillägg och avdrag från skatteinkomsterna. Bidragen skulle således betalas ut i samband med utbetalningen av kommunalskattemedel och avgifterna skulle på motsvarande sätt betalas genom avräkning från kommunalskattemedlen. Då det gällde avgifterna kom således kommunerna och landstingen aldrig att disponera över de medel som togs i anspråk för betalning av avgifterna.

Angående regeringens överväganden vid utformningen av ett nytt förslag till utjämning mellan kommuner och landsting anfördes i propositionen bl.a. följande.

"Den kommunala självstyrelsen och kommunernas beskattningsrätt är fastslagna i regeringsformen. Självstyrelsens faktiska innehåll påverkas därutöver av lagstiftning på olika områden samt av de allmänna förutsättningarna i övrigt, inte minst de ekonomiska, som gäller för den kommunala verksamheten. Det är av stor vikt att självstyrelsen ges ett materiellt innehåll för att intentionerna i regeringsformen om kommunal självstyrelse skall uppnås.

I kraft av den kommunala självstyrelsen och med sin demokratiska förankring har kommunerna och landstingen successivt anförtrotts allt fler verksamheter av stor nationell betydelse, främst skola, vård och omsorg. En förutsättning för att landet skall kunna ha ett

decentraliserat ansvar för nationellt betydelsefulla verksamheter inom självstyrelsens ram är emellertid att kommuner och landsting har reella förutsättningar att bedriva de aktuella verksamheterna på ett önskvärt sätt. Skillnader i de ekonomiska förutsättningarna kommer annars att leda till alltför stora skillnader i verksamhetens standard, vilket inte är acceptabelt i ett nationellt fördelningspolitiskt perspektiv.

En helt avgörande förutsättning för att självstyrelsen skall få ett substansiellt innehåll är därför att kommuner och landsting ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar, vilket ställer krav på en utjämning.

Det finns inte utrymme för en ökning av statsbidragen. Det har därför blivit allt svårare att åstadkomma en stabil och över tiden hållbar utjämning. Om det skall vara möjligt att upprätthålla en långtgående utjämning krävs därför att alla kommuner och landsting solidariskt medverkar i ett nationellt statligt system för utjämning."

Regeringen hade den 29 september 1995 beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. de nya lagförslagen till utjämning mellan kommunerna och landstingen. Förslagen föredrogs inför Lagrådet den 13 oktober 1995.

Lagrådets bedömning av det reviderade förslaget

Förslagen föranledde följande yttrande av Lagrådet (se prop. 1995/96:64 s. 80)

Enligt Lagrådet hade skillnaderna mellan det tidigare förslaget och de nu föreliggande inte så stor praktisk betydelse utan var huvudsakligen av lagteknisk natur. Lagrådet menade emellertid att den tekniska lösningen inte kunde frånkännas betydelse när det gällde att bedöma förslagets förenlighet med RF. Lagrådet anförde därefter bl.a. följande.

"Det förhållandet att en kommun eller ett landsting betalar en avgift till staten täcks formellt inte av ordalagen i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. Även om de avgifter som en kommun eller ett landsting åläggs att betala ytterst syftar till att åstadkomma en förstärkning av andra kommuners och landstings ekonomi, innebär ett avgiftssystem inte att det sker någon direktfinansiering genom skattemedel av andra kommuners och landstings verksamhet.

Till detta kommer att ett system med avgiftsuttag anknyter till tidigare lagstiftning om kommunal skatteutjämning. Konstitutionsutskottet har i sitt yttrande gjort en genomgång av denna lagstift-

ning. Lagrådet vill särskilt fästa uppmärksamheten på den lag om skatteutjämningsavgift som infördes år 1985 (SFS 1985:533) och som innebar att kommuner och landsting med en särskilt hög skattekraft blev skyldiga att erlägga en progressiv avgift. Skatteutjämningsavgiften skärptes senare (se bl.a. SFS 1987:561).

Avsikten med skatteutjämningsavgiften var, liksom när det gäller den nu aktuella avgiften, att finansiera statliga bidrag till kommuner och landsting med låg skattekraft. Det är också att märka att sättet för uttagande av skatteutjämningsavgiften var detsamma som föreslås beträffande den avgift som det nu är fråga om. Skatteutjämningsavgiften betalades således genom avräkning från kommunalskattemedlen.

Av intresse är också bestämmelserna i 42 kap. kyrkolagen (1992:300) om ekonomisk utjämning mellan pastoraten. Utjämningen sker genom en ordning med avgifter och bidrag, delvis liknande den som nu är aktuell. Det är att märka att 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen är tillämplig även på kyrkliga kommuner (se punkt 13 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen).

Den nu berörda lagstiftningen om ekonomisk utjämning har i och för sig tillkommit utan föregående lagrådsgranskning. Även med beaktande härav kan lagstiftningen, som konstitutionsutskottet har hävdat, sägas ge uttryck för en konstitutionell praxis som har utvecklats som utfyllnad av grundlagsregleringen.

Med hänsyn till det anförda vill Lagrådet inte motsätta sig att de föreliggande lagförslagen läggs till grund för lagstiftning. Det får emellertid anses tillfredsställande att en särskild kommitté har tillsatts med uppgift att närmare analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Enligt direktiven (dir. 1995:111) har kommittén bl.a. möjlighet att föreslå sådana grundlagsändringar som kan visa sig behövliga."

Regeringens förslag till nytt skatteutjämningssystem blev föremål för fortsatt diskussion i finansutskottet (se bet. FiU 1995/96:5). Med avstyrkande av två motioner, vari bl.a. det reviderade lagförslagets grundlagsenlighet ifrågasattes, fann finansutskottet att "allt tvivel om utjämningssystemets grundlagsenlighet kunnat skingras" och att ett nytt bidrags- och utjämningssystem borde kunna utformas i enlighet med regeringens förslag.

Förslaget till nytt bidrags- och utjämningssystem antogs av riksdagen den 19 december 1995 och började, med vissa övergångsregler, att tillämpas fr.o.m. år 1996.

4.4 Debatten kring andra förslag till lagstiftning rörande den kommunala självstyrelsen

4.4.1 Förslag till lagstiftning om skyldighet för kommun att anslå medel till friskola som tar emot grundskoleelev

I proposition 1991/92:95 föreslogs en ändring av skollagen innebärande att kommun var skyldig att anslå 85 procent av den beräknade genomsnittskostnaden för en grundskoleelev till en friskola som tog emot eleven. På utbildningsutskottets begäran blev lagförslaget den 14 maj 1992 föremål för Lagrådets granskning.

Lagrådet konstaterade att den föreslagna regleringen otvivelaktigt utgjorde en begränsning av kommunernas rörelsefrihet. Efter en inledande redogörelse för RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten uttalade Lagrådet att RF inte ansetts utgöra hinder för begränsning av den i 1 kap. 7 § grundlagsfästa beskattningsrätten samt att skolväsendet sedan gammalt hör till den statligt reglerade delen av den kommunala verksamheten och inte till vad som brukat definieras som kommunernas fria sektor. Lagrådet kunde inte finna att RF lade hinder i vägen att ålägga kommunerna skyldigheter enligt vad som föreslogs i propositionen (Lagrådets yttrande intaget som bil.1 till utbildningsutskottets bet. 1991/92:UbU22).

4.4.2 Diskussionen om bestämmelse i EES-lagen innebärande rätt för regeringen att upphäva kommunala beslut om stödåtgärder till företag

Enligt artikel 61 i EES-avtalet är stöd som ges av EG:s medlemsstater och EFTA-stater eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i princip oförenligt med avtalet.

Mot bakgrund av Romfördraget och EG-domstolens praxis anses förbudet för stödåtgärder enligt artikel 61 även omfatta stödåtgärder från kommuner eller landsting. Genom EES-lagen inkorporerades artikel 61 med svensk rätt. I samband härmed infördes även en bestämmelse som gav regeringen möjlighet att under vissa förutsättningar upphäva ett kommunalt beslut om stödåtgärder till företag, om EFTA-domstolen eller EFTA:s övervakningsmyndighet funnit beslutet stå i strid med artikel 61 i EES-avtalet (SFS 1992:1317).

I förarbetena diskuterades om regeln kunde anses förenlig med principen om kommunal självstyrelse. Vid remissbehandlingen av den departementspromemoria som låg till grund för regeringens proposition hade nämligen förslaget utsatts för kritik som bl.a. gick ut på att

förslaget innebar ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Departementschefen och Lagrådet var eniga om att regeln inte utgjorde en oacceptabel inskränkning av den kommunala självstyrelsen. I propositionen hänvisades bl.a. till Lagrådets tidigare uttalande om att gränsdragningen för självstyrelsen inom vissa ramar snarare är en politisk än en rättslig fråga. Vidare betonades att självstyrelsen aldrig kan vara total (se prop. 1991/92:170 s. 161-163 samt Lagrådets yttrande intaget som bil. 1.4).

Vid KU:s behandling uttrycktes viss tveksamhet. Utskottet ansåg visserligen att det var godtagbart från konstitutionella utgångspunkter att i lag föreskriva begränsningar av kommuners och landstings möjligheter att lämna sådant stöd som avses i artikel 61. Förslaget om att - vid sidan om den laglighetsprövning enligt kommunallagen, vilken är förbehållen medlem i kommunen - införa en ny form av statlig uppsikt över kommuner och landsting ansågs dock inte helt invändningsfritt. Utskottet gjorde emellertid den bedömningen att de föreslagna föreskrifterna torde vara erforderliga för att Sverige skulle kunna uppfylla sina förpliktelser enligt EES-avtalet. (KU:s yttrande 1992/93:KU1y intaget som bil. 1 till bet. 1992/93:EU1).

EES-lagen upphävdes den 1 januari 1995 då den ersattes av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

4.4.3 Debatten kring EU-medlemskapets förhållande till grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten

Före Sveriges ansökan om medlemskap i EU utfördes ett omfattande utredningsarbete angående de grundlagsändringar som kunde bli nödvändiga vid ett medlemskap. I detta sammanhang gjordes även en bedömning av om de förpliktelser som Sverige kunde komma att åtaga sig inom ramen för EG-samarbetet riskerade att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14) gjorde den bedömningen att det knappast förelåg någon risk för att den kommunala självstyrelsen kom att inskränkas i sådan utsträckning att den inte längre motsvarade ett verkligt förhållande. Enligt utredningen gällde EG-samarbetet än så länge avgränsade områden och berörde endast i marginell utsträckning de områden som den fria kommunala sektorn omfattar. Som exempel på områden som berördes nämndes kommunala stödåtgärder och kommunal upphandling. Inom dessa områden hade gemenskapsrättens inverkan redan aktualiserats genom EES-avtalet. KU och EES-utskottet uttalade då bl.a. att begränsningar i lag av kommunernas och landstingens möjligheter att lämna stöd var "godtagbart från konstitutionella utgångspunkter" (1992/93:EU1 s. 83)

Vad gällde den kommunala beskattningsrätten konstaterade Grundlagsutredningen att det vid ett medlemskap inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen kom att ställas krav på medlemsstaternas ekonomiska politik och att staten i förhållande till EG kan sägas bära det fulla ansvaret även för de kommunala finanserna. Mot denna bakgrund var det enligt utredningen inte otänkbart att staten för att uppfylla sina åtaganden kunde tvingas utfärda föreskrifter för den kommunala ekonomin.

Enligt utredningen fanns det inte anledning att räkna med annat än att begränsningar i den kommunala beskattningsrätten i framtiden kunde komma i fråga som ett tillfälligt led i en stram ekonomisk politik. Skulle en gemensam ekonomisk politik kräva att det sammantagna skatteuttaget minskas drastiskt och för längre tid borde, enligt utredningen, grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten medföra att det i första hand är det statliga skatteutrymmet som får ge vika.

Sammanfattningsvis fann utredningen att det inte förelåg skäl att föreslå ändringar i RF i vad gällde den kommunala självstyrelsen.

Vid remissbehandlingen av SOU 1993:14 samt en inom Justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds 1993:36) framförde Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet viss tveksamhet i fråga om Grundlagsutredningens analys av effekterna av EG:s lagstiftning på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen och man ansåg att ytterligare överväganden krävdes i denna fråga.

I ett senare betänkande (SOU 1994:2) gjorde EG/EU-konsekvensutredningarna: Kommuner och landsting i stort sett samma bedömning av EG-medlemskapets effekter för kommunerna och landstingen som Grundlagsutredningen inför EG tidigare gett uttryck för.

Sveriges medlemskap i EU föranledde inte heller slutligt några grundlagsändringar såvitt gäller den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

4.4.4 Diskussionen kring lagstiftning om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

Regeringen föreslog i proposition 1993/94:35 en lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Till grund för förslaget låg departementspromemorian (Ds 1992:21) *Anbudskonkurrens vid offentlig produktion - ett lagförslag*.

I promemorian presenterades - förutom de lagregler för prövning av vissa konkurrenssnedvridande beteenden, vilka omfattades av regeringens förslag till lagstiftning - även regler med skyldighet för bl.a. kommunala myndigheter att upphandla tjänsteproduktion i egen regi i konkurrens.

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian utsattes den för stark kritik av företrädare för kommuner och landsting. Kritiken gick ut på att den föreslagna lagstiftningen innebar ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Under beredningen i regeringskansliet hävdades från Kommun- och Landstingsförbundens sida även att lagförslaget stred mot artikel 8 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, vilken behandlar administrativ tillsyn över kommunerna.

Förslaget enligt propositionen innebar inte någon skyldighet för kommuner eller landsting att upphandla. Avsikten med förslaget var att, när den offentlige aktören själv väljer att upphandla, göra det möjligt att pröva och förbjuda vissa konkurrenssnedvridande beteenden från den offentlige upphandlarens sida.

I propositionen tog regeringen bl.a. upp frågan om lagens förenlighet med RF. Enligt regeringens mening kunde inte den i förarbetena till RF beskrivna principen om en fri sektor inom vilken kommunerna kunde ombesörja vad som är egna angelägenheter utgöra ett konstitutionellt hinder mot att riksdagen stiftar en lag om förbud mot konkurrenssnedvridande beteenden, till skydd för statens intressen i fråga om samhällsekonomin och konsumenterna. Begränsas vidare genom lagen, ett med stöd av denna i det enskilda fallet meddelat förbud, till att gälla vid genomförandet av upphandling, kunde det enligt regeringen inte med fog hävdas att kommunernas inre arbete berördes på ett sätt som RF inte medger.

Propositionen hade föregåtts av en granskning av Lagrådet. Denna granskning hade från Lagrådets sida inte givit anledning till erinringar i vad avsåg den föreslagna lagregleringens förhållande till grundlagarna och andra rättsregler av övergripande natur (Lagrådets yttrande intaget som bil. 5 till prop. 1993/94:35).

Vid riksdagsbehandlingen remitterades regeringens förslag till lagstiftning till finansutskottet, som i sin tur inhämtade yttranden från KU och näringsutskottet.

KU avstyrkte lagförslaget. Enligt utskottet innebar propositionens lagförslag bl.a. ett otillbörligt och allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen och ett brott mot artikel 6 punkt 1 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, enligt vilken kommunerna själva skall bestämma om sin inre organisation (yttr. 1993/94:KU3y).

Finansutskottets avstyrkte - med instämmande av KU:s bedömning - propositionens förslag (bet. 1993/94:FiU5).

Vid riksdagens slutliga behandling av ärendet i kammaren avslogs propositionen (rskr. 1993/94:84).

Samma lagförslag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling som tidigare varit föremål för riksdagens bedömning förelades riksdagen på nytt i proposition 1993/94:222.

Enligt propositionen borde förslaget mot bakgrund av tillkommande erfarenheter ännu en gång underställas riksdagen.

Vid riksdagsbehandlingen yttrade sig KU på nytt över lagförslaget. Vid den förnyade behandlingen anslöt sig utskottet till regeringens och Lagrådets tidigare bedömningar av lagförslagets förenlighet med grundläggande bestämmelser om kommunernas och landstingens självbestämmande i olika hänseenden och tillstyrkte förslaget (yttr. 1993/94:KU4y).

Även finansutskottet tillstyrkte vid den nya prövningen lagförslaget (bet. 1993/94:FiU22).

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling antogs därefter av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 1994 (SFS 1994:615).

5 Europakonventionen om kommunal självstyrelse

Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Konventionen hade dessförinnan genom proposition 1988/89:119 förelagts riksdagen för godkännande. Riksdagens godkännande skedde i maj 1989 (rskr. 1988/89:251). Enligt vad som anförs i propositionen (s. 13) är syftet med konventionen att lägga fast grundläggande principer för att trygga den kommunala självstyrelsen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick.

I konventionen (som för svenskt vidkommande är tillämplig på kommuner och landsting) regleras vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering och omfattning, kommunernas administrativa struktur samt kommunernas ekonomiska resurser.

Före Sveriges tillträde till konventionen gjordes en bedömning av hur svensk lagstiftning förhöll sig till konventionens innehåll. Enligt vad som angavs i propositionen (1988/89:119), och vilken bedömning delades av KU (bet. 1988/89:KU32), uppfyllde det svenska rättssystemet de krav som konventionen ställer och ett svenskt tillträde ansågs därför inte kräva några lagändringar.

De principer som konventionen ger uttryck för har självklart betydelse för denna kommittés arbete med att fastställa den kommunala självstyrelsens innebörd. Vidare åligger det kommittén att tillse att en eventuellt ändrad reglering av kommunernas och landstingens ställning i RF överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt konventionen samt de intentioner som legat bakom densamma. Nedan följer en kortfattad redogörelse för konventionens innehåll i de avseenden som har betydelse för kommitténs arbete. Konventionens engelska text jämte en svensk översättning samt en i anslutning till konventionen förklarande rapport med kommentarer till de olika artiklarna bifogas betänkandet som bilaga 3.

Grundläggande principer om kommunal självstyrelse (artiklarna 2-4)

Enligt artikel 2 bör principen om kommunal självstyrelse vara inskriven i lag och då helst i grundlag.

Artikel 3 anger vissa grundläggande drag i den kommunala självstyrelsen. I punkt 1 slås således fast att kommunerna skall ha rätt att inom lagens gränser självständigt reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Av punkt 2 framgår att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av demokratiskt valda organ.

Artikel 4 innehåller i sex punkter grundläggande principer för kommunernas befogenheter.

Enligt punkt 1 skall de kommunala befogenheterna i princip vara lagfästa.

I punkt 2 ger artikeln 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 principen om en decentraliserad samhällsförvaltning genom att ange att offentliga uppgifter bör utövas av myndigheter som ligger så nära medborgarna som möjligt.

Enligt punkt 4 skall de befogenheter som ges kommunerna normalt vara fullständiga och oinskränkta. Om andra myndigheter skall kunna gripa in i den kommunala verksamheten måste det finnas ett klart författningsmässigt stöd för det.

I punkt 5 behandlas befogenheten då uppgifter delegeras till kommunerna av statliga myndigheter. Enligt vad som anges skall kommunerna i sådana fall så långt möjligt ges frihet att anpassa utövandet av befogenheterna till lokala förhållanden. Av den förklarande texten framgår dock att behovet av enhetlighet i vissa fall kan begränsa det kommunala handlingsutrymmet.

Slutligen framgår av punkten 6 att kommunerna skall ges tillfälle att yttra sig i alla frågor som direkt berör dem.

Principer om den kommunala indelningen (artikel 5)

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

Principer om kommunernas organisation (artikel 6 punkt 1)

I denna artikel slås fast att kommunerna skall kunna bestämma om sin inre organisation för att anpassa den till de lokala behoven och säkerställa en effektiv förvaltning. Vissa allmänna principer för organisationen kan emellertid fastställas i centrala lagar. Enligt den förklarande texten kan även begränsande specifika krav i speciallagar - t.ex inrättandet av vissa nämnder - accepteras under förutsättning att de inte är så omfattande att en stel organisation påtvingas kommunerna.

Principer för administrativ tillsyn över kommunerna (artikel 8)

I artikel 8 behandlas frågan om administrativ tillsyn av kommunerna. Bestämmelsen gäller i första hand tillsyn genom förhandskontroll eller underställning av beslut, rätt att upphäva beslut utan överklagande, räkenskapskontroll och liknande förfaranden och inte rätten för enskilda att överklaga beslut eller den kontroll som sker genom inrättandet av officiella tillsynsorgan.

I artikeln slås fast att tillsynen skall ha lagstöd samt att tillsynen i första hand skall handla om laglighetskontroll. Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas när det gäller uppgifter som delegerats till kommunerna. Enligt den förklarande texten får emellertid sistnämnda tillsyn inte resultera i att den kommunala myndigheten fråntas viss grad av handlingsfrihet i enlighet med vad som anges i artikel 4 punkt 5. Slutligen framhålls i artikel 8 att kontrollmyndighetens ingripande skall stå i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

Principer rörande kommunernas ekonomiska resurser (artikel 9)

Frågan om kommunernas ekonomiska resurser behandlas under 7 punkter i artikel 9.

Till att börja med slås fast att kommunerna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken skall ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter (punkt 1).

Kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och i annan lag (punkt 2).

Åtminstone en del av kommunernas resurser skall komma från lokala skatter och avgifter som kommunerna inom lagens gränser kan bestämma nivån på (punkt 3). Enligt den förklarande texten till sist

angivna punkt godkänns att centrala lagar kan sätta generella gränser för kommunernas beskattningsrätt; dessa får emellertid inte hindra att den kommunala ansvarsprocessen fungerar effektivt.

Nästa punkt ger uttryck för att kommunerna inte skall vara ensidigt beroende av ekonomiska system som gör det svårt att följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen (punkt 4).

Det finns vidare en punkt som understryker behovet av ekonomisk utjämning mellan kommuner (punkt 5). Enligt denna punkt kräver skyddet av ekonomiskt svagare kommuner 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. Enligt samma punkt får dock sådana förfaranden eller åtgärder inte minska kommunernas handlingsfrihet inom deras eget ansvarsområde. Enligt punkt 6 skall kommunerna på lämpligt sätt rådfrågas angående det sätt på vilket omfördelningen av resurser bör ske.

När det gäller statsbidrag sägs att bidragen såvitt möjligt inte skall öronmärkas för speciella projekt, och de skall inte heller undergräva kommunernas grundläggande frihet att själva bestämma inom sitt kompetensområde (punkt 7).

Slutligen finns en punkt (8) som behandlar kommunernas rätt att ta upp lån för kapitalinvesteringar.

Principen om ett rättsskydd för den kommunala självstyrelsen (artikel 11)

Denna artikel är avsedd att garantera kommunerna ett yttersta rättsskydd om deras lagliga rättigheter inte respekteras. Enligt 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.

Artikeln syftar i första hand till att slå fast möjligheten till kontroll av att statliga myndigheter håller sig inom lagens ramar i sitt agerande gentemot kommuner. Kontrollen skall enligt den förklarande rapporten till konventionen kunna göras av domstol eller liknande organ.

I samband med Sveriges tillträde till konventionen diskuterades om det svenska rättssystemet kunde anses stå i överensstämmelse med konventionens krav på denna punkt. Alla administrativa beslut kan i Sverige inte göras till föremål för domstolsprövning i vanlig ordning (prövningen sker i stället av regeringen eller förvaltningsmyndighet i högsta instans). Det finns emellertid en yttersta möjlighet att få lagligheten av ett myndighetsbeslut prövad av domstol även när beslutet inte normalt överklagas dit. Enligt 11 kap. 11 § RF kan Regeringsrätten bevilja resning i ärenden där regeringen eller en

förvaltningsmyndighet är högsta instans. I den mån ett myndighetsbeslut berör en kommun på ett sådant sätt som krävs för att kravet på s.k. saklegitimation skall vara uppfyllt, kan kommunen använda resningsförfarandet för att få beslutets laglighet domstolsprövad. Genom den möjlighet till ett resningsförfarande som sålunda står kommunerna till buds ansågs att det svenska systemet borde anses uppfylla konventionens krav. Denna bedömning hade också gjorts i den förklarande rapporten till konventionen.

Övriga artiklar

Förutom ovan redovisade principer behandlar konventionen den kommunala personalens och de förtroendevaldas arbetsvillkor (artikel 6 punkt 2 och artikel 7) samt rätten för kommunerna att samarbeta och bilda sammanslutningar (artikel 10). Vidare upptar konventionen ett antal artiklar som bl.a. behandlar möjligheten för en stat att vid en anslutning undanta vissa punkter i konventionen (artikel 12) samt även bestämma på vilka lokala och regionala samhällsorgan som konventionen skall vara tillämplig (artikel 13).

För svenskt vidkommande har inte någon av konventionens punkter undantagits vid ratificeringen. Däremot har i enlighet med artikel 13 angetts att konventionen äger tillämpning på kommuner och landsting. De kyrkliga kommunerna faller således utanför.

Förpliktelserna enligt konventionen är inte förenade med något särskilt kontroll- eller sanktionssystem. Däremot åligger det enligt artikel 14 varje part att till Europarådets generalsekreterare överlämna all information av betydelse rörande lagstiftnings- och andra åtgärder som vidtagits för att uppfylla konventionens bestämmelser.

Parternas tillämpning av konventionen följs av Europarådets kommunalkonferens (CLRAE) och styrkommitté för kommunala och regionala frågor (CDLR). Europarådets kommunalkonferens har på grundval av respektive parts nationella lagstiftning kartlagt hur staterna uppfyller konventionens bestämmelser. Kartläggningen har inte föranlett några officiella uttalanden rörande det svenska rättssystemets förhållande till konventionens krav.

6 Det kyrkliga utjämningssystemet

6.1 Inledning

Enligt punkt 13 i övergångsbestämmelserna till RF är dennas bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten tillämpliga även på kyrkliga kommuner. Sedan början av 1900-talet har inom kyrkans område funnits system för ekonomisk utjämning mellan kyrkliga kommuner. Här lämnas en kortfattad beskrivning av det kyrkliga utjämningssystemet. Sist görs en sammanfattande jämförelse mellan nuvarande utjämningssystem på den kyrkligt respektive borgerligt kommunala sidan.

6.2 Utjämningen före 1983

Den centrala enheten för utjämningen inom kyrkan är kyrkofonden. Denna tillkom redan i samband med 1910 års prästlönereglering. Till en början användes fonden uteslutande till kostnader för avlöning och pension åt präster; därvid vissa kostnader för prästerna bestreds direkt av kyrkofonden medan pastoratens kostnader för församlingspräster betalades genom tillskott till pastorat där en fastställd utdebitering/skattekrona inte räckte till att betala prästlönerna. (Pastorat består av en eller flera församlingar och är i första hand enheter för den lokala prästorganisationen, kommitténs anm.) Fonden finansierades huvudsakligen genom avkastningen från prästlöneboställen m.m.

År 1932 reformerades det kyrkliga utjämningssystemet och det infördes bl.a. en allmän kyrkoavgift. Avgiften, som bestämdes till ett visst antal ören per skattekrona, inbetalades av pastoraten till kyrkofonden.

Efterhand kom kyrkofondens medel att användas även för annat än att bestrida kostnaderna för prästernas löner, bl.a. till sådana kostnader i svenska kyrkan som inte hänförde sig till något bestämt pastorat.

I samband med tillkomsten av det första egentliga skatteutjämningssystemet för kommunerna år 1966, infördes, efter samma principer som för de borgerliga kommunerna, ett system med statliga utjämningsbidrag till kyrkliga kommuner med svag skattekraft.

År 1972 ersattes lagen (1932:404) om kyrkofond av lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader. Den nya lagen innehöll bl.a. lagstiftning om allmän kyrkoavgift. Vid tillkomsten av lagen yttrade sig Lagutskottet, som lämnade lagförslaget utan erinran (se tredje Lagutskottets utlåtande nr 91 år 1970). Även Lagrådet granskade förslaget utan sakliga invändningar (se prop. 1970:168 s. 177).

Före 1983 fanns således dels ett system med statliga utjämningsbidrag, dels ett system för utjämning inom ramen för kyrkofonden.

En av kyrkofondens viktigaste funktioner var fortfarande att fungera som kostnadsutjämningsfond avseende pastoratens kostnader för prästlöner m.m. Kyrkofondens främsta inkomstkälla var den allmänna kyrkoavgiften, som samtliga pastorat hade att betala med ett av regeringen för varje år fastställt belopp per skattekrona. Avgiften finansierades genom utdebiteringen av församlingsskatt. Därutöver tillfördes kyrkofonden 80 procent av nettoavkastningen från s.k. överskottspastorat, d.v.s. pastorat för vilka den faktiska avkastningen av lönetillgångarna översteg lönekostnaderna. (Enligt vad som anförts i SOU 1981:88 torde kyrkofondens inkomster från överskottspastoraten i stort rört sig om försumbara belopp.) De pastorat, vars nettoavkastning inte räckte till för att täcka lönekostnaderna, hade först att ta i anspråk utdebiterad skatt upp till ett visst maximerat öretal/skattekrona. Fordrades ytterligare medel fick pastoratet tillskott ur kyrkofonden på sätt som närmare angavs i lagen om kyrkliga kostnader.

6.3 Utjämningssystemet från och med 1983

Den 1 januari 1983 infördes ett nytt system för ekonomisk utjämning mellan kyrkliga kommuner via kyrkofonden. Systemet ersatte både det tidigare statliga skatteutjämningssystemet för de kyrkliga kommunerna och den tidigare inomkommunala utjämningen via kyrkofonden av pastoratens lönekostnader m.m.

Systemet byggde på en skattekraftsgaranti och kyrkokommunerna (församlingar, pastorat och samfälligheter) kunde erhålla allmänt, särskilt och extra utjämningsbidrag.

Det allmänna utjämningsbidraget omfattade alla kyrkliga kommuner som hade beskattningsrätt och skulle utjämna för skillnader i skattekraft. Det särskilda utjämningsbidraget utgick till pastoraten och syftade till att utjämna för vissa kostnader, bl.a. kostnader för församlingsprästernas löner. Utöver bidragen till kyrkokommunerna skulle kyrkofonden bekosta vissa rikskyrkliga ändamål samt kostnader för löner åt präster som inte var knutna till visst pastorat.

Kyrkofondens största intäktspost var fortfarande en höjd allmän kyrkoavgift. Vidare infördes en särskild kyrkoavgift, vilken skulle betalas av pastorat som hade lönetillgångar och vilken skulle utgå i

förhållande till vad som kunde anses vara en skälig avkastning på tillgångarna. Den särskilda avgiften motiverades - förutom med utjämningsbehovet - bl.a. av att höjningen av den allmänna kyrkoavgiften, som främst drabbade storstäderna, krävde solidaritet från de rikare delarna av landsbygden.

Det inomkyrkliga utjämningssystem som infördes 1983 byggde i huvudsak på Kyrkofondsutredningens betänkande *Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan* (SOU 1981:88). I betänkandet uttalades angående utgångspunkterna för ett nytt utjämningssystem och dess förhållande till principen om kommunal självstyrelse att det var otänkbart att ge en kommun möjlighet att vältra över kostnader för "överstandard" på andra via ett utjämningssystem. Som också påpekats i direktiven ansågs det lika otänkbart att införa ett system med myndighetskontroll eller en utifrån bestämd prioritering av åtgärder som det ankommer på den kyrkliga kommunen att själv besluta om (s. 13).

År 1989 ersattes den tidigare lagen om kyrkliga kostnader av kyrkofondslagen (1988:182). Lagen byggde i princip på det tidigare systemet för utjämning mellan kyrkliga kommuner med den huvudsakliga ändringen att utjämningsbidrag endast skulle utgå till pastorat eller samfälligheter (således inte som tidigare även till församling i flerförsamlingspastorat). Ändringen av bidragssystemet hängde samman med en ändrad ansvarsfördelning mellan församlingar och pastorat innebärande att tyngre ekonomiska åtaganden skulle bäras av pastorat och samfälligheter medan församlingen endast skulle svara för ringa kostnader i den kyrkokommunala budgeten. Det särskilda utjämningsbidraget slopades och i stället infördes några nya bidragsformer (strukturbidrag, stiftsbidrag och kyrkobyggnadsbidrag). Den allmänna kyrkoavgiften liksom den särskilda kyrkoavgiften behölls (dock ändrades beräkningsgrunderna något för den särskilda kyrkoavgiften). Av konstitutionella skäl skulle avgifterna fortsättningsvis anges i lag och således beslutas av riksdagen och inte som tidigare av regeringen.

Det kyrkliga utjämningssystemet regleras numera i 42 kap. kyrkolagen (1992:300). Bestämmelserna i kyrkofondslagen har i stort sett oförändrade överförts till kyrkolagen. Den enda nyheten i förhållande till tidigare lag är att bestämmelserna om kyrkofonden även skall tillämpas på andra icke-territoriella pastorat än Hovförsamlingen. Enligt propositionen (prop. 1991/92:85 s. 69-70) innebar en tillämpning av bestämmelserna om kyrkofonden på de icke-territoriella pastoraten i och för sig att de fick betala allmän kyrkoavgift samtidigt som inget av pastoraten hade ett så lågt skatteunderlag och en så låg skattekraft att allmänt utjämningsbidrag kunde beviljas dem. Enligt regeringen borde emellertid de icke-territoriella pastoraten, som var pastorat i Svenska kyrkan med egen utdebiteringsrätt,

solidariskt delta i samma ekonomiska utjämningssystem som de territoriella pastoraten.

Genom ändring i kyrkolagen (SFS 1993:1323), som trädde i kraft den 1 januari 1995, utgör den särskilda kyrkoavgiften numera 50 procent av nettoavkastningen på prästlönetillgångarna.

Ett nytt förslag till utjämning inom kyrkan avgavs av Kyrkoutjämningsutredningen i december 1995 (SOU 1995:144). Det nya förslaget bygger - såvitt avser den lokala nivån - på att nuvarande utjämning av pastoratens skattekraft ersätts av en inkomst- och kostnadsutjämning efter samma principer som nyligen införts på den borgerligt kommunala sidan.

Inkomst- och kostnadsutjämningen, bortsett från kostnader på grund av geografiska förhållanden, föreslås således bekostas genom avgifter från de pastorat som har en högre skattekraft än medelskattekraften samt från pastorat som har gynnsammare strukturella förhållanden än medeltalet. Den del av utjämningen som avser geografiska förhållanden samt kostnader för rikskyrklig verksamhet och stiftsbidrag skall enligt förslaget bekostas genom en sänkt allmän kyrkoavgift. Vidare föreslås att den särskilda kyrkoavgiften behålls oförändrad. Förutom bidrag hänförliga till inkomst- och kostnadsutjämningen förekommer i förslaget vissa andra bidragsformer (kyrkobyggnadsbidrag, extra utjämningsbidrag samt strukturbidrag).

Kyrkoutjämningsutredningen behandlade i ett särskilt avsnitt i betänkandet det kyrkliga utjämningssystemets förenlighet med RF.

Utredningen menade att det inte var självklart att den stränga begränsning som lokaliseringsprincipen innebär för de borgerliga kommunerna skall gälla även för kyrkliga kommuner, framför allt beroende på att de kyrkliga kommunerna även är delar av ett trossamfund. Vidare påpekade utredningen att den avgift som pastoratet betalar till kyrkofonden har en delad funktion och inte enbart utgör bidrag till utjämningen. Av betydelse ansåg utredningen också vara att avgiften betalas till kyrkofonden som en allmän finansiering av fondens uppgifter och att det inte går att avgöra om de medel som kyrkofonden sedermera betalar ut i bidrag kommer från avgifterna från andra pastorat eller från övriga medel som fonden förfogar över. Slutligen instämde utredningen i KU:s och Lagrådets bedömning att den långa praxis som särskilt den kyrkliga utjämningen är uttryck för måste få betydelse som utfyllnad av grundlagens reglering av vad som ligger inom den kommunala kompetensen.

6.4 Sammanfattande jämförelse av nu gällande utjämningssystem på den kyrkligt respektive borgerligt kommunala sidan

Som framgått ovan bekostas utjämningen inom kyrkan helt av medel från kyrkofonden. Staten bidrar inte till systemet. I det avseendet föreligger en likhet med det nuvarande systemet för utjämning mellan kommuner respektive landsting.

Den huvudsakliga inkomstkällan i det kyrkliga utjämningssystemet utgörs av den allmänna kyrkoavgiften, som betalas av alla pastorat med ett visst belopp per skattekrona. Eftersom avgiften ökar med skatteunderlagets storlek får pastorat med ett stort skatteunderlag i högre utsträckning än de med ett litet bidra till utjämningen. Till skillnad från konstruktionen i det borgerligt kommunala utjämningssystemet får dock samtliga pastorat betala kyrkoavgift. Den allmänna kyrkoavgiften företer i det hänseendet vissa likheter med den skatteutjämningsavgift som under åren 1986-1992 togs ut av samtliga kommuner och landsting (skatteutjämningsavgiften användes dock inte för att finansiera skatteutjämningen i dess helhet utan bara för att bekosta kostnadsökningarna i systemet).

Den tekniska skillnaden mellan en allmän avgift som betalas av alla för att bekosta utjämningen i dess helhet och en avgift som - vilket är fallet i det borgerligt kommunala utjämningssystemet - endast betalas av "rika" kommuner för att bekosta utjämningen till "fattiga" kommuner skall kanske inte överdrivas. Beroende på hur man konstruerar avgifts- och bidragssidan i respektive system kan troligtvis samma effekter uppnås oavsett vilken modell man väljer. Beträffande kyrkoavgiften skall dock anmärkas att avgiften även bekostar annat än utjämningen mellan pastoraten och de utjämningsbidrag som betalas ut, finansieras, förutom från den allmänna kyrkoavgiften, från kyrkofondens medel i övrigt. I det kyrkliga systemet är det därför inte lika tydligt att den skatt som ett pastorat tar ut används för att betala andra pastorats kostnader.

Utjämningen inom kyrkan rymmer även en skyldighet för pastorat med s.k. lönetillgångar att betala en särskild kyrkoavgift. Avgiften är hälften av nettoavkastningen av prästlönetillgångarna sedan vissa avsättningar gjorts och är inte knuten till pastoratets skattekraft. (En annan sak är att avgiften skall finansieras och därmed kan påverka utdebiteringen av församlingsskatt). Syftet med en särskild avgift på pastoratens avkastning av lönetillgångarna synes ha varit att åstadkomma en utjämning av pastoratens förutsättningar att bestrida kostnader för löner m.m.

Ovan anförda omständigheter berör de olika systemens uppbyggnad. Ett nytt förslag till utjämning inom kyrkan är nu föremål för be-

redning i regeringskansliet. Detta förslag företer större likheter med utjämningen på den borgerligt kommunala sidan. Betydelsen av nuvarande skillnader i tekniskt hänseende skall därför inte överdrivas. Det finns emellertid även andra förhållanden som förtjänar att påpekas vid en jämförelse mellan systemen.

Kyrkofonden har sedan början av 1900-talet intagit en central ställning i den kyrkliga ekonomin med huvudsaklig uppgift att främja en utjämning mellan pastoraten avseende kostnader för avlöning av församlingspräster m.m. Kyrkofondens ansvarsområde var ursprungligen mycket begränsat och behovet av utjämning hängde samman med dels prästernas avlöningsförmåner, dels organisationen inom kyrkan.

Utvecklingen av kyrkofonden liksom utvecklingen av den kyrkligt-ekonomiska förvaltningen i stort har under hela 1900-talet präglats av det organisatoriska sambandet mellan olika enheter inom kyrkan såsom varande delar av ett trossamfund men också av sambandet stat-kyrka. Kyrkofondens medel har uteslutande använts för kyrkliga ändamål och syftat till att ge alla kyrkliga kommuner möjlighet att bedriva den verksamhet som kyrkan står för (och som för övrigt är densamma för alla församlingar). De kyrkliga avgifterna kan således på sätt och vis ses som avgifter för att bekosta kyrkans verksamhet i dess helhet. Även om lokaliseringsprincipen är tillämplig också på kyrkliga kommuner är det kanske inte så anmärkningsvärt att det varken i samband med RF:s tillkomst eller därefter synes ha ifrågasatts att avgiftsskyldigheten till kyrkofonden ryms inom begreppet "sina uppgifter" i 1 kap. 7 § andra stycket RF.

7 Den kommunala självstyrelsens innebörd och dess förhållande till RF

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra,* d.v.s. 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 den kommunala 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.

Kommittén föreslår att RF kompletteras med en föreskrift om att principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas särskild betydelse vid all normgivning som rör kommunerna och landstingen.

Med en sådan bestämmelse vill kommittén dels ge uttryck för betydelsen av att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt, dels markera vikten av att självstyrelseintressena alltid beaktas i normgivningssammanhang.

Kommittén föreslår vidare att RF förtydligas så att det klart framgår att kommunal självstyrelse är en princip för all kommunal verksamhet.

7.1 Kommunal självstyrelse i teori och praktik

7.1.1 Inledning

Medborgarinflytandet utövas i Sverige dels på statlig, dels på kommunal nivå. På den nationella statliga nivån är riksdagen det folkvalda beslutande organet. Den kommunala självstyrelsen utövas dels av kommunerna, dels av landstingen. Denna organisation med ett medborgarinflytande på olika nivåer är av stor betydelse för folkstyrelsen eftersom den ökar medborgarnas möjligheter att påverka den offentliga verksamhetens omfattning och inriktning.

Enligt RF är riksdagen folkets främste företrädare och riksdagens sammansättning utgör grunden för regeringsmakten. Det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten och för det politiska beslutsfattandet åvilar således riksdag och regering. I princip finns det inget område där staten genom beslut i riksdagen saknar befogenhet att uttrycka en målsättning för den offentliga verksamheten. Detta sker bl.a. genom att riksdagen i form av lagstiftning (grundlag och annan lag) och beslut om tilldelning av resurser utformar de politiska målen och anger de yttre ramarna för denna verksamhet.

Praktiskt sett är det emellertid uteslutet att riksdag och regering själva skulle kunna ombesörja alla de uppgifter som krävs för att den beslutade politiken skall kunna förverkligas. Staten är därför i behov av en organisation där ansvaret för olika uppgifter fördelas mellan skilda nivåer som på olika sätt är föremål för statlig styrning. En viktig del i den offentliga organisationen och ryggraden för spridningen av den offentliga makten är de kommunala självstyrelseorganen.

Vissa delar av den offentliga verksamheten anses dock i princip vara statliga ansvarsområden. För sådana uppgifter - t.ex. utrikespolitik, försvar, rättsvård, socialförsäkringarna samt arbetsmarknads- och näringspolitiken - har staten det huvudsakliga ansvaret. Inom flera av de angivna områdena är emellertid även kommunala åtgärder av stor vikt och det har på senare tid blivit alltmer betydelsefullt att ansvars- och uppgiftsfördelningen inom skilda områden löses i samverkan mellan stat, kommun och landsting. Exempel härpå är att kommuner och landsting fr.o.m. den 1 juli 1995 övertagit vissa uppgifter inom civilförsvaret (se prop. 1994/95:7). Kommunerna har också fått en aktivare roll i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken (se prop. 1994/95:218, 1995/96:148 samt 1995/96:222 angående bl.a. sysselsättningsåtgärder för arbetslösa ungdomar samt förslag om stärkt lokalt inflytande över arbetsmarknadspolitiken).

De kommunala självstyrelseorganen i Sverige har i ett internationellt perspektiv en mer framträdande roll inom den offentliga sektorn än vad som är vanligt i många andra länder. Den kommunala själv-

styrelsen som en del av folkstyrelsen har följdriktigt slagits fast i RF:s inledningsparagraf. I olika förarbeten till lagstiftning på det kommunala området har den kommunala självstyrelsen också framhållits som en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket. Detta innebär emellertid inte att enighet alltid rått kring vilka uppgifter som bör anförtros de kommunala självstyrelseorganen eller det faktiska utrymmet för den kommunala självstyrelsen inom respektive område. I detta kapitel lämnas inledningsvis en kort redovisning av de ideologiska motiv som legat bakom de kommunala självstyrelseorganens framväxt. Därefter behandlas de motsättningar som kan uppstå mellan principen om kommunal självstyrelse och andra viktiga samhällsintressen samt de begränsningar som självstyrelsen är underkastad. Slutligen görs ett försök att ange vad som kännetecknar den kommunala självstyrelsen i dag. Redovisningen utmynnar i en diskussion kring hur innebörden av den kommunala självstyrelsen förhåller sig till RF:s bestämmelser.

Redogörelsen i det inledande avsnittet har sin tyngdpunkt i debatten om den kommunala självstyrelsen på lokal nivå. De argument som åberopats till stöd för kommunal självstyrelse på denna nivå är emellertid i stor utsträckning tillämpliga även vad avser självstyrelsen på regional nivå. Då det gäller den regionala samhällsförvaltningens organisation har emellertid diskussionen om landstingens roll i det politiska systemet varit betydligt livligare. Meningarna har varit starkt delade mellan dem som förordat en ökad "länsdemokrati" innebärande överföring av uppgifter från statliga länsorgan till landstingen och dem som velat bevara den rådande organisationen. Vissa har även förespråkat en avveckling av landstingen. (En redogörelse för debatten om den regionala samhällsförvaltningens organisation lämnas bl.a. i betänkandet "Regional framtid", SOU 1995:27.)

7.1.2 Varför kommunal självstyrelse? - Kort om de kommunala självstyrelseorganens framväxt

Den kommunala självstyrelsen motiverades ursprungligen av en strävan efter självständighet (*autonomi)* från statsförvaltningen. Det fanns också en naturrättsligt grundad föreställning om att det fanns vissa uppgifter som var gemensamma endast för de människor som levde inom ett lokalt avgränsat område och som var av annan karaktär än de riksomfattande statliga uppgifterna (*tanken på en naturlig kommunal kompetens*). Ur en annan synvinkel motiverades den kommunala självstyrelsen med ett *förvaltningstekniskt mål*, nämligen att på ett smidigare och billigare sätt än genom en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skapa självständiga lokala förvaltningsorgan. Självstyrelsen hade också ett politiskt mål; genom självstyrelse skulle folket fostras till goda medborgare (*medborgarfostran)*. Från

mitten av 1800-talet kompletterades idéerna om den lokala självstyrelsen med *associationstanken,* enligt vilken den kommunala gemenskapen utgjorde en form av permanent föreningssamverkan. Rösträtten gjordes dock graderad utifrån hur mycket man bidrog till de kommunala utgifterna och tillkom även bolag.

Genom 1862 års kommunalförordningar tillskapades ca 2 500 kommuner på lokal nivå samt - som en särskild kommuntyp - landsting i varje län. Landstingens funktion var bl.a. att tillsammans med stadsfullmäktige i de större städerna, vilka inte ingick i landstingen, utgöra valkorporationer till den år 1866 införda första kammaren i riksdagen. Kommunalförordningarna innebar en kompromiss mellan liberala och konservativa idéer. Kommunernas lokala autonomi blev konstitutionellt fastlagd samtidigt som kommunerna fick sin kompetens från staten.

Kommunerna hade redan från början till uppgift att handha två slags uppgifter. Dels var de genom speciallagstiftning ålagda att ombesörja vissa uppgifter, dels fick de enligt ett allmänt kompetensstadgande rätt att även i övrigt sköta "sina egna gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Kommunerna gavs också en rätt att ta upp skatt av kommunmedlemmarna för att finansiera sin verksamhet.

De uppgifter som kommunerna och landstingen genom specialförfattningar var ålagda att sköta var ännu i slutet av 1800-talet av begränsad omfattning och gällde främst skolan, fattigvården och sjukvården. I samband med uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten har kommunernas uppgifter successivt kommit att öka. Genom att skapa större och mer bärkraftiga kommuner har det varit möjligt att låta en stor del av samhällets serviceproduktion ske i kommunerna. För landstingen har främst sjukvårdens utbyggnad inneburit en alltmer omfattande verksamhet.

Den kraftiga expansion som kännetecknat den kommunala sektorn har inte så mycket berott på att uppgifter som tidigare ombesörjts av staten överförts till kommun eller landsting. I stället har expansionen till stor del haft sin grund i att sådana verksamhetsområden som redan i början av 1900-talet åvilade kommunerna eller landstingen vuxit såväl i omfattning som till sitt innehåll. Kommunerna och landstingen har även tagit på sig nya uppgifter. En del av de uppgifter som kommunerna tidigare utförde inom ramen för sin allmänna kompetens har genom speciallagstiftning också gjorts obligatoriska.

Parallellt med den kommunala expansionen har emellertid också skett en expansion på den statliga sidan. Genom uppbyggnaden av socialförsäkringarna har t.ex staten övertagit en del av kommunernas försörjningsansvar. Vissa verksamheter som tidigare varit kommunala har också överförts till staten, t.ex. polis-, åklagar- och exekutionsväsende.

Även om det således funnits utvecklingstendenser åt båda håll måste den sammanfattande bedömningen bli att utvecklingen av den offentliga förvaltningen präglats av ett decentralistiskt synsätt, enligt vilket det ansetts angeläget att en stor del av den offentliga verksamheten ombesörjs av kommuner och landsting.

Som fördelar med en decentraliserad förvaltning brukar anföras att det är effektivt, kostnadsbesparande och smidigt. Ett decentraliserat beslutsfattande är emellertid inte exklusivt knutet till ett kommunalt huvudmannaskap utan kan åstadkommas även med lokala eller regionala statliga myndigheter. Man måste därför fråga sig vilka värden som ansetts bättre kunna tillgodoses genom kommunal självstyrelse än genom en alternativ organisation av samhällsförvaltning. Inom kommunforskningen brukar dessa värden delas in i *effektivitetsvärden (eller förvaltningsvärden) och demokrativärden.* Sammanfattningsvis brukar följande hävdas.

Med en decentraliserad förvaltning åstadkommer man flexibilitet i förhållande till behoven av offentliga åtgärder och det blir lättare att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. När behoven växlar mellan olika orter framstår det också som angeläget att de lokala organen har relativt stor handlingsfrihet och ges utrymme för en fördelning av resurserna med hänsyn till de behov som de har lättast att bedöma. Framför allt brukar framhållas det värdefulla i att kommunerna har frihet på det organisatoriska planet. Även då behoven inte i någon större utsträckning antas variera har ett kommunalt huvudmannaskap ibland motiverats av verksamhetens art och betydelsen av att denna åtnjuter allmänhetens förtroende.

En decentraliserad förvaltning innebär generellt ett enklare och billigare förfarande än om besluten skall fattas centralt. Ursprungligen var ett argument för kommunal självstyrelse att man genom att engagera och utnyttja medborgarna i den offentliga verksamheten till relativt låga kostnader skulle kunna tillgodogöra sig lokala erfarenheter och kunskaper. Tanken var att kommunerna skulle styra sig själva och att några tjänstemän inte skulle behövas. Detta argument har numera förlorat i betydelse. Däremot innebär det förhållandet att man kan utnyttja redan befintliga lokala eller regionala enheter för genomförandet av statliga beslut förutsättningar för en effektivare resursanvändning än om motsvarande statliga organisation skulle byggas upp.

Effektivitetsvärdet kan sägas till stor del ha legat bakom kommunsammanslagningarna. Tillskapandet av större kommuner förbättrade förutsättningarna för att låta kommunerna behålla ansvaret för den fortsatta utbyggnaden av samhällsservicen på lokal nivå. Kommunsammanslagningarna innebar emellertid också att beslutskompetensen kunde bevaras nära - om än inte lika nära - medborgarna i stället för att överföras till statliga organ.

Sedan den allmänna och lika kommunala rösträtten infördes år 1918 har självstyrelseargumenten kompletterats med motiveringar av demokratisk karaktär. I den moderna debatten har självstyrelsens demokrativärden alltmer kommit att dominera. Den ursprungliga tanken om att självstyrelsen skulle främja medborgarfostran har genomgått en förvandling. Av medborgarfostran har blivit *demokratisk skolning*. Genom en kommunal förvaltningsorganisation ges många människor möjlighet att delta i den offentliga verksamheten. Härigenom får de träning i att handha förvaltningsuppgifter. Detta antas öka solidariteten med samhällsverksamheten samtidigt som en skola skapas som rekryteringsgrund för de politiska uppdragen på riksnivå.

I takt med demokratiseringen har även nya motiv för självstyrelsen utvecklats. Det motiv som alltmer hamnat i fokus för självstyrelsens värde är den kommunala självstyrelsen som medel för *folkviljans förverkligande*. Ett system med kommunal självstyrelse innebär - till skillnad från vad som gäller för en decentraliserad statlig förvaltning - att inte bara förvaltningen utan även den politiska beslutanderätten utövas av direktvalda företrädare på lokal och regional nivå. Detta anses, av skäl som närmare utvecklas nedan, leda till en ökad överensstämmelse mellan besluten och lokala opinioner.

Ett huvudmål i alla demokratiska stater kan sägas vara att uppnå överensstämmelse mellan den offentliga verksamheten och medborgarnas värderingar. Den offentliga sektorn är till för medborgarna och det är för att tillgodose medborgarnas intressen på ett maximalt sätt som riksdagen fördelat uppgifterna inom denna sektor på nationell, regional respektive lokal nivå. Inom varje område gäller det att uppnå så stor överensstämmelse som möjligt mellan besluten och folkviljan. Ett system med kommunal självstyrelse anses - främst inom sådana områden där verksamheten gagnas av att utformas med hänsyn till lokala respektive regionala intressen och variationer - befordra denna målsättning av flera skäl.

Kommunal självstyrelse innebär ett beslutsfattande som sker nära människorna och med deras medverkan. Det skapar förutsättningar för medborgarna att påverka och direkt utöva inflytande över verksamheten samt utkräva ansvar. Detta antas förstärka legitimiteten i det politiska systemet och på lång sikt även främja dess effektivitet. Att beslutanderätten utövas av lokala och regionala organ med representativt styrelseskick innebär också en spridning av makten i samhället genom att fler får vara med och fatta beslut.

Ett kommunalt huvudmannaskap för offentliga uppgifter innebär emellertid samtidigt att dessa - bortsett från att påverkan kan ske genom lagstiftning och myndighetskontroll - endast kan påverkas av de medborgare som bor inom den egna kommunen eller landstinget. De kommunala uppgifterna bör således normalt inte ha en räckvidd som går utöver det geografiska område inom vilket beslutsbefogen-

heten utövas. Att detta inte hindrar att vissa s.k. riksintressen kan anses utpräglat lokala till sin karaktär och lämpliga för ett självstyrelseansvar har framgått av redovisningen ovan. Andra riksintressen anses emellertid vara statliga angelägenheter. I en gråzon finns sådana uppgifter där såväl ett statligt som ett kommunalt huvudmannaskap kan komma ifråga. De avvägningsfrågor som gör sig gällande vid ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan statsmakterna och de kommunala självstyrelseorganen speglar de konflikter som kan uppstå mellan den kommunala självstyrelsen och andra samhällsviktiga mål.

7.1.3 Den kommunala självstyrelsen och dess begränsningar

Som redan framgått innebar inte 1862 års kommunalförordningar att kommunerna tillades en oinskränkt kommunal självstyrelse. Staten har aldrig övergivit sitt ansvar för och tillsyn över den kommunala verksamheten. Den kommunala självstyrelsen är alltså till sin natur begränsad. (Om den kommunala självstyrelsen vore total skulle varje kommun och landsting i praktiken utgöra en egen stat.) Det svenska synsättet på kommunernas och landstingens funktion och verksamhet innebär dels att vissa offentliga uppgifter och mål inte anses kunna tillgodoses genom den kommunala självstyrelsen, dels att viss statlig styrning av den kommunala verksamheten inte bara är tillåten utan också nödvändig.

Enligt RF är den kommunala självstyrelsen en del av den offentliga makten. Gränsen statligt-kommunalt är emellertid inte en gång för alla given och en strikt avgränsning av de kommunala uppgifterna har med tiden tett sig både olämplig och svårgenomförbar. Parallellt med den kommunala sektorns expansion har den tidigare tanken om ett naturligt kommunalt kompetensområde trängts undan och ansvarsfördelningen mellan stat-kommun-landsting har i stället i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden.

Även förhållandet mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen har i viss mån förändrats. Som en konsekvens av att staten överlåtit en stor del av ansvaret för genomförandet av reformpolitiken till kommuner och landsting har staten och de kommunala självstyrelseorganen blivit alltmer integrerade. Generellt sett har förhållandet mellan stat, kommun och landsting i allt större utsträckning kommit att präglas av samverkan för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Under ständig anpassning till nya förhållanden och bedömningar har uppgifter flyttats från staten till de kommunala självstyrelseorganen och vice versa. Utvecklingen har dock gått i klart decentralistisk riktning.

Från att ursprungligen ha varit tilldelade förhållandevis begränsade uppgifter svarar kommunerna och landstingen i dag för större delen av den offentliga verksamheten. Att de av staten ålagda uppgifterna

ökat i omfattning samtidigt som de ekonomiska förutsättningarna försämrats har inneburit att kommunernas och landstingens funktion och verksamhet liksom omfattningen och formerna för statlig styrning måst omprövas. Från kommunalt håll har ställts krav på en minskad statlig detaljreglering av den kommunala verksamheten och en utvidgad rätt för kommuner och landsting att - med hänsyn till den egna kommunens eller landstingets förhållanden - självständigt agera för att lösa kommunala frågor. Från statens sida har å andra sidan uppsikten över den kommunala ekonomin och handhavandet av medborgarnas rättigheter på senare tid skärpts.

Lagstiftningsarbetet under 1980- och början av 1990-talen kan i viss utsträckning ses som försök att anpassa den kommunala självstyrelsen till utvecklingen och rådande förhållanden. Övergången från specifika lagar till ramlagar, frikommunförsöket, avregleringen inom skolans område, tillkomsten av 1991 års kommunallag samt införandet av ett nytt statsbidragssystem brukar således anföras som exempel på minskad statlig detaljstyrning under denna tid.

Ytterligare ett exempel på strävan mot en minskad detaljstyrning och en förenkling av de regler som riktar sig mot kommuner och landsting är de ändringar som år 1984 (SFS 1984:212) gjordes i författningssamlingsförordningen (1976:725). Enligt i förordningen då införda bestämmelser ålades varje myndighet under regeringen att fortlöpande föra en förteckning över gällande föreskrifter, allmänna råd o.d. som myndigheten beslutat. Förteckningen skulle ha upprättats senast en viss dag. Sådana regler som inte tagits in i förteckningen upphörde att gälla från den angivna dagen. Vidare infördes bestämmelser som syftade till att klargöra olika reglers rättsliga karaktär. För att ytterligare underlätta kontrollen av regler som myndigheterna beslutar ålades dessa att i ingressen till varje författning hänvisa till det bemyndigande på vilket beslutanderätten grundade sig.

Det statliga regelverk som berör den kommunala verksamheten har sedan ovan angivna ändringar i författningssamlingsförordningen fortlöpande ägnats uppmärksamhet; för närvarande pågår t.ex. inom Inrikesdepartementet en genomgång av regelverket i syfte att utmönstra sådana regler som är svåra att motivera med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läget i kommuner och landsting.

Kommuner och landsting har i dag mycket stor frihet att bestämma sin organisation. De har också stor frihet att besluta om verksamhetens utformning och inriktning samt om prioriteringar mellan olika verksamheter.

Samtidigt med utvecklingen mot en minskad detaljstyrning av den kommunala verksamheten har emellertid de senaste åren kunnat noteras en utveckling även i motsatt riktning. Exempel härpå utgör den ökade andelen rättighetslagstiftning (d.v.s lagstiftning som garanterar enskilda som befinner sig i en utsatt situation vissa

förmåner av grundläggande slag). Den statliga styrningen har också ökat genom utfärdandet av föreskrifter och normer framför allt på det sociala området samt genom styrning av kommunernas och landstingens ekonomi. Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen brukar motiveras med att den kommunala självstyrelsens princip måste vägas mot andra samhälleliga värden, för vilka staten anses ha det yttersta ansvaret.

Statlig styrning brukar motiveras av hänsyn till väsentliga allmänna intressen och de centrala politiska organens behov av att kunna genomföra en fastställd politik för landet i dess helhet.

För det första brukar anföras att *staten har ansvaret för offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket*. Förutom att staten har ansvar för bl.a. utrikespolitik och försvar anses det t.ex. också vara statens uppgift att tillgodose skyddet för medborgarnas liv, hälsa och sociala trygghet samt att garantera rättssäkerheten. Staten har således det övergripande ansvaret för att medborgarnas grundläggande rättigheter inte kränks av vare sig centrala, regionala eller lokala organ.

Hur likformig politiken skall vara och hur stora variationer i lösningar och effekter som kan accepteras i genomförandet är en grundläggande fråga för staten att slå fast. Situationen kompliceras emellertid av att vissa områden inom välfärdspolitiken är utformade dels som rättigheter för den enskilde, dels som ett genomförandeansvar för kommuner och landsting. Det kan således uppstå en uppenbar motsättning mellan rättighetstänkandet och den kommunala självstyrelsens princip om ett faktiskt handlingsutrymme för självstyrelseorganen. Problemställningen aktualiseras främst vid s.k. rättighetslagstiftning. Av betydelse vid sådan lagstiftning är också den roll som förvaltningsdomstolarna fått genom att domstolarna i samband med överklaganden haft att konkretisera innebörden av i lagstiftningen ibland mycket allmänt formulerade rättigheter.

Genom att Sverige tillträtt ett antal internationella konventioner angående skydd för mänskliga rättigheter har staten även ansvar för att konventionerna efterlevs. (Angående t.ex. rätten till domstolsprövning av beslut om kommunala bidrag, se bilaga 4.) Den konflikt som i vissa fall kan uppstå mellan kommunernas och landstingens självstyrelseintresse och skyddet för medborgerliga rättigheter har ibland lett till att självstyrelseintresset fått ge vika.

Ett annat skäl som anses motivera statlig styrning är statens ansvar för *fördelningspolitiken*. I dagens välfärdssamhälle har allmänhetens krav på en likvärdig och rättvis samhällsservice vuxit sig allt starkare. Ingripanden för att garantera en viss samhällelig standard åt alla oavsett var de är bosatta har blivit ett av de viktigaste skälen för statlig styrning och därmed även ett avgörande skäl för en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Liksom då det gäller skyddet för

medborgarnas grundläggande rättigheter är det dock i viss mån en politisk fråga hur långt kraven på jämlikhet och rättvisa skall drivas.

Slutligen brukar behovet av statlig styrning motiveras med *statens övergripande ansvar för samhällsekonomin* och då särskilt stabiliseringspolitiken. Staten har det övergripande ansvaret för att den offentliga verksamheten i vid mening utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk balans. Den kommunala sektorn står för merparten av de offentliga utgifterna. Kommunernas och landstingens ekonomi är därför av avgörande betydelse för statens möjligheter att påverka landets ekonomi i dess helhet. I detta ligger också att den kommunala verksamheten skall drivas rationellt. Motivet för statlig styrning med hänsyn till samhällsekonomin blir självklart större i ekonomiskt besvärliga tider, vilket vi fått erfara under senare år.

Ovan angivna s.k. motstående intressen kan och har också motiverat ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten. Den kommunala självstyrelsen rymmer emellertid också *inneboende begränsningar.*

Kommunal självstyrelse kan enkelt definieras som kommunernas och landstingens rätt att styra sig själva. Med denna självstyrelserätt anses även följa en rätt att besluta om finansieringen (den kommunala beskattningsrätten eller rätten till egna resurser). Den kommunala kompetensen begränsas dels av *lokaliseringsprincipen,* enligt vilken de angelägenheter de kommunala självstyrelseorganen har att sköta skall vara av allmänt intresse för kommunens eller landstingets medlemmar, dels begränsas rörelsefriheten av *besvärsinstituten,* enligt vilka vissa beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär och andra genom kommunalbesvär. Att även *beskattningsmakten* kan begränsas framgår dels av de uttalanden som gjordes vid RF:s tillkomst, dels av den konstitutionella praxis som utvecklats som utfyllnad av RF.

7.1.4 Den kommunala självstyrelsens innebörd - Vad kännetecknar dagens kommunala självstyrelse?

Som kommittén flera gånger tidigare påpekat är det svårt att finna någon enkel och rättvisande definition av kommunal självstyrelse. I begreppet får dock anses ligga att kommunen respektive landstinget själv skall bestämma inom sitt område. Full kommunal självstyrelse inom en sektor existerar emellertid knappast i verkligheten. Den kommunala självstyrelsen är och har alltid varit relativ. För att få en uppfattning om dess faktiska innebörd är det nödvändigt att försöka ange vissa väsentliga beståndsdelar som kan anses kännetecknа den kommunala självstyrelsen.

Genom det uttryckliga omnämnandet av den kommunala självstyrelsen i 1 kap. 1 § RF, tillsammans med stadgandet i 1 kap. 7 § om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar, ger RF uttryck för betydelsen av kommunal självstyrelse som en del av

folkstyrelsen. Det är kommunmedlemmarna som vid allmänna val utser kommunens och landstingets högsta beslutande organ och detta organ utser i sin tur styrelse och nämnder för förvaltningen av den kommunala verksamheten. Genom detta grundlagsskydd *garanteras den politiska beslutanderätten på lokal och regional nivå liksom medborgarnas möjligheter till inflytande över verksamheten.*

Kommunernas och landstingens betydelse som organ för folkviljan och förutsättningarna för den kommunala demokratin har under de gångna årtiondena tilldragit sig mycken uppmärksamhet. Det bör anmärkas att kommunal självstyrelse och kommunal demokrati inte är synonyma begrepp. Kommunal självstyrelse kan föreligga trots att det beslutande organet inte utses i demokratiska former. Däremot är det svårt att tänka sig en fungerande kommunal demokrati om det inte samtidigt förekommer ett utrymme för kommunal självstyrelse. Det är därför av vikt att påpeka att en väl utvecklad lokal och regional demokrati förutsätter att den kommunala självstyrelsen har en reell innebörd. I annat fall riskerar man att det politiska beslutsfattandet på lokal och regional nivå förlorar sin legitimitet.

Som framgått av redovisningen ovan kan den kommunala självstyrelsen emellertid aldrig vara total. Detta har på senare tid uttryckts med att kommunal självstyrelse är en grundläggande, normativ idé och princip om relationen mellan staten och kommunala organ. Bestämmande för denna relations utformning anses för det första vara vilka områden inom den offentliga sektorn som skall vara statliga respektive kommunala, d.v.s. om staten eller de kommunala självstyrelseorganen skall vara huvudman för verksamheten.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen har, som framgått ovan, i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden. Statlig förvaltning har framför allt kommit att användas för uppgifter som kräver stor enhetlighet eller överblick över hela landet medan kommuner och landsting utnyttjats för sådana uppgifter där det ansetts angeläget att låta lokala eller regionala önskemål få genomslag eller där närhetsfaktorer varit av betydelse. Vissa områden - som utrikespolitik, försvar, frågor som gäller rättsvården eller avser fiskala angelägenheter samt socialförsäkringarna - anses vara huvudsakligen statliga uppgifter. Andra anses typiskt kommunala, t.ex. fritid och teknisk service, såsom vatten och avlopp. Även inom det område som avser välfärdsfunktioner som det allmänna riktar till medborgarna - såsom skola, barnomsorg, äldrevård samt hälso- och sjukvård - har kommuner och landsting tillagts betydelsefulla uppgifter. Uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting är emellertid inte en gång för alla given utan måste anpassas till samhällsutvecklingen och rådande förhållanden.

Att närmare analysera den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen är en uppgift som inte

ingår i kommitténs uppdrag eller låter sig göras på den tid som står till kommitténs förfogande. Det förtjänar emellertid att påpekas att man från kommunalt håll på senare tid ifrågasatt om uppgifter, vilka medger ett mycket litet eller i stort sett obefintligt handlingsutrymme för den enskilda kommunen eller landstinget, bör vara föremål för ett kommunalt ansvar och finansieras av kommunalskattemedel. Beträffande andra uppgifter har ett självstyrelseansvar ansetts angeläget men staten kritiserats för att i allt för stor utsträckning styra verksamheten.

Sedan man väl bestämt sig för huvudmannaskapet anses enligt den i dag vedertagna uppfattningen den kommunala självstyrelsens princip gälla för all verksamhet där kommun eller landsting är huvudman. Bestämmande för relationen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen är emellertid - förutom frågan om huvudmannaskapet - hur pass långt den kommunala självstyrelsen skall tillåtas slå igenom inom de områden som kommunerna eller landstingen fått befogenhet respektive ålagts att sköta.

Ramen för vad kommunerna och landstingen får lov att ha hand om anges i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Där sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Genom speciallagstiftning är emellertid kommuner och landsting ålagda att ombesörja vissa angelägenheter, exempel härpå utgör skolan, socialtjänsten och sjukvården. Därutöver har kommuner och landsting genom särskilda s.k. smålagar i vissa fall getts befogenhet att agera även inom områden där de annars inte hade haft denna rätt.

Graden av självstyrelse varierar mellan olika sektorer av den kommunala verksamheten. Genom RF:s förarbeten anses dock kommunerna och landstingen i förhållande till staten vara garanterade en s.k. fri sektor inom vilken det skall finnas utrymme för en kommunal initiativrätt. Inte ens inom denna sektor är emellertid självstyrelsen total. Befogenheten begränsas framför allt av lokaliseringsprincipen och av varje kommunmedborgares rätt till laglighetsprövning av kommunala beslut. Vidare begränsas befogenheten av vissa andra kommunalrättsliga principer, t.ex. likställighetsprincipen och förbudet för kommuner att driva näringsverksamhet med vinstsyfte. Slutligen är det viktigt att påpeka att skiljelinjen mellan s.k. fri och obligatorisk verksamhet inte är en gång för alla given. En angelägenhet, som de kommunala organen ombesörjer inom ramen för sin allmänna kompetens, kan således brytas ut och genom lagstiftning göras obligatorisk. Så har t.ex. skett med den allmänna barnomsorgen.

Som framgått ovan anses den kommunala sjävstyrelsens princip gälla även beträffande sådan verksamhet som kommuner eller

landsting genom lag är ålagda att ombesörja. Inom detta område har emellertid staten - av hänsyn till ovan angivna s.k. motstående intressen - generellt sett större möjligheter att utforma föreskrifter/ normer för hur verksamheten skall bedrivas samt utöva tillsyn.

På samma sätt som om verksamheten drivits av en statlig myndighet innebär speciallagstiftningen olika stark styrning inom olika sektorer. Inom vissa områden kan man tala om att styrningen går mycket långt, t.ex. viss rättighetslagstiftning, medan det inom andra områden ges en betydande frihet åt de kommunala organen. Inom delar av det specialreglerade området omfattas kommuner och landsting också av samma krav vad gäller myndighetsutövning som om verksamheten bedrivits av en statlig myndighet. Ett besluts laglighet och lämplighet kan i sådant fall överprövas genom förvaltningsbesvär.

Förutom ovan angivna begränsningar är kommuner och landsting i egenskap av arbetsgivare eller utövare av viss verksamhet underkastade samma lagstiftning som gäller för andra i sådana sammanhang. Vidare kan staten påverka det kommunala beslutsfattandet och därmed självstyrelsen genom bidrag och bidragsbestämmelser eller annan styrning av den kommunala ekonomin samt genom överläggningar med kommun- och landstingsförbunden.

Kommunernas och landstingens handlingsfrihet begränsas slutligen av de finansiella resurser som står till deras förfogande. Sistnämnda begränsning är kanske den som i dag är mest påtaglig för kommuner och landsting i allmänhet och för vissa kommuner och landsting i synnerhet. Vikten av att självstyrelsen inte bara ges ett formellt utan även ett materiellt innehåll har på senare tid alltmer börjat åberopas. Således var ett av de avgörande skälen för införandet av det kommunala utjämningssystem som trädde i kraft vid årsskiftet att ge kommunerna och landstingen likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva de nationellt betydelsefulla verksamheterna inom självstyrelsens ram.

Vad avser hela den kommunala verksamheten har kommunerna och landstingen nära nog total frihet att bestämma formerna för sin inre organisation. Enligt kommunallagen skall dock kommun- respektive landstingsfullmäktige - förutom en styrelse - tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra de kommunala uppgifterna. Vilka nämnder som skall finnas och deras inbördes förhållande är det emellertid i stor utsträckning upp till kommunerna och landstingen att själva avgöra. Fortfarande finns dock krav på inrättande av en särskild valnämnd samt i vissa fall överförmyndarnämnd. Däremot har de tidigare i speciallagstiftningen intagna kraven på att alla kommuner skall ha byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse samt socialnämnd avskaffats. Förutom i fråga om formerna för den inre organisationen har kommunerna och landstingen - i vart fall inom

vissa områden - stor frihet att besluta om verksamhetens utformning och inriktning samt om prioriteringar mellan olika verksamheter.

För att finansiera sin verksamhet har kommunerna och landstingen en grundlagsstadgad rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Av förarbetena till RF och den praxis som utvecklats kan dock den slutsatsen dras att beskattningsrätten under vissa förutsättningar kan begränsas. Beskattningsrättens innebörd kommer att behandlas mer utförligt i avsnitt 7.2.6. Här skall endast nämnas att det ansetts möjligt att för en sammanlagd tid av tre år förbjuda kommuner och landsting att höja kommunalskatterna.

Vad avser den kommunala ekonomin begränsas kommunernas och landstingens handlingsfrihet även av regler som bl.a. föreskriver att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet samt förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Avsikten är också att regeringen under hösten skall presentera ett förslag om att återinföra kravet om att kommunernas och landstingens ekonomi skall vara i balans. Regeringen har under sommaren 1996 även beslutat att en översyn skall ske av kommunallagens bestämmelser om medelsförvaltningen (dir. 1996:47).

De samhälleliga värden som den kommunala självstyrelsen alltid måste vägas mot, och som redovisats i föregående avsnitt, kan sägas vara lika allmänt omfattade som principen om kommunal självstyrelse. Vad saken handlar om är att finna en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen. Att resultatet av en sådan avvägning kan variera beroende på samhällsutvecklingen är uppenbart. I ekonomiskt besvärliga tider finns det således en tendens att låta det övergripande intresset för samhällsekonomin väga tyngre än principen om kommunal självstyrelse.

Vad som ibland hävdas vara den kommunala självstyrelsens dilemma är att den kommunala verksamheten till så stor del utgörs av sådan verksamhet som kommunerna och landstingen är skyldiga att ombesörja. Den kommunala självstyrelsen är inom dessa områden kringskuren av lagar och föreskrifter och kommunerna och landstingen kan inte under åberopande av medelsbrist underlåta att fullgöra sina åligganden. Om styrningen av den obligatoriska verksamheten hålls oförändrad eller ökar samtidigt som den kommunala verksamheten i stort underkastas ekonomiska restriktioner finns en risk att utrymmet för en egen kommunal initiativrätt successivt krymper. Det är därför av stor vikt att konsekvenserna för självstyrelsen av en typ av begränsning bedöms mot bakgrund av andra redan gällande (eller planerade) begränsningar.

7.1.5 Kommitténs förslag till formulering av den kommunala självstyrelsens innebörd

Kommittén har med utgångspunkt i vad som ovan anförts formulerat följande sammanfattande beskrivning av den kommunala självstyrelsens innebörd.

> Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra*, d.v.s. 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 den kommunala 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.

7.1.6 Sammanfattande bedömning av den kommunala sektorns utveckling efter det att RF trädde i kraft år 1975 samt framtida utvecklingstendenser

Den kommunala sektorn var redan vid nuvarande RF:s tillkomst av betydande omfattning. Därefter har expansionen fortsatt. Förutom att det inom några enstaka områden skett en överflyttning av ansvaret för en verksamhet från staten till de kommunala organen har expansionen framför allt haft sin grund i en ökad volym och ambitionsnivå inom det s.k. välfärdsområdet. Expansionen inom främst äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården har i stor utsträckning även berott på den demografiska utvecklingen.

Då RF trädde i kraft den 1 januari 1975 hade genom den senaste kommunindelningsreformen antalet kommuner reducerats till 278 stycken. Genom reformen skapades inte bara större utan också mer kompetenta kommuner. Utvecklingen under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet kom i stor utsträckning att präglas av den förändrade situation som kommunsammanslagningarna innebar. Kommunerna och även landstingen gavs efterhand allt större frihet att utforma verksamheten utifrån lokala respektive regionala förhållanden och detaljregleringen av den kommunala verksamheten minskade.

Denna ideologiska utveckling mot ett ökat ansvar för de kommunala organen har varit kännetecknande för hela tidsperioden från 1975.

Från mitten av 1980-talet har även det försämrade statsfinansiella läget i allt större utsträckning kommit att prägla utvecklingen. De ökade kraven på resurshushållning och effektivitet, men även svårigheterna att från central nivå detaljerat försöka reglera den alltmer omfattande och komplexa kommunala sektorn, har medfört ytterligare behov av decentralisering, avreglering och en ökad organisationsfrihet för kommuner och landsting. Samtidigt har den ekonomiska krisen emellertid också fört med sig ett ökat behov från statens sida att påverka den kommunala sektorns ekonomi.

En sammanfattande bedömning av utvecklingen under de senaste två årtiondena är att kommunerna och landstingen efterhand getts ett ökat handlingsutrymme genom att den tidigare tämligen omfattande detaljstyrningen av den kommunala sektorn i stor utsträckning övergetts. Den minskade detaljregleringen har emellertid inom vissa områden ersatts av andra former av statlig styrning, främst på det ekonomiska planet. Inom andra områden - främst det sociala - har det visserligen skett en avreglering, men det har också tillkommit lagstiftning, som innebär att tidigare oreglerade verksamheter har reglerats, t.ex. i form av rättighetslagstiftning.

Motsättningen mellan kravet på kommunal självstyrelse och kravet på rättvisa och jämlikhet mellan individer över hela landet har också fått ökad aktualitet i en situation där kommunerna och landstingen av ekonomiska skäl ibland inte kan erbjuda en service som överensstämmer med de ambitioner som riksdag och regering har uttryckt på nationell nivå. Lösningen på denna konflikt har i vissa fall varit en ökad detaljreglering av den kommunala verksamheten. I andra fall har ansvaret för en viss verksamhet överflyttats från kommunala till statliga organ. Slutligen har staten - i syfte att ge alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar - använt sig av olika former av bidragssystem för att kompensera för de skillnader som finns mellan olika kommuner respektive landsting i fråga om skattekraft och kostnader för att bedriva kommunal verksamhet.

Det finns anledning förmoda att avvägningen mellan den kommunala självstyrelsen och andra samhälleliga värden kommer att ha stor betydelse även i framtiden. Ett tydligt exempel härpå är den diskussion som för närvarande förekommer om avvägningen mellan den lokala beslutanderätten och nationella krav på en enhetlig reglering då det gäller utformningen av reglerna för socialbidrag.

Konflikter mellan den kommunala självstyrelsen och statens övergripande ansvar uppstår ofta i verkligheten. Den tendens som varit mest framträdande under de senaste två decennierna är dock att utvecklingen lett till en ökad samverkan mellan stat, kommun och landsting.

Redan i mitten av 1970-talet påbörjades i den s.k stat-kommungruppen en nära samverkan mellan staten, kommunerna och landstingen. Denna samverkan, som fortsatte via stat-kommunberedningen, har lett till en alltmer utvecklad dialog och ibland till överenskommelser mellan staten och företrädare för kommunsektorn. Denna modell med överläggningar mellan staten och kommunsektorn har blivit ganska typisk för svensk del. Så sent som våren 1996 träffades t.ex. en överenskommelse mellan regeringen och kommun- och landstingsförbunden angående den ekonomiska utvecklingen inom den kommunala sektorn under 1997 och 1998.

Även i andra avseenden har behovet av samverkan ökat. Ett exempel på detta från senare tid är den betydelse kommunala insatser och en nära samverkan mellan stat och kommun ansetts ha på arbetsmarknads- och näringspolitikens område. Andra exempel på en ökad samverkan är den försöksverksamhet som f.n. pågår med medborgarkontor (SFS 1994:686) samt finansiell samverkan mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst (SFS 1994:556). Ett nytt inslag i relationen mellan stat, kommun och landsting är också att staten avtalat om viss verksamhet med kommuner respektive landsting, t.ex. flyktingmottagning, sysselsättningsåtgärder för arbetslösa ungdomar samt vårdgaranti.

Av det föregående har framgått att kommunerna och landstingen - liksom samhället i övrigt - på grund av den ekonomiska krisen ställts inför nya problem. Kommunerna och landstingen har emellertid också av andra orsaker funnit skäl att ompröva sin verksamhet. Således har medborgarnas krav på mångfald och en hög servicenivå skapat behov av att erbjuda en ökad valfrihet mellan verksamheter med olika inriktning. Detta har naturligtvis fått betydelse för kommunerna och landstingen som serviceproducenter. Kommunernas och landstingens omvärldsberoende har också ökat genom inträdet i EU och det internationella samarbetet på olika områden.

7.2 Den kommunala självstyrelsens förhållande till RF

7.2.1 Inledning

Som flera gånger tidigare påpekats har det genom tiderna rått stor enighet om den kommunala självstyrelsens betydelse för det svenska samhällsskicket. Mot bakgrund härav kan det synas anmärkningsvärt att kommunernas och landstingens ställning inte blivit föremål för större uppmärksamhet i RF. Samtidigt kan emellertid konstateras att avsaknaden av detaljerade bestämmelser kring den kommunala själv-

styrelsesektorn i RF inneburit att utvecklingen mot ett ökat ansvarsområde för de kommunala organen varit möjlig utan att för den skull kräva grundlagsändringar. Regleringen i RF har inte heller lagt hinder i vägen för avregleringen av den kommunala sektorn eller den ökade organisationsfriheten för kommuner och landsting.

Att RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten har karaktären av principstadganden har å andra sidan fått till följd att ledning för bestämmelsernas tolkning måst sökas i RF:s förarbeten. Dessa har utförligt behandlats i kapitel 2. I detta kapitel diskuteras - utifrån olika problemställningar - hur den kommunala självstyrelsens innebörd förhåller sig till RF och dess förarbeten.

7.2.2 Kommunal självstyrelse - en del av folkstyrelsen

Kommunernas och landstingens viktigaste funktion i det svenska samhällsskicket kan sägas vara att på den kommunala självstyrelsens grund möjliggöra ett lokalt och regionalt inflytande över de offentliga uppgifterna och till detta fogade möjligheter för medborgarnas politiska ansvarsutkrävande på dessa nivåer.

För att kommunerna och landstingen skall kunna leva upp till sin uppgift att på den kommunala demokratins grund förverkliga folkstyrelsen är det en första förutsättning att medborgarna vill engagera sig i det lokala arbetet och beslutsfattandet samt att deras engagemang framstår som meningsfullt. För att förmå medborgarna till engagemang måste beslutsprocessen ge medborgarna en möjlighet att vara delaktiga i det politiska beslutsfattandet; besluten måste åtminstone på längre sikt stå i överensstämmelse med majoritetens uppfattning och medborgarna måste kunna ställa beslutsfattarna till ansvar för vidtagna åtgärder. Vidare måste de uppgifter och ställningstaganden som är ett lokalt eller regionalt ansvar vara av reell betydelse för medborgarna. Det måste med andra ord finnas utrymme att välja mellan olika alternativ. Om medborgarnas deltagande utarmas till ren verkställighet eller formalbeslut finns en risk att de varken anser att det är meningsfullt att rösta eller att arbeta kommunalpolitiskt.

Den kommunala självstyrelsen ger medborgarna möjlighet till demokratisk skolning och en träning i att sköta lokala arbetsuppgifter. I stor utsträckning bygger den kommunala självstyrelsen på väl fungerande partiorganisationer. Det folkliga engagemanget och brett förankrade politiska partier ger det politiska beslutsfattandet på kommunal nivå en legitimitet hos medborgarna. Ett minskat utrymme för den kommunala självstyrelsen skulle leda till ett minskat intresse för att engagera sig politiskt i kommuner och landsting. Detta skulle inte endast urholka den kommunala demokratin utan också försvaga den breda folkliga basen till rikspolitiken. En väl fungerande kommu-

nal självstyrelse med ett tydligt ansvar för sina uppgifter är således av stor vikt för hela den svenska folkstyrelsen.

Dessa allmänna synpunkter på den kommunala självstyrelsens betydelse för en levande lokal och regional demokrati överensstämmer med RF:s syn på den kommunala självstyrelsen och påkallar inte i sig några grundlagsändringar. Vid en allmän översyn av RF:s bestämmelser rörande kommunerna och landstingen kan det dock finnas skäl att överväga om de kommunala organens funktion i det svenska samhällsskicket kan göras tydligare. Även i några andra avseenden som har samband med den kommunala självstyrelsens principiella betydelse för det politiskt-demokratiska systemet finns det skäl att överväga vissa tillägg till RF.

7.2.3 Ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen har inte reglerats på annat sätt i RF än att det föreskrivs att kommunernas åligganden och befogenheter skall meddelas i lag. Vad gäller den närmare ansvarsfördelningen framhölls i förarbetena 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 självstyrelsesektor. I stället menade man att arbets- och befogenhetsfördelningen i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Det i förarbetena redovisade synsättet på ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen får anses ha visat sig vara korrekt. Även för framtiden måste det bedömas som angeläget att gränserna för en kommunal självstyrelsesektor inte slås fast i grundlagen utan i stället kan ändras i takt med den fortsatta samhällsutvecklingen. Detta hindrar emellertid inte att vissa principer för ansvars- och uppgiftsfördelningen kan komma till uttryck i RF.

Generellt sett avser frågan om ansvars- och uppgiftsfördelningen dels om en uppgift skall ombesörjas centralt eller decentraliserat, dels om det är statliga myndigheter eller självstyrelseorgan som skall svara för uppgiften.

Vissa offentliga uppgifter - som kan sägas handla om att trygga riksintressen eller som av andra skäl kräver ett stort mått av likformighet eller överblick över hela landet - lämpar sig mindre väl för ett kommunalt ansvar utan bör i huvudsak ankomma på staten, antingen centralt eller i en decentraliserad organisation. För sådana offentliga

uppgifter som naturligare bör anförtros den kommunala sektorn måste också en statlig styrning kunna ske, om än i varierande utsträckning.

En betydelsefull faktor vid prövningen av huvudmannaskapet för en viss uppgift är och bör vara om verksamheten gagnas av att beslutsfattandet sker nära människorna och så att lokala och regionala synpunkter och förhållanden kan vägas in i besluten.

Betydelsen av att offentliga beslut fattas nära människorna har kommit till uttryck i Europakonventionen om kommunal självstyrelse, vilken anger att offentliga uppgifter normalt skall utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgarna.

Inom EG-rätten är subsidiaritetsprincipen välkänd. Denna innebär, i överensstämmelse med närhetsprincipen, att unionen - utanför det område där unionen har exklusiv kompetens - endast skall agera om och i den mån den planerade åtgärden på grund av dess omfattning eller effekter inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (artikel 3 b).

Enligt dessa principer finns det 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 bör således ett kommunalt självstyrelseansvar utgöra en betydelsefull faktor, och en allmän strävan bör vara att så långt det är möjligt låta offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. Med detta synsätt bör statliga myndigheter främst handlägga sådana uppgifter som med hänsyn till sin karaktär eller geografiska räckvidd inte lämpar sig för ett kommunalt ansvar.

Kommittén har övervägt om här angivna principer om ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ skall komma till uttryck i RF. Preciserade bestämmelser skulle emellertid kräva en ingående genomgång av olika beslut i huvudmannaskapsfrågor och en analys av dessa. Detta har inte varit möjligt av tidsskäl. Från kommunal självstyrelsesynpunkt har kommittén inte heller funnit det lämpligt att genomföra en avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter, i synnerhet inte som diskussionen under senare tid framför allt handlat om en ökad samverkan mellan stat, kommun och landsting. Genom att samla väsentliga bestämmelser om kommuner och landsting i ett särskilt kapitel i RF - och i en bestämmelse understryka den betydelse principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas i normgivningssammanhang - vill kommittén markera vikten av den kommunala självstyrelsen och ge uttryck för betydelsen av att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt.

7.2.4 Hänsynen till principen om kommunal självstyrelse vid normgivning rörande kommunerna och landstingen

Som påpekats flera gånger tidigare är det inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden eller vid annan normgivning ställs mot andra intressen, t.ex. medborgarnas krav på rättvisa och jämlikhet. Ibland uppstår då en omfattande diskussion kring avvägningen mellan kommunernas och landstingens krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det är emellertid inte alltid som konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för så noggranna överväganden som vore önskvärt. Regler som säkerställer att den kommunala självstyrelsen beaktas vid normgivning rörande kommunerna och landstingen saknas också i RF. Det är kommitténs uppfattning att ett stadgande av sådan innebörd skulle fylla en viktig funktion. Med en sådan bestämmelse skulle man åstadkomma en regelmässig avvägning av självstyrelseintressena i lagstiftningsprocessen och ge riksdagen ett bättre underlag att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen. Ett sådant stadgande skulle också få till följd att statliga förvaltningsmyndigheter inför utfärdandet av olika former av föreskrifter blir tvungna att särskilt överväga föreskrifternas konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Ett område där den av kommittén föreslagna bestämmelsen bör få konsekvenser för normgivningen är området rättighetslagstiftning. I syfte att undvika den konflikt som inom detta område kan uppstå mellan kommunernas och landstingens självstyrelseintresse och medborgarnas intresse av att garanteras vissa sociala rättigheter är det viktigt att det vid lagstiftningen görs en tydlig avvägning mellan dessa motstående intressen och att lagstiftningen även får en så stringent utformning att tolkningsproblem i görligaste mån undviks.

Som ovan anförts innebär kommunal självstyrelse ett beslutsfattande som sker nära medborgarna och med deras medverkan. Ett särskilt hänsynstagande till principen om kommunal självstyrelse i normgivningssammanhang leder därför till att man särskilt bör sträva efter att låta beslutsfattandet ske nära medborgarna och så att lokala och regionala synpunkter och förhållanden kan vägas in i besluten.

7.2.5 Kommunal självstyrelse - en princip för all kommunal verksamhet

I kommunallagstiftningen har man alltsedan 1862 års kommunalförordningar utgått från den kommunala självstyrelsen som en princip för all kommunal verksamhet. Detta har också kommit till uttryck i 1 kap. 1 § nuvarande kommunallag, som stadgar att kommuner och landsting på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som

anges i den lagen eller i särskilda föreskrifter. Enligt detta synsätt finns det egentligen inte anledning att dela upp de kommunala angelägenheterna i olika områden utan beträffande alla gäller principen om kommunal självstyrelse, även om graden av självstyrelse kan variera.

Inom kommunalrättsdoktrinen, men även i andra sammanhang, är det emellertid vanligt att en uppdelning görs av de kommunala angelägenheterna. En sådan uppdelning, vilken nämns i förarbetena till RF, är uppdelningen mellan kommunernas och landstingens egna angelägenheter, den s.k. fria sektorn, och sådana angelägenheter som kommunerna respektive landstingen i lag ålagts att sköta, den s.k. obligatoriska sektorn. Den fria sektorn skulle då omfatta den allmänna (fakultativa) kompetensen medan den obligatoriska sektorn enbart skulle avse specialreglerad kompetens. Även en uppdelning mellan självstyrelseärenden och självförvaltningsärenden (d.v.s egentliga statliga ärenden) har förekommit.

En uppdelning av den kommunala verksamheten i en fri respektive en obligatorisk sektor kan ur pedagogisk synpunkt ha sina förtjänster. Det är emellertid viktigt att hålla i minnet dels att den enskilda kommunen eller landstinget i praktiken kan känna sig tvingad att ombesörja även sådana uppgifter som definitionsmässigt ligger inom ramen för den fria sektorn, dels att gränsen för den fria sektorn kan ändras genom att en verksamhet som det tidigare stått kommunen respektive landstinget fritt att ombesörja specialregleras och görs obligatorisk. Det är vidare angeläget att påpeka att en uppdelning av den kommunala verksamheten i olika områden inte innebär att man därmed begränsar den kommunala självstyrelsen till endast sådana verksamheter som ligger inom ramen för den fria sektorn. Det kan emellertid diskuteras om det inte var just det som gjordes i förarbetena till RF.

Begreppet kommunal självstyrelse angavs i förarbetena ge uttryck åt principen om en *självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna*. Den kommunala självstyrelsen diskuterades emellertid i ordalag som närmast för tanken till att den endast avsåg, eller i vart fall var starkt begränsad till, kommunernas egna angelägenheter inom ramen för en fri sektor. Departementschefen uttalade således bl.a. följande.

> "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....."

Den uppdelning som gjordes i förarbetena mellan sådan verksamhet som kommunerna och landstingen genom speciallagstiftning ålagts att sköta och kommunernas respektive landstingens egna angelägenheter (den fria sektorn) har avspeglat sig i de, om än mycket sparsamt förekommande, grundlagsbedömningar som gjorts av olika förslag till lagstiftning som inneburit en begränsning av den kommunala bestämmanderätten.

Under åberopande av att skolan hörde till den statligt reglerade verksamheten och inte till kommunernas fria sektor ansåg Lagrådet år 1992 att RF inte lade hinder i vägen för ett lagförslag innebärande skyldighet för kommuner att anslå medel till friskolor. Även i samband med olika bedömningar av lagförslag rörande den kommunala beskattningsrätten har KU angett att begränsningar i beskattningsrätten skall bedömas bl.a. utifrån principen om de bevarar utrymme för en fri sektor för kommunerna.

Den kommunala verksamheten utgörs i dag till övervägande del av sådan verksamhet som kommunerna och landstingen genom lag ålagts att ombesörja. Huvudskälet för att anförtro de kommunala organen allt fler verksamheter av stor nationell betydelse kan sägas ha varit att kommunerna och landstingen i kraft av den kommunala självstyrelsen och med sin demokratiska förankring ansetts bättre lämpade än andra organ att tillgodose medborgarnas intressen. Att principen om kommunal självstyrelse ansetts tillämplig även vid kommunernas och landstingens handhavande av de obligatoriska verksamheterna har framgått av bl.a. förarbetena till tidigare kommunallagar, och har slutligen skrivits in i nuvarande kommunallag. Som framgått ovan kan det emellertid diskuteras om inte RF:s förarbeten ger uttryck för en annan, och mer begränsad, syn på den kommunala självstyrelsen. Med hänsyn till den betydelse förarbetena fått för uttolkningen av den kommunala självstyrelsens innebörd är det angeläget att i RF införa en bestämmelse som tydligt anger att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter all kommunal verksamhet. Med ett sådant stadgande skulle RF - i likhet med kommunallagen - spegla dagens syn på den kommunala självstyrelsen.

7.2.6 Den kommunala beskattningsrätten

Den kommunala beskattningsrätten har ända sedan 1862 ansetts oupplösligt förknippad med den kommunala självstyrelsen och är också inskriven i 1 kap. 7 § andra stycket RF. Denna bestämmelse kan sägas innebära ett grundlagsskydd för kommunernas och landstingens rätt att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet. Beskattningsrättens närmare

innebörd och hur långt grundlagsskyddet sträcker sig har emellertid inte preciserats utan blivit föremål för tolkningar i olika sammanhang. Det förekommer även tolkningar med innebörden att RF:s bestämmelse inte innebär något egentligt grundlagsskydd.

Till att börja med kan konstateras att förarbetena till RF är något motsägelsefulla. Å ena sidan skulle, enligt departementschefen, principen om kommunernas rätt att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet förankras i grundlag. De grunder efter vilka kommunalskatt fick tas ut skulle dock bestämmas i lag. Å andra sidan angavs att bestämmelsen om den kommunala beskattningsrätten var ett principstadgande och inte var att läsa så att beskattningsrätten var fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kunde bestämma skatteuttagets storlek. I den allmänna motiveringen anfördes bl.a. att den kommunala initiativrätten ansågs starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten och att en ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala ändamål och åtgärder förutsatte en kombination av politiskt och ekonomiskt ansvar. På samma sätt som vid diskussionen om den kommunala självstyrelsen kopplades således beskattningsrätten samman med den kommunala initiativrätten. Innebörden härav är dock inte alldeles klar.

Enligt en tolkning skulle kopplingen mellan beskattningsrätten och den kommunala initiativrätten innebära att det endast för finansieringen av kommunens s.k. egna angelägenheter skulle föreligga en ovillkorlig kommunal beskattningsrätt. Den inbördes avvägningen av hur stor del av de obligatoriska uppgifterna som skall täckas med statlig respektive kommunal skatt skulle därmed tillhöra det område som med stöd av 8 kap. 5 § RF kan bestämmas genom lag. Enligt denna tolkning skulle skatteväxlingar för att finansiera den obligatoriska verksamheten kunna ske från kommunsektorn till staten, dock endast om de beslutas i lagform och under förutsättning att kommunerna och landstingen bibehåller sin rätt att utdebitera skatt för att finansiera frivillig kommunal verksamhet. En sådan tolkning skulle också innebära att staten - på grund av sitt överordnade ansvar för den obligatoriska verksamheten - även skulle ha rätt att bestämma kommunernas skatteuttag för att finansiera denna verksamhet.

Den nu redovisade tolkningen är inte okontroversiell. Att påstå att den kommunala beskattningsrätten var avsedd att ha denna innebörd skulle - mot bakgrund av dels den betydelse begreppet "sina uppgifter" har i andra sammanhang, dels den restriktiva inställning som KU och Lagrådet senare intagit till begränsningar i beskattningsrätten - föra för långt. En sådan tolkning står knappast heller i överensstämmelse med den av kommittén redovisade slutsatsen att den kommunala självstyrelsen är en princip för all kommunal verksamhet.

Utgångspunkten måste enligt kommitténs uppfattning i stället vara att rätten att ta ut skatt för skötseln av "sina uppgifter" avser inte bara

de uppgifter som ryms inom den allmänna kompetensen utan även de specialreglerade uppgifterna. (Kommittén återkommer i kap. 8 till tolkningen av begreppet "sina uppgifter" i samband med frågan om inomkommunal inkomstutjämning.) Härmed är emellertid inte beskattningsrättens närmare innebörd avgjord.

Situationen kompliceras dels av att det är riksdagen som beslutar om såväl skatt till staten som om grunderna för den kommunala beskattningen, dels av det förhållandet att den kommunala verksamheten inte bara finansieras med egna skatter utan även med statsbidrag. Vad gäller sistnämnda förhållande är det helt klart så att beskattningsrätten är relativ i så måtto att skatt endast får utdebiteras i den omfattning som behövs för skötseln av de uppgifter som på olika grunder åvilar kommunen. Genom statsbidragsgivning kan således staten i viss mån påverka kommunalskatterna så att de hamnar på en nivå som utifrån en skattepolitisk bedömning anses rimlig. Så har också skett under årens lopp dels genom s.k. vanlig statsbidragsgivning, dels genom en skatteutjämnande bidragsgivning.

Då det gäller den kommunala beskattningsrättens förhållande till riksdagens beskattningsmakt enligt 1 kap. 4 § RF samt det som i 8 kap. 5 § RF benämns grunderna för den kommunala beskattningen är situationen betydligt mer komplicerad.

Föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen finns i kommunalskattelagen (1928:370). Därutöver regleras debitering och uppbörd i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Enligt denna lag sker debitering och uppbörd av både statlig och kommunal skatt av staten. De medel som uppbärs betalas ut till kommunerna och landstingen enligt en viss ordning.

Principerna för vad som skall ligga till grund för den kommunala beskattningen har under årens lopp ändrats ett flertal gånger. Således har t.ex. kommunalskatten förändrats från att ha varit en kombination av inkomst-, företags-, kapital-, och fastighetsskatt till att numera vara en renodlad inkomstskatt. Även andra mindre ingripande ändringar i kommunalskattereglerna har beslutats, t.ex. förändringar av det kommunala grundavdraget.

I samband med olika skatteomläggningar har den påverkan på kommunernas och landstingens inkomster, som de ändrade skattereglerna inneburit, föranlett diskussion om i vad mån kompensation skulle utgå till kommunsektorn för inkomstbortfallet. Vid några tillfällen har kompensation också varit aktuell i motsatt riktning, d.v.s. från kommunsektorn till staten. Då kompensation ansetts skola utgå i någondera riktning har olika bidrags- och avräkningsmetoder använts, vilka oftast beslutats i lagform. Någon diskussion kring grundlagsenligheten av beslutade ändringar i principerna för den kommunala

beskattningen och hur dessa förhåller sig till den kommunala beskattningsrätten har -såvitt kommittén kunnat utröna - inte förts.

Vid ett tillfälle har dock KU och finansutskottet prövat om vissa likartade åtgärder kunde anses innebära begränsningar i beskattningsrätten. Det var i samband med riksdagsdebatten år 1982 då förslag lades om att på olika sätt reducera det kommunala skatteunderlaget (dock utan att genomföra några förändringar av beskattningsreglerna). Resultatet av de båda utskottens bedömning av grundlagsenligheten av föreslagna begränsningar blev olika (se härom avsnitt 4.2.3). Vad som i sammanhanget är intressant är framför allt att de föreslagna åtgärderna - vilka gick ut på att resultatet av de kommunala beskattningsåtgärderna skulle reduceras genom att delar av skatteunderlaget räknades bort eller med andra ord att kommunerna och landstingen inte skulle få tillbaka sina skatteinkomster ograverade - i någon mening ansågs innebära begränsningar i den kommunala beskattningsrätten.

Av vad som ovan anförts framgår att det inte är alldeles enkelt att dra någon tydlig gräns mellan sådana bestämmelser som endast kan anses avse grunderna för beskattningen och sådana som även berör beskattningsrätten i sig. Principerna för vad som skall ligga till grund för den kommunala beskattningen påverkar onekligen beskattningsrättens innehåll och funktion. Samtidigt kan den kommunala beskattningen inte ses isolerad från den statliga beskattningen.

Staten måste utifrån en skattepolitisk helhetsbedömning kunna göra en avvägning mellan kommunal och statlig skatt samt mellan kommunalskatterna inbördes. Detta sker genom att riksdagen beslutar om skatt till staten samt anger grunderna för den kommunala beskattningen. Vidare sker en avvägning genom riksdagens beslut om olika utjämnings- och transfereringsåtgärder. Av betydelse för den ekonomiska kopplingen mellan staten och kommunsektorn är också den s.k. finansieringsprincipen, vilken tillämpas sedan år 1993 och i korthet innebär att kommunerna respektive landstingen inte av staten får åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om staten fattar beslut som innebär att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare får staten, å andra sidan, minska de statliga bidragen till kommunsektorn.

Av det föregående har framgått att det är riksdagen och inte kommunerna och landstingen som bestämmer principerna för hur kommunalskatt skall tas ut. Riksdagens befogenhet kan emellertid inte ses isolerad från RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Som Lagrådet påpekat i samband med bedömningen av tillåtligheten av kommunala skattestopp innebär emellertid det förhållandet att grunderna för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag - i förening med att RF inte innehåller några garantier

för att beskattningsrätten skall lämnas oinskränkt - att vissa begränsningar i beskattningsrätten onekligen får beslutas.

Diskussionen om var gränsen går mellan en tillåten respektive en otillåten inskränkning har i stor utsträckning varit fokuserad på frågan om tillåtligheten av skattetak respektive skattestopp. Med utgångspunkt i de uttalanden och bedömningar som gjorts i samband med denna typ av ingrepp i beskattningsrätten och vad som ovan anförts avser kommittén att försöka formulera några allmänna riktlinjer för under vilka omständigheter inskränkningar i beskattningsrätten kan anses förenliga med nuvarande lydelse av RF.

Som ovan anförts framgår redan av förarbetena till RF att den kommunala beskattningsrätten inte innebär att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Vad som ligger i detta uttalande är något oklart. Att det som sägs måste uppfattas som en begränsning av beskattningsrätten är emellertid uppenbart. I lagstiftningssammanhang har man genom olika kriterier försökt ange var gränsen går mellan en otillåten respektive en tillåten inskränkning.

Då frågan om tillåtligheten av skattetak första gångerna var uppe till bedömning i KU uttalades bl.a att en inskränkning av den kommunala beskattningsrätten aldrig fick innebära att den kommunala självstyrelsen eller beskattningsrätten helt upphävdes (något som borde vara självklart mot bakgrund av principernas grundlagsskydd) samt att begränsningar skulle bedömas med ledning av principen om de bevarar utrymme för en fri sektor för kommunerna och även bibehåller åtminstone en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa beskattningens storlek.

Då det en tid senare blev aktuellt för Lagrådet att pröva grundlagsenligheten av ett tillfälligt skattestopp förde Lagrådet in en något annan dimension i frågeställningen. Som allmän utgångspunkt angav Lagrådet att i ju högre grad ingripanden i beskattningsrätten innebar en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter desto betänkligare blev åtgärden från konstitutionell synpunkt. Lagrådet uttalade därefter att frågan hur långtgående ingripanden som fick göras måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och den tid under vilken de skulle gälla. Lagrådet tillade att gränsdragningen emellertid inom vissa ramar snarare blev en politisk än en rättslig fråga. Lagrådet ansåg att det föreslagna tillfälliga skattestoppet kunde accepteras från konstitutionell synpunkt. Samma slutsats kom Lagrådet till även vid en senare bedömning av en förlängning av skattestoppet så att det slutligen kom att gälla under tre år. Man kan således konstatera att RF:s bestämmelse om den kommunala beskattningsrätten inte hindrat tillfälliga skattestopp.

Som framhållits flera gånger tidigare i detta betänkande utgör den kommunala beskattningsrätten en väsentlig förutsättning för den

kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten måste därför ses mot bakgrund av den betydelse som den kommunala självstyrelsen tillmäts i RF. Härav följer att frågor om kommunal beskattningsrätt måste behandlas med särskild omsorg. Av det föregående har emellertid också framgått att RF:s bestämmelser inte ovillkorligen hindrar åtgärder som begränsar beskattningsrätten samt att en viss åtgärds tillåtlighet - på grund av det nära sambandet mellan den statliga och den kommunala ekonomin - måste ses i sitt sammanhang och inte isolerat.

Skattestopp kan sägas utgöra den mest ingripande begränsningen av den kommunala beskattningsrätten och därmed även ett allvarligt ingrepp i självstyrelsen. Genom lagstiftning om skattestopp fråntas kommunerna och landstingen all rätt att höja skattesatsen över den nivå som gäller då lagstiftningen börjar tillämpas. Det är uppenbart att en sådan inskränkning av beskattningsrätten endast kan få beslutas om det föreligger mycket speciella omständigheter. Det är också uppenbart att skattestopp endast kan tillåtas för begränsad tid.

Även skattetak innebär att kommunerna och landstingen förlorar rätten att bestämma utdebiteringen över en av staten fastställd nivå. Den faktiska begränsningen av kommunernas och landstingens handlingsfrihet blir emellertid beroende av hur skattetaket konstrueras. Ett skattetak som läggs på en nivå där kommunerna och landstingen har kvar en viss frihet att bestämma utdebiteringen även i höjande riktning innebär inte en lika ingripande begränsning som ett skattestopp. Å andra sidan kan ett skattetak som tvingar vissa kommuner och landsting att sänka skatten ses som en allvarligare inskränkning än ett skattestopp. Lagrådets resonemang har giltighet även i dessa situationer; i ju högre grad ingripanden i beskattningsrätten innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun eller ett landsting att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt.

Även andra typer av begränsningar som på ett eller annat sätt berör den kommunala beskattningsrätten - t.ex. utgiftstak eller begränsningar av det kommunala skatteunderlaget - bör bedömas utifrån ovan angivna resonemang. Om sådana begränsningar negativt påverkar utrymmet för kommunerna och landstingen att handha sina uppgifter bör de ses som ett ingrepp i beskattningsrätten, även om det därmed inte är avgjort att begränsningen är otillåten. Då det gäller åtgärder av nu aktuellt slag finns nämligen inte några klara hållpunkter för hur långt grundlagsskyddet sträcker sig.

Visserligen kan konstateras att riksdagen vid ett flertal tillfällen beslutat om åtgärder som inneburit att underlaget för den kommunala beskattningen begränsats utan att det i dessa sammanhang uppstått någon diskussion om grundlagsenligheten härav. Möjligen skulle man av detta kunna dra slutsatsen att åtgärderna ansetts grundlagsenliga.

Det bör emellertid noteras att de begränsningar som beslutats i många fall kombinerats med att kommunsektorn i någon form fått kompensation för inkomstbortfallet, en omständighet som naturligtvis minskar benägenheten att diskutera huruvida åtgärden i sig är grundlagsenlig och som även har betydelse för bedömningen av om en åtgärd innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter.

Vad som ovan anförts skall ses som allmänna riktlinjer för hur man bör se på olika typer av åtgärder som innebär en begränsning av den kommunala beskattningsrätten. Som tidigare påpekats kan emellertid en begränsande åtgärd inte ses isolerat. Åtgärder av typ skattetak eller skattestopp kan t.ex. kombineras med andra åtgärder som begränsar den kommunala handlingsfriheten än mer än vad själva begränsningen i utdebiteringsrätten anger, t.ex föreskrifter som syftar till att kontrollera och garantera att skattestoppet/skattetaket efterlevs. Å andra sidan kan, som ovan noterats, en begränsning i beskattningsrätten i viss mån motverkas genom ökade statliga bidrag till kommunsektorn eller genom avreglering som innebär minskade åtaganden.

Liksom vid andra konflikter mellan den kommunala självstyrelsen och andra viktiga samhällsintressen måste de samlade åtgärdernas begränsande verkan dessutom vägas mot det ändamål som åtgärderna avser att tillgodose. I varje enskilt fall måste det därför bli en avvägningsfråga om aktuella åtgärder strider mot grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten. Det går således inte att i en grundlag slå fast beskattningsrättens exakta innebörd. Av detta skäl har kommittén kommit till slutsatsen att det likaledes är svårt att i grundlagstext precisera dess begränsningar.

Av de olika typer av begränsningar som hittills varit aktuella utgör åtgärder av typ skattestopp respektive skattetak de mest ingripande inskränkningarna i kommunernas och landstingens beskattningsrätt. Trots det måste denna typ av åtgärder kunna tillåtas under speciella omständigheter. Enligt kommitténs uppfattning bör begränsningar i kommunernas och landstingens rätt att bestämma skatteuttagets storlek endast få ske om det föreligger synnerliga skäl för en sådan åtgärd, t.ex. om de utgör led i en samlad stabiliseringspolitisk handlingsplan. Sådana åtgärder bör också endast få beslutas för viss begränsad tid. Av vad som här sagts följer att åtgärderna bör vara av undantagskaraktär.

I kommittén har förts en omfattande diskussion kring frågan under hur lång tid som det kan anses förenligt med RF att begränsa kommunernas och landstingens rätt att bestämma skatteuttagets storlek. Kommittén har emellertid kommit till slutsatsen att det inte är möjligt att ange någon generell tidsgräns för åtgärder av detta slag. De svårigheter som alltid föreligger då det gäller att bedöma den framtida ekonomiska situationen medför dock att åtgärder av typ skatte-

stopp/skattetak varken kan eller bör beslutas för någon längre tidsperiod. En rimlig utgångspunkt, som också kan anses stå i överensstämmelse med lagstiftningen om skattestopp för åren 1991-1993, är att åtgärder av detta slag bör beslutas för högst två år i taget. En riktlinje bör enligt kommittén vidare vara att tillåtligheten av nya föreskrifter av denna ingripande karaktär efter en begränsad tid bör underställas en av folket vald ny riksdag. Med denna utgångspunkt bör beslut om åtgärder av nu aktuellt slag längst få gälla fram till det ordinarie riksdagsval som följer närmast efter det att föreskriften beslutas. Som kommittén tidigare anfört bör åtgärder av typ skattestopp/skattetak vara av undantagskaraktär. I detta ligger att det efter en mandatperiod med ett flerårigt skattestopp/skattetak inte omedelbart bör fattas beslut om nya åtgärder av samma slag.

I likhet med vad som hittills varit fallet anser kommittén att beslut av detta slag bör föregås av överläggningar mellan regeringen och företrädare för kommunerna och landstingen.

Enligt kommitténs bedömning bör ovan angivna riktlinjer tillämpas även vad avser den metod för att motverka kommunala skattehöjningar som regeringen föreslagit i proposition 1995/96:213 om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998 (angående metodens utformning, se ovan avsnitt 4.2.7).

Vad gäller andra typer av åtgärder som på ett eller annat sätt påverkar det reella innehållet i den kommunala beskattningsrätten kan dessa vara av mycket varierande slag samt innebära olika stor påverkan på det faktiska utrymmet för kommunal självstyrelse. Det går därför inte att i generella termer ange vilka åtgärder som i dessa sammanhang är tillåtna respektive otillåtna. I den mån en åtgärd av nu aktuellt slag får lika ingripande konsekvenser för kommunernas och landstingens handlingsutrymme som ett skattetak respektive skattestopp bör dock samma förutsättningar gälla för att begränsningen skall få beslutas.

Kommittén har diskuterat olika förslag till en reglering av beskattningsrätten med syfte att precisera förutsättningarna för att begränsningar i beskattningsrätten skall få beslutas. Kommittén har emellertid kommit till slutsatsen att det varken är lämpligt eller möjligt att i detalj utforma en paragraf som klart och entydigt anger beskattningsrättens innebörd och dess begränsning.

Som kommittén kommer att utveckla i avsnitt 8.2 anser kommittén emellertid att det av RF bör framgå att kommuner och landsting genom lag kan åläggas att bidraga till skötseln av andra kommuners respektive landstings uppgifter om det krävs för att åstadkomma en jämlik resursfördelning mellan olika kommuner respektive landsting.

Med ovan angivna preciseringar av beskattningsrättens innebörd - som får anses svara mot den praxis som utvecklats - anser kommittén

det inte påkallat att föreslå någon annan ändring av RF än vad som avser en reglering av förutsättningarna för lagstiftning om inomkommunal utjämning.

8 Kommunal inkomstutjämning

Kommittén har haft att bedöma hur tre olika modeller för inkomstutjämning förhåller sig till RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Modellerna redovisas i rapporten (Ds 1993:68) Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller.

Kommittén föreslår att grundlagsenligheten av modellen med inomkommunal utjämning klarläggs genom en särskild bestämmelse i RF.

Vad gäller brytpunktsmodellen har kommittén svårt att se att det skulle föreligga några konstitutionella hinder mot att begränsa det kommunala skatteunderlaget i den omfattning som beträffande denna modell föreslås i rapporten.

Kommitténs bedömning av modellen med statskommunal skatt är att den - i vart fall om den bygger på en så långtgående skatteväxling som skissats i rapporten - knappast är förenlig med dagens syn på självstyrelsens innebörd.

8.1 Olika modeller för kommunal inkomstutjämning

8.1.1 Kommitténs direktiv

Kommittén skall enligt direktiven - förutom att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna - bl.a. uppmärksamma hur olika former av inomkommunal inkomstutjämning förhåller sig till grundlagens bestämmelser. Kommittén skall därvid ta del av de alternativa former för kommunal inkomstutjämning som redovisats i rapporten (Ds 1993:68) Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller. En av modellerna - inomkommunal utjämning med oförändrat skatteunderlag - har legat till grund för det inkomstutjämningssystem som började gälla fr.o.m. år 1996. En redogörelse för

detta och tidigare skatteutjämningssystem samt grundlagsdiskussionen i anslutning härtill har lämnats i avsnitt 4.3.

8.1.2 Varför en ändrad inkomstutjämning?

Bakgrunden till utredningen av alternativa modeller för inkomstutjämning var behovet att via statsbidragsramen kunna göra generella ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn främst till följd av den s.k. finansieringsprincipen. Denna innebär att om staten ger kommunerna eller landstingen nya uppgifter, avvecklar uppgifter eller på annat sätt ändrar befintliga åtaganden bör en ekonomisk reglering ske mellan staten och kommunsektorn. Staten behöver också ett generellt instrument för att reglera kommunsektorns finansiella utrymme.

Problemet med det system för utjämning av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner som började tillämpas 1993 var att alla kommuner inte omfattades av systemet. Orsaken härtill var främst att statsbidraget var otillräckligt för att utjämna de stora skillnaderna i skattekraft. Om statsbidragen skulle förbli nominellt oförändrade (vilket aviserats redan 1993) eller minska skulle utjämningssystemet successivt urholkas genom att allt fler kommuner hamnade utanför systemet på grund av att deras skattekraft var högre än den fastställda garantinivån.

För landstingens del gällde ett annat utjämningssystem än det för kommunerna. Detta var föremål för översyn med syftet att finna en mer långsiktig lösning av utjämningen mellan landstingen samt åstadkomma ett system som var mera likt kommunernas.

Enligt den utredning som genomfördes inom Finansdepartementet fanns i princip två sätt att lösa problemen med skatte- och bidragssystemet. Det ena var att ändra det nuvarande skatteunderlaget främst i syfte att utjämna skillnaderna i skattekraft. Det andra var att ändra utjämningssystemet för att åstadkomma en bättre hållbarhet över tiden. Olika kombinationer var enligt utredningen tänkbara.

De främsta målen för en ändring av inkomstutjämningen var enligt utredningen följande.

- Alla kommuner och landsting bör omfattas av utjämningssystemet. Samma garanterade skattekraft bör eftersträvas inom respektive kollektiv.
- Ekonomiska regleringar bör kunna ske genom en förändring av bidragsramen.
- Inkomstutjämningen skall vara hållbar över en längre period.
- Systemet bör öka förutsättningarna för en minskad spännvidd mellan högsta och lägsta utdebitering

- Systemet bör möjliggöra en avvägning mellan behovet av en långtgående utjämning, å ena sidan, och behovet av samhällsekonomiskt korrekta incitament å den andra.

Utöver en modell med inomkommunal utjämning, vars grunddrag legat till grund för utformningen av nu gällande utjämningssystem, samt en kombination av modellen innebärande att skatteunderlaget breddas till att avse bruttoinkomster, presenterades i rapporten ytterligare en modell för inkomstutjämning benämnd brytpunktsmodellen. I rapporten beskrevs även grunddragen för en modell med s.k. statskommunal basskatt. Sistnämnda modell har även tagits upp i en rapport från Socialdepartementet, Statens roll inom vård och omsorg (Ds 1994:40). Nedan följer en kortfattad beskrivning av grunddragen i de olika modellerna för inkomstutjämning samt kommitténs synpunkter på hur respektive modell förhåller sig till RF:s bestämmelser.

8.1.3 Brytpunktsmodellen

Grundtanken med denna modell var att behålla det utjämningssystem för kommuner som tillämpades före det nu gällande inomkommunala utjämningssystemet och ett teoretiskt utjämningssystem för landstingen efter samma principer som för kommunerna.

För att erhålla en jämnare fördelning av det kommunala skatteunderlaget begränsas detta till inkomster under skiktgränsen för statlig inkomstskatt; i det följande kallad brytpunkten. För inkomster över brytpunkten utgår endast statlig skatt. Modellen innebär således att den procentuella skatten på inkomster över brytpunkten blir lika över hela landet. Genom att statens inkomster ökar kan utjämningsbidraget till kommunerna och landstingen förstärkas. Detta möjliggör en höjning av garantinivån i systemet så att alla kommuner respektive landsting omfattas. Därmed ökar möjligheten att göra ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn utan att det får negativa fördelningseffekter.

Modellen innebär en minskad spännvidd i de relativa skattekrafterna för kommunerna respektive landstingen, vilket i sin tur medför att en sänkt kompensationsgrad i systemet inte får lika stora fördelningseffekter. Kompensationsgraden anger hur stor del av skillnaden mellan den egna och en garanterad skattekraft som utjämningssystemet skall kompensera. Genom en brytpunktsbegränsning fördelas kommunernas respektive landstingens egna skatteunderlag jämnare. Kompensationsgradens betydelse för fördelningen får därför mindre betydelse.

Grunddragen i systemet är följande.

- Den kommunala beskattningen begränsas till inkomster upp till den s.k. brytpunkten. Detta innebar när rapporten skrevs en begränsning till omkring 85-90 procent av de beskattningsbara inkomsterna.
- Inkomster över brytpunkten beskattas enbart statligt med totalt 50 procent (dåvarande 20 procent samt ytterligare 30 procent i stället för den kommunala beskattningen).
- Kommunsektorns skattebortfall ersätts med ökade statsbidrag.

8.1.4 Inomkommunal utjämning med oförändrat skatteunderlag

Grundtanken med ett inomkommunalt system är att få med alla kommuner och landsting och att göra utjämningen mer hållfast och oberoende av statlig finansiering. Statens bidrag kan i stället fördelas enligt generella kriterier, t.ex. efter antalet invånare. Det system för inkomstutjämning som började tillämpas år 1996 bygger på principen om en inomkommunal utjämning. Som framgått av avsnitt 4.3.6 underkände Lagrådet det först utarbetade lagförslaget eftersom konstruktionen med avdrag från respektive tillägg till skatteinkomsterna ansågs strida mot bestämmelsen om den kommunala beskattningsrätten i 1 kap. 7 § andra stycket RF. Efter en lagteknisk omarbetning godtogs det nya lagförslaget av Lagrådet.

Modellen med inomkommunal inkomstutjämning kan sammanfattas enligt följande.

- Alla kommuner respektive landsting garanteras en skattekraft motsvarande 100 procent av den uppräknade medelskattekraften.
- Kommuner och landsting som har en egen skattekraft som överstiger 100 procent av medelskattekraften får avstå en del av sina skatteinkomster till kommuner respektive landsting med en egen skattekraft som understiger 100 procent. I dagens system har detta lagtekniskt lösts genom en konstruktion med avgifter respektive bidrag.
- Bidrag och avgift skall i princip ta ut varandra, d.v.s. systemet skall vara självfinansierat.
- Kompensationsgraden för dem under 100 procent av medelskattekraften är densamma som avgiftsgraden - d.v.s. den andel av skatteinkomsterna som erläggs till systemet - för dem över 100 procent.

Vad gäller kompensationsgraden utgick man i Finansdepartementets rapport för kommunernas del från en kompensationsgrad om 80 procent av den riksgenomsnittliga utdebiteringen plus länsvis skatteväxlingssats till följd av huvudmannaskapsförändringar. För landstingens del sattes kompensationsgraden till 80 respektive 50 procent

av den riksgenomsnittliga utdebiteringen minus de länsvisa skatteväxlingssatserna. Vidare föreslogs en särskild spärregel för de kommuner/landsting med hög skattekraft och en utdebitering understigande den fastställda skattesatsen så att avgiftsgraden maximerades till 80 respektive 50 procent av den egna utdebiteringen. Genom spärregeln skulle kommunen/landstinget alltid tillförsäkras angiven procent av de skatteinkomster som hänförde sig till det skatteunderlag som översteg 100 procent av den uppräknade medelskattekraften.

I rapporten angavs att andra nivåer för kompensationsgraden var tänkbara och det påpekades att en sänkt kompensationsgrad i förhållande till den som gällde tidigare (95 %) kunde leda till en ökad spännvidd i utdebiteringen.

I nu gällande inkomstutjämningssystem har kompensationsgraden bestämts till 95 procent för såväl kommuner som landsting. Någon särskild spärregel i vad avser avgiftsskyldigheten föreligger inte. Enligt vissa övergångsbestämmelser har dock kommunernas och landstingens bidragsminskning i förhållande till tidigare system begränsats.

8.1.5 Inomkommunal utjämning med breddat skatteunderlag

Modellen bygger på samma principer som föregående modell med den skillnaden att det kommunala skatteunderlaget i denna modell breddas, dels i syfte att utjämna skattekraften, dels för att ge kommunsektorn en större skattebas och därmed bättre förutsättningar att finansiera en inomkommunal inkomstutjämning. En breddning skulle också innebära att statsbidragen minskar, eftersom dessa kvittas mot ökade skatteinkomster för kommunsektorn.

Förutom de principer som angetts ovan för den inomkommunala utjämningen är grunddragen följande.

- Den kommunala beskattningen breddas till inkomster före avdrag (bruttoinkomst eller taxerad inkomst). Detta innebar då rapporten skrevs en ökning med ca 13 procent respektive 16 procent av de beskattningsbara inkomsterna.
- De ökade skatteintäkterna kvittas genom en minskning av statsbidragen.

Modellen medför att det återstår ett mycket obetydligt statsbidrag för kommunerna efter kvittningen. Nya ekonomiska regleringar kan därför komma att medföra att man måste återinföra ett avdrag från skatteintäkterna. För landstingens del innebär modellen att det redan i utgångsläget måste ske en återreglering av medel till staten, givet en viss ekonomisk ram.

Modellen med inomkommunal utjämning med breddat skatteunderlag avskrevs i direktiven (dir. 1993:137) till Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU 1994:144).

8.1.6 Statskommunal basskatt

Med statskommunal basskatt avses att alla inkomsttagare skall betala kommunal basverksamhet genom en enhetlig statsskatt som återförs till kommunsektorn enligt vissa fördelningskriterier. Motivet för en basskatt skulle främst vara att en relativt stor del av de kommunala verksamheterna helt eller delvis är obligatoriska och föremål för statlig reglering, och att det därför finns skäl att låta inkomsttagarna i olika kommuner respektive landsting betala en enhetlig skatt för dessa verksamheter. Andra skäl som åberopats till stöd för en statlig basskatt är att en sådan skulle åstadkomma en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunsektorn och ett för medborgare och politiker tydligare system samt förbättra statens möjligheter att kontrollera de offentliga utgifterna.

I ett system med statskommunal skatt skulle finansieringsansvaret avseende baskostnaden för de obligatoriska verksamheterna åligga staten medan ansvaret för den fria sektorn helt skulle överlåtas till kommunerna och landstingen. För frivilliga kommunala angelägenheter skulle den kommunala beskattningsrätten bibehållas, liksom för att ge möjligheter till att hålla en högre servicenivå i de obligatoriska verksamheterna.

Huvuddragen i ett system med statskommunal basskatt skulle kunna vara följande.

- Staten fastställer en enhetlig basskattesats för nuvarande beskattningsbara inkomster, vilken betalas av alla inkomsttagare oavsett var i Sverige de bor.
- Kommunerna respektive landstingen får utöver basskatten ta ut egen skatt; antingen helt fritt eller upp till ett fastställt tak.
- Basskatten skall finansiera basverksamhet i kommunsektorn. Skattens procentuella storlek skulle bli beroende av vad som hänförs till den obligatoriska verksamheten. För kommunerna kan andelen obligatorisk verksamhet beräknas till 80-85 procent medan motsvarande andel för landstingen ligger på omkring 90 procent (Landstingsekonomiska utredningen - LEU - har angett procentsatserna till 85 respektive 93 procent, se SOU 1994:70).
- De inkomster som erhålls från basskatten i förening med befintliga statsbidrag fördelas till kommunsektorn efter generella principer. Fördelningen kan t.ex. ske med ett generellt belopp/invånare. Kostnadsutjämningen får i sådant fall regleras särskilt. En annan tänkbar lösning, som utvecklats i Socialdepartementets rapport (Ds

1994:40), är att bidrag utgår efter det beräknade behovet/invånare i respektive kommun eller landsting för de olika verksamheter som ingår i nuvarande kostnadsutjämningssystem, eventuellt efter visst procentuellt avdrag för de avgifter kommunerna respektive landstingen uppbär för verksamheterna samt rationaliserings-aspekter. Beloppet kan antingen utbetalas som en generell ersättning för samtliga delverksamheter eller som sektorsbidrag för varje verksamhet. (Det skall anmärkas att nuvarande kostnadsutjämning - förutom att omfatta samtliga obligatoriska verksamheter - även omfattar vissa frivilliga verksamheter samt vissa icke verksamhets-specifika kostnadsslag för vilka strukturella skillnader kan påvisas.)

8.2 Kommitténs synpunkter på modellernas förenlighet med RF

Den kommunala självstyrelsen och den därmed sammanhängande kommunala beskattningsrätten är fastslagna i RF. Självstyrelsens faktiska innehåll påverkas emellertid i stor utsträckning av de ekonomiska förutsättningar som gäller för den kommunala verksamheten.

Det finns stora skillnader i skattekraft och därmed skatteinkomster mellan olika kommuner respektive landsting. Om dessa skillnader inte skall leda till alltför stora olikheter i kommunernas respektive landstingens möjligheter att bedriva kommunal verksamhet måste alla kommuner och landsting genom någon form av utjämning tillförsäkras någorlunda likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Ett system med utjämning är således nödvändigt om den kommunala självstyrelsen skall få ett materiellt innehåll även för de kommuner och landsting som har sämre ekonomiska förutsättningar än genomsnittet.

De olika modeller för inkomstutjämning som redovisas i departementspromemorian är avsedda att få i stort sett likartade fördelningsmässiga effekter. Samtliga innebär ett visst ingrepp i självstyrelsen genom att medel överförs mellan kommuner respektive landsting. Modellerna bygger emellertid på olika metoder för omfördelningen av resurser, vilka i varierande omfattning påverkar kommunernas och landstingens skatteinkomster.

Från kommunal synvinkel finns det ett egenvärde i att kommunernas och landstingens inkomster i så stor utsträckning som möjligt utgörs av egna skatter. Inkomsterna från kommunalskatten - till skillnad från vad som gäller beträffande statsbidragen - ökar i takt med tillväxten i samhällsekonomin och skattebasen (givet samma skatteuttag) och är därutöver påverkbara genom den i princip fria beskattningsrätten. Ett utbyte av kommunalskattemedel mot statsbidrag kan

därför ses som en begränsning i utrymmet för kommunal självstyrelse.

Förhållandet egna resurser-statsbidrag har också betydelse för hur den kommunala ansvarsprocessen fungerar. En förutsättning för att ansvarsprocessen skall fungera effektivt anses vara att kommunerna och landstingen inte bara har ett politiskt utan även ett ekonomiskt ansvar för de åtgärder som beslutas, något som i sin tur förutsätter en rätt att besluta om finansieringen.

Statsbidragens betydelse för den kommunala självstyrelsen har under de gångna årtiondena präglat flera lagstiftningsåtgärder på den kommunala sidan. Således var ett av skälen redan till 1946 års beslut om en storkommunreform att småkommunernas beroende av statsunderstöd medfört att det ekonomiska ansvaret inte kunnat upprätthållas och en ökad statsbidragsgivning ansågs kunna leda till ytterligare begränsningar av den kommunala självstyrelsen. Från senare tid kan som exempel nämnas 1993 års reformering av statsbidragssystemet då - i syfte att ge kommunerna och landstingen en ökad handlingsfrihet - flertalet specialdestinerade bidrag avskaffades och ersattes med ett generellt utjämningsbidrag.

Modellen med en *statskommunal basskatt* innebär att en skatteväxling genomförs från kommunsektorn till staten. Den kommunala beskattningsrätten begränsas till att i princip endast avse en rätt att utdebitera skatt för att finansiera s.k. frivillig kommunal verksamhet och en stor del av kommunernas och landstingens nuvarande inkomster från kommunalskatten byts ut mot statsbidrag.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 7.2.6 är det tveksamt hur långt grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten sträcker sig då det gäller åtgärder av nu aktuellt slag. Enligt den av kommittén redovisade uppfattningen bör dock kommunernas och landstingens rätt att utdebitera skatt för skötseln av "sina uppgifter" i princip anses omfatta såväl den fria som den obligatoriska verksamheten. Samtidigt är det emellertid onekligen så att denna rätt begränsas dels av att det är riksdagen ensam som beslutar om skatt till staten, dels av det förhållandet att kommunalskatt endast får tas ut i syfte att finansiera verksamheten. Den kommunala beskattningsrätten är således i nu nämnt avseende relativ och en viss påverkan genom lagstiftning och statsbidrag är inte endast tillåten utan också nödvändig om det inte skall uppstå alltför stora skillnader mellan de kommunala skattesatserna. Hur långtgående skatteväxlingar som kan anses tillåtna för att man skall uppnå målet med en jämlik resursfördelning blir beroende av den påverkan på utrymmet för kommunal självstyrelse som den aktuella skatteväxlingen innebär.

En skatteväxling som får till följd att kommunernas och landstingens beskattningsrätt begränsas till att i princip endast avse medelsbehovet för frivillig verksamhet innebär en principiell och omfattande förändring av den kommunala beskattningens innehåll och

funktion. En så långtgående skatteväxling kan också uppfattas som en urholkning av den kommunala självstyrelsen.

Som kommittén utvecklat i avsnitt 7.2.5 har kommunallagstiftningen alltsedan begynnelsen utgått från att principen om kommunal självstyrelse gäller beträffande all kommunal verksamhet och inte bara avser ett administrativt utan även ett ekonomiskt ansvar för de åtgärder som beslutas. Med en statskommunal skatt för obligatorisk verksamhet försöker man införa en skiljelinje mellan olika delar av den kommunala verksamheten samtidigt som beskattningsrätten och finansieringsansvaret avseende den obligatoriska verksamheten så gott som helt överförs till staten. I sin förlängning finns en risk att ett sådant system leder till att kommunerna och landstingen inom det som hänförs till det obligatoriska området förlorar sin nuvarande roll av självstyrelseorgan och mer eller mindre övergår till att fungera som lokala statliga förvaltningsmyndigheter. Om systemet dessutom kombineras med ett tak för den kvarstående kommunala beskattningsrätten blir konsekvenserna för självstyrelsen ännu större.

Utifrån ovan redovisade utgångspunkter är ett system med en statskommunal basskatt - i vart fall om det bygger på en så långtgående skatteväxling som nu angivits - den utjämningsmetod som medför störst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Enligt kommitténs uppfattning är ett sådant system knappast förenligt med dagens syn på självstyrelsens innebörd.

Vad gäller modellen med *inomkommunal utjämning* antog riksdagen i december 1995 med bred majoritet det slutliga lagförslag om ett inomkommunalt utjämningssystem som började tillämpas från och med innevarande år. Modellen med inomkommunal utjämning aktualiserar en annan problematik vad avser beskattningsrättens innebörd, nämligen frågan om en kommun eller ett landsting får ta ut skatt av sina medlemmar även för skötseln av sådana uppgifter som inte är hänförliga till den egna kommunen eller landstinget.

Enligt 1 kap. 7 § andra stycket RF får kommunerna och landstingen som bekant ta ut skatt för skötseln av "sina uppgifter".

Med "sina uppgifter" förstås i andra sammanhang inte bara de uppgifter som ryms inom den allmänna kompetensen utan även sådana uppgifter som kommunerna eller landstingen genom speciallagstiftning getts befogenhet eller ålagts att sköta.

Att lagreglerade befogenheter kan utsträcka den kommunala kompetensen till att gälla även utanför kommunens eller landstingets gränser får anses allmänt accepterat. Sådana lagar har beslutats vid ett flertal tillfällen. Utmärkande för dessa s.k. smålagar är dock att de endast utgjort obetydliga avsteg från lokaliseringsprincipen. I förarbetena till lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande uttalades också att det inte borde komma i fråga att uppge lokaliseringsprincipen som riktmärke för avgränsningen av kommuner-

nas verksamhetsområde och att man därför borde gå fram med den största försiktighet då fråga var om att göra avsteg från principen (prop. 1962:191).

Liknande uttalanden att ta fasta på då det gäller möjligheten att ålägga kommuner och landsting att agera eller lämna bidrag till sådant som ligger utanför kommunens respektive landstingets gränser finns inte. Bortsett från de skatteutjämningsavgifter som beslutades under 1980-talet (se härom ovan avsnitt 4.3.4) samt kyrkoavgifterna finns nämligen - vad kommittén kunnat finna - endast ett exempel på lagstiftning som i viss mån kan anses ha inneburit att kommuner ålades att betjäna även andra än sina egna medlemmar. Sådana åligganden fanns i den under år 1993 upphävda lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.

Enligt 2 och 4 §§ denna lag skulle kommun bl.a. bistå bostadssökande med vissa uppgifter om bostadsmarknadsläget i kommunen samt, under vissa angivna förhållanden, anordna avgiftsfri bostadsförmedling ensamt eller gemensamt med andra kommuner. Regeringen kunde enligt förordnande i lagen ålägga kommun att fullgöra skyldigheten att anordna bostadsförmedling. I förarbetena (se t.ex. prop. 1967:101 s. 27-28 angående gemensam bostadsförmedling) underströks att det borde föreligga starka skäl för ett statligt ingripande. Enligt SOU 1992:71, Bostadsförmedling i nya former, tillgrep regeringen aldrig möjligheten att tvinga en kommun att anordna bostadsförmedling.

Bestämmelserna i lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. får anses ha begränsad betydelse för bedömningen av tillåtligheten av lagstiftning som ålägger kommuner och landsting att handha eller ekonomiskt bidraga till angelägenheter som saknar anknytning till kommunens respektive landstingets område eller dess medlemmar. Endast i det fall det ålåg en kommun att - på grund av skyldigheten att anordna gemensam bostadsförmedling - bidraga till att förmedla bostäder även i andra kommuner än den egna kan skyldigheten i någon mån anses stå i strid med lokaliseringsprincipens innebörd.

Om nu en kommun eller ett landsting genom lag åläggs att agera eller bidraga till angelägenheter som ligger utanför kommunens respektive landstingets gränser torde emellertid ett sådant åläggande utsträcka den kommunala kompetensen. Förpliktelsen faller inom vad som kan anses som kommunens respektive landstingets angelägenheter och kommunen/landstinget har därmed rätt att av sina medlemmar utkräva skatt för att finansiera förpliktelsen. Vad man kan fråga sig är emellertid om riksdagens befogenhet att med stöd av 8 kap. 5 § RF besluta om åligganden för kommunerna och landstingen var avsedd att - utan begränsningar - kunna gälla åligganden som sträcker sig utanför kommunens respektive landstingets gränser.

Frågan diskuterades inte i förarbetena till RF och har inte heller tagits upp i det fåtal fall då det efter RF:s tillkomst varit aktuellt att ålägga kommunerna sådana skyldigheter. Då åligganden beslutats har de konstruerats som förpliktelser i förhållande till staten eller, som i kyrkans fall, i förhållande till en kyrk-statlig fond och inte direkt i förhållande till en annan kommun eller landsting.

Inte heller det nu gällande utjämningssystemet innebär att kommuner och landsting åläggs förpliktelser direkt mot andra kommuner respektive landsting. Den avgift som tas ut kan snarare liknas vid en statlig skatt på vissa kommuners och landstings skatteunderlag. Att de medel som staten får in genom avgifterna skall användas för att bekosta statliga bidrag till andra kommuner och landsting är visserligen tanken med systemet. Avgiftsskyldigheten har emellertid konstruerats som en förpliktelse mot staten och, som lagarna slutgiltigt utformats, är avgifterna inte öronmärkta för att finansiera just dessa bidrag.

Lagrådet ansåg vid den slutliga bedömningen av utjämningssystemet att konstruktionen med avgifter inte innebar att det skedde en direktfinansiering genom skattemedel från en kommun eller ett landsting till andra kommuner respektive landsting. På grund härav och den konstitutionella praxis som utvecklats som utfyllnad av grundlagsregleringen, ville Lagrådet inte motsätta sig att lagförslagen lades till grund för lagstiftning. Lagrådet ansåg emellertid tillfredsställande att denna kommitté tillsatts med uppgift att närmare analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Som ovan anförts antogs lagförslagen av riksdagen i december 1995 och började tillämpas från och med innevarande år.

Mot bakgrund av Lagrådets och riksdagens ställningstaganden får anses klarlagt att det utjämningssystem som sålunda beslutats kan förenas med RF:s bestämmelser. Den konstitutionella debatt som det ursprungliga respektive de slutliga lagförslagen föranledde visar emellertid att det föreligger en osäkerhet om hur RF skall tolkas. RF ger inte heller någon anvisning om i vilka situationer som åligganden av nu aktuellt slag kan beslutas.

Med det nya utjämningssystemet har man fört in en ny syn på den kommunala beskattningsrätten genom att skatt som tas upp av en kommun eller ett landsting ansetts delvis kunna tas i anspråk för att bekosta andra kommuners respektive landstings uppgifter. Ett sådant utjämningssystem innebär onekligen att utrymmet för den kommunala självstyrelsen minskar i vissa kommuner och landsting. Riksdagens ställningstagande får emellertid anses innebära att solidariteten inom kommunsektorn och behovet av att ge alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar väger tyngre vid den intresseavvägning som alltid måste göras vid bedömningen av om ett lagstift-

ningsförslag är förenligt med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Den syn som riksdagens ställningstagande sålunda ger uttryck för bör komma till klart uttryck i RF. Kommittén föreslår att RF kompletteras med en bestämmelse som föreskriver att kommuner och landsting i lag får åläggas att bidraga till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter om det sker för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting.

Vad slutligen gäller *brytpunktsmodellen* innebär den att det kommunala skatteunderlaget minskas med 10-15 procent vilket med den valda metoden samtidigt påtagligt skulle minska skillnaderna i skattekraft. Detta skulle ske genom att vissa inkomster som i dag är kommunalt beskattningsbara - och som fördelar sig mycket ojämnt mellan främst kommunerna - i fortsättningen endast skulle beskattas statligt. Den begränsning av skatteinkomsterna som modellen medför kompenseras genom en ökad statsbidragsgivning till kommunsektorn.

Enligt 8 kap. 5 § är det riksdagen som genom lag beslutar om principerna för hur kommunalskatt skall tas ut. Som framgått av avsnitt 7.2.6 har dessa principer under de gångna åren ändrats ett flertal gånger. Således har begränsningar av skatteunderlaget beslutats tidigare - t.ex. har den kommunala beskattningen av juridiska personer avskaffats - utan att det i dessa sammanhang ens uppkommit diskussion om begränsningarnas grundlagsenlighet. Av detta anser kommittén emellertid inte att man kan dra slutsatsen att alla förändringar i grunderna för den kommunala beskattningen är tillåtna. En fullständig begränsning av kommunernas och landstingens skatteunderlag är således inte förenlig med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Däremot är helt klart att mindre begränsningar, t.ex. förändringar i det kommunala grundavdraget, kan beslutas. Var gränsen däremellan går är omöjligt att ange exakt. Precis som vid andra bedömningar av grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten måste det efter en helhetsbedömning bli en avvägningsfråga hur stora ingrepp som kan göras innan grundlagsskyddet träds för när. Den avvägning som sålunda skall ske måste till viss del grundas på politiska överväganden och utfallet kan variera beroende på de motstående intressen som en begränsning av beskattningsrätten skall vägas emot.

Brytpunktsmodellen medför att det kommunala skatteunderlaget reduceras med i genomsnitt 10-15 procent (bortfallet av skatteunderlag för främst vissa kommuner blir dock betydligt större) och modellens fördelningsmässiga effekter avses i stort bli desamma som för den modell med inomkommunal utjämning som vi har i dag. Modellen innebär minskade intäkter för de kommuner och landsting som inte fullt ut kompenseras för skattebortfallet genom statsbidrag. Brytpunktsmodellen är i Finansdepartementets rapport emellertid inte kom-

binerad med någon begränsning av kommunernas och landstingens rätt att bestämma skatteuttagets storlek, vilket innebär att den enskilda kommunen eller landstinget genom att höja kommunalskatten i princip kan kompensera sig för den inkomstminskning som modellen medför.

Genom en begränsning av det kommunala skatteunderlaget till inkomster under brytpunkten inskränks den numera renodlade kommunala inkomstbeskattningen och en viss skatteväxling genomförs från kommunsektorn till staten. Brytpunktsmodellen innebär därför ett visst ingrepp i beskattningsrätten. Mot bakgrund av tidigare genomförda förändringar i grunderna för den kommunala beskattningen samt den diskussion som i andra sammanhang förekommit angående beskattningsrättens innebörd är det dock svårt att se att det skulle föreligga några konstitutionella hinder mot att begränsa skatteunderlaget i den omfattning som anges i rapporten.

9 Ökat utrymme för direktdelegation av normgivningsmakt till kommuner och landsting

Kommittén föreslår att riksdagen ges ökade möjligheter att direktdelegera normgivningsmakt till kommuner och landsting.

Gällande ordning

Kommuner och landsting kan i två fall bemyndigas direkt av riksdagen att meddela föreskrifter. Det första fallet framgår av 8 kap. 5 § RF. Enligt detta lagrum skall föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter meddelas i lag. Som föreskrifter om kommunala befogenheter räknas bl.a. bestämmelser som tillåter kommunerna och landstingen att själva meddela föreskrifter.

I 8 kap. 5 § RF ställs inte direkt upp några begränsningar i riksdagens behörighet att förse kommuner och landsting med normgivningskompetens. Av andra bestämmelser i 8 kap. RF följer emellertid att kommunerna och landstingen med stöd av denna paragraf inte kan bemyndigas att besluta rättsnormer som faller inom riksdagens primära lagområde (jfr. prop. 1973:90 s. 305). Därmed utesluts föreskrifter om i princip hela det civilrättsliga området. Vidare bortfaller bestämmelser om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (s.k. för enskilda betungande offentligrättsliga föreskrifter).

Som exempel på vad delegationsmöjligheten enligt 8 kap. 5 § RF kan användas till anges i propositionen rätt att meddela instruktioner för den kommunala förvaltningens organisation och arbetssätt, vetorätt och rätt att fastställa sådana offentligrättsliga avgifter som inte faller under 8 kap. 3 § RF. De avgifter som således omfattas av denna möjlighet till delegation, vanligen benämnda icke betungande offentligrättsliga avgifter, kännetecknas av att de är frivilliga i den meningen att ingen är skyldig att ta varan eller tjänsten i anspråk. Exempel på sådana avgifter är sjukvårdsavgifter och avgifter för sociala tjänster.

Den andra möjligheten för riksdagen att direktdelegera normgivningmakt till kommuner eller landsting regleras i 8 kap. 9 § andra stycket RF och avser s.k. betungande offentligrättsliga avgifter. Härmed menas sådana avgifter som den enskilde antingen rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga, t.ex. sotningsavgifter och renhållningsavgifter.

I övrigt kan riksdagens normgivningskompetens delegeras till kommuner och landsting med stöd av 8 kap. 7 och 11 §§ RF. I dessa fall är det emellertid inte fråga om direktdelegation utan vad som sker är i stället att regeringen bemyndigas av riksdagen att vidaredelegera normgivningsrätten till kommuner och landsting, s.k. subdelegation. I sammanhanget bör dock påpekas att den ovan berörda möjligheten för riksdagen att i enlighet med 8 kap. 9 § andra stycket RF till kommuner och landsting direktdelegera rätt att meddela föreskrifter om betungande offentligrättsliga avgifter, även omfattar sådana avgifter som är hänförliga till något av de i 8 kap. 7 § RF angivna ämnena. Dessa båda paragrafer täcker således delvis samma normgivningsområde.

Den normgivningskompetens som riksdagen enligt 8 kap. 7 § RF kan delegera till regeringen avser föreskrifter - dock ej om skatt - i följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av 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.

Utöver den angivna begränsningen i fråga om skatteföreskrifter gäller att regeringen ej har rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan dock i lag, som innehåller ett bemyndigande av nu aktuellt slag, föreskriva även andra rättsverkningar - t.ex. frihetsstraff eller förverkande av egendom - för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet (s.k. blankettstraffstadgande).

Slutligen följer av 2 kap. 12 och 22 §§ samt 8 kap. 1 § RF att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan ske med stöd av delegation enligt 8 kap. 7 § RF annat än såvitt avser tystnadsplikt för offentliga funktionärer.

Grundlagberedningens förslag till ny RF (SOU 1972:15) saknade motsvarighet till den i 8 kap. 11 § RF inskrivna möjligheten för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att överlåta åt kommuner och landsting att meddela bestämmelser rörande de i 8 kap. 7 § angivna ämnena. Däremot var det enligt förslaget möjligt för riksdagen att delegera normgivningskompetens direkt till en förvaltningsmyndighet under regeringen. Föredragande statsrådet tog emellertid avstånd från sistnämnda möjlighet och menade att den mest rationella funktionsfördelningen måste vara att de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen också får sina uppdrag att meddela föreskrifter av regeringen (prop. 1973:90 s. 319).

Någon närmare motivering till varför riksdagen inte har getts möjlighet att delegera den i 8 kap. 7 § RF aktuella normgivningsrätten direkt till kommuner och landsting ges inte i förarbetena. I fråga om den kommunala förordningsmakten konstaterade dock föredragande statsrådet att kommunernas fullmäktige genom vissa av regeringen beslutade författningar hade tillerkänts rätt att besluta för allmänheten bindande föreskrifter som i regel var straffsanktionerade i den författning som innehöll bemyndigandet. Som exempel angavs lokala ordningsstadgor, hamnordningar, brandordningar och hälsovårdsordningar.

Föreskrifterna i dessa författningar skulle på grund av 8 kap. 3 § RF i huvudsak komma att ligga inom det primära lagområdet. Enligt föredraganden innebar detta att sådana av regeringen beslutade författningar, som innehöll bemyndiganden för kommunernas fullmäktige, i framtiden måste grunda sig på delegation enligt 8 kap 7 § RF. Det ansågs då naturligt att se bemyndigandena för kommunernas fullmäktige som fall av subdelegation av riksdagens normgivningskompetens (prop 1973:90 s 319).

Renhållningsordningar är en typ av kommunala föreskrifter som berörs om man gör det möjligt för riksdagen att till kommuner och landsting direktdelegera den i 8 kap. 7 § RF aktuella normgivningsmakten. Som exempel skall i det följande tittas närmare på den nuvarande regleringen inom detta område.

Enligt 9 § renhållningslagen (1979:596) skall det för varje kommun finnas en renhållningsordning som skall innehålla kommunens föreskrifter om avfallshantering. Renhållningsordningen skall antas av fullmäktige. I förarbetena till renhållningslagen (prop. 1978/79:205 s. 16) uttalas att renhållningsordningen i allt väsentligt skall reglera kommunens och kommuninvånarnas rättigheter och skyldigheter i fråga om bortforsling av hushållsavfall. Som exempel anges (s. 25) att

kommunen kan ge föreskrifter om var de enskilda skall tillhandahålla avfallet för avhämtning.

Av intresse i detta sammanhang är att renhållningslagens bestämmelser om kommunala renhållningsordningar är förenliga med normgivningsbestämmelserna i RF endast i den mån de faller inom ramen för 8 kap. 5 §, som ger riksdagen möjlighet att delegera normgivningskompetens direkt till kommuner och landsting. En förutsättning härför är dock - som tidigare konstaterats - att föreskrifterna inte ligger inom det primära lagområdet.

Det kan med fog ifrågasättas om vad som sägs i förarbetena till renhållningslagen om innehållet i de lokala renhållningsordningarna inte avser föreskrifter som faller inom området för 8 kap. 3 § RF och som alltså rätteligen inte kan omfattas av direktdelegation från riksdagen till kommunerna. Tveksamheten härvidlag skulle emellertid undanröjas om riksdagen ges ökade möjligheter till direktdelegation. Då skulle även föreskrifter som är betungande för enskilda grundlagsenligt kunna tas in i kommunala renhållningsordningar.

Renhållningslagen innehåller vidare flera bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter. Ett exempel är 3 § som ger regeringen rätt att meddela närmare föreskrifter om avfallshanteringen. Paragrafen innehåller även ett bemyndigande för regeringen att överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

I renhållningsförordningen (1990:984) har regeringen meddelat föreskrifter med stöd av bemyndigandena i renhållningslagen. Föreskrifterna - som står helt i överensstämmelse med RF:s regler om normgivningsmakten - innebär bl.a. att kommunfullmäktige får meddela närmare föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall samt om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall skall vara beskaffade och skötas (2 och 3 §§).

Uppenbart är att en viss förenkling av regelsystemet skulle kunna uppnås om de bemyndiganden som kommunerna har fått i renhållningsförordningen i stället kunde tas in i renhållningslagen. För detta krävs emellertid att riksdagen ges utökade möjligheter till direktdelegation.

Skälen för kommitténs förslag

En möjlighet för riksdagen att inom ramen för 8 kap. 7 § RF delegera normgivningskompetens direkt till kommunerna och landstingen medför vissa fördelar. Inledningsvis kan helt allmänt konstateras att RF:s normgivningssystem skulle bli enklare och mer överskådligt, något som har ett egenvärde i sig. Förändringen ligger dessutom väl i linje med de senaste decenniernas allmänna strävan från statens sida att förenkla regelbeståndet i samhället.

Mer konkret innebär förändringen att man i vissa fall - t.ex. inom renhållningsområdet - kan undvika att regelsystemet kompliceras i onödan genom att regeringen måste vidareöverlåta från riksdagen erhållen normgivningskompetens. Vidare uppnås i normgivningshänseende större enhetlighet i fråga om avgifter och övriga typer av föreskrifter. Beträffande avgifter gäller nämligen, som ovan framgått, att normgivningskompetens rörande såväl betungande som icke betungande offentligrättsliga avgifter kan delegeras av riksdagen direkt till kommuner och landsting. I fråga om övriga föreskrifter gäller dock för närvarande att normgivningskompetens angående betungande sådana kan anförtros åt kommuner och landsting endast efter subdelegation, medan kompetens i fråga om icke betungande föreskrifter kan direktdelegeras. Skäl som talar för att upprätthålla den skillnad som i detta avseende föreligger mellan avgifter och övriga föreskrifter är svåra att finna.

Ytterligare en fördel med den föreslagna ändringen är att de oklarheter, och eventuellt även felaktigheter, som föreligger beträffande viss lagstiftning undanröjs. Ett exempel är vad som ovan anförts beträffande innehållet i de kommunala renhållningsordningarna. Eliminering sker alltså av den inte helt enkla gränsdragningsproblematiken i fråga om vilka detaljföreskrifter som är direktdelegerbara enligt 8 kap. 5 § RF och vilka som på grund av att de omfattas av det primära lagområdet endast kan subdelegeras.

Slutligen kan det också med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och till den stora betydelse som kommuner och landsting har i samhällslivet vara naturligt att riksdagen direkt till dem kan överföra kompetens att meddela föreskrifter i de ämnen som anges i 8 kap. 7 § RF.

Några bärande skäl mot att riksdagen ges den föreslagna möjligheten till direktdelegation finns knappast. Det är riksdagen som helt styr när delegering till kommuner och landsting skall komma i fråga och någon ökad maktbefogenhet för dessa direkt till följd av grundlagsändringen är det således inte fråga om.

10 Kommunal ekonomi i balans

Kommitténs slutsats är att det inte föreligger några konstitutionella hinder mot att införa ett lagstadgat balanskrav för kommunernas och landstingens budgetar.

Kommittén skall enligt direktiven yttra sig över vissa av Finansdepartementet utarbetade förslag med anknytning till grundlagsbestämmelserna. Detta gäller bl.a. ett förslag om att kommuner och landsting skall upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Förslaget om budgetbalans förs fram i departementspromemorian (Ds 1995:57) Kommunal ekonomi i balans, avgiven i september 1995. Regeringen har tagit ställning till förslaget genom att i årets kompletteringsproposition (1995/96:150) avisera att lagstadgat balanskrav för kommunernas del kommer att införas år 1999 och såvitt avser landstingen år 2000.

10.1 Redovisning av förslaget

Departementspromemorian Kommunal ekonomi i balans är framtagen av en arbetsgrupp, som tillsatts av Finansdepartementet. Arbetsgruppen tillkom sedan regeringen i 1995 års kompletteringsproposition förklarat att den hade för avsikt att skyndsamt göra en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Bakgrunden härtill var att 1991 års kommunallag då hade varit i kraft i drygt tre år och att det därför ansågs befogat att göra en uppföljning av hur lagens bestämmelser hade tillämpats. Översynen skulle syfta till att skapa bättre förutsättningar för kommuner och landsting att åstadkomma en god ekonomisk hushållning (påkallat bl.a. av att det inom den kommunala sektorn fanns exempel på att man underbalanserat sin budget och lånefinansierat den löpande verksamheten).

Departementspromemorian mynnar ut i förslag om ändringar i två av kommunallagens paragrafer. För det första föreslås att 8 kap. 5 § tillförs ett nytt fjärde stycke av innebörd att de kommunala budgetarna skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. I samma

paragraf föreslås vidare ett nytt femte stycke som föreskriver att - för det fall kostnaderna för ett år överstiger intäkterna enligt bokslutet för det året - underskottet skall täckas med ett motsvarande överskott de närmast följande två åren, dock skall beslut tas senast i budgeten för det andra året efter det år då underskottet uppkommit.

Balanskravet omfattar inte den verksamhet som bedrivs i kommunala företag. Vad vidare gäller pensionskostnader uttalar sig arbetsgruppen visserligen för att dessa i och för sig bör omfattas av kravet på balans. Frågan om på vilket sätt de skall beaktas i balanskravet lämnas emellertid - med hänsyn till att valet av framtida pensionssystem ännu inte är klart - öppen för fortsatta politiska överväganden och ställningstaganden.

Kravet på balans är inte avsett att gälla undantagslöst. Som exempel på en tänkbar undantagssituation anges i departementspromemorian att en kommun eller ett landsting medvetet och tydligt har gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att möta tillfälliga framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar. Ett underskott av denna art skall inte heller behöva regleras senare. Enligt promemorian kan det även vara acceptabelt med avsteg från balanskravet om en avyttring av tillgångar skett och en förlust därvid har uppstått. En förutsättning för att det i sådana situationer skall vara acceptabelt att inte återställa det egna kapitalet är dock att kommunen eller landstinget genom avyttringen har skapat förutsättningar för minskade framtida kostnader.

I departementspromemorian uttalas att balanskravet bör ha till uppgift att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommunens eller landstingets ekonomi. Balanskravet kan inte förhindra att snabba förändringar i omvärlden kan skapa en alarmerande situation som innebär att t.ex. borgensåtaganden måste infrias. Balanskravet skall dock - sägs vidare - ge grundförutsättningar för en långsiktig stabil finansiell utveckling. Minimikravet för detta anses vara att den löpande verksamhetens kostnader balanseras mot intäkterna på ett tillfredsställande sätt. Att det således rör sig om ett minimikrav, anges bl.a. innebära att kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning sträcker sig längre än kravet på budgetbalans.

Huvudsyftet med ett balanskrav bör enligt promemorian vara att skapa garantier för att varje generation bär kostnaderna för den service som generationen själv beslutat om och själv konsumerar. Målsättningen bör alltså vara att de löpande intäkterna täcker de löpande kostnaderna, vilket innebär att det egna kapitalet inte minskar. Ytterligare ett syfte som anges är att skapa förtroende hos t.ex. kreditgivare och leverantörer när det gäller kommunernas och landstingens förmåga att fullgöra sina ekonomiska åtaganden.

Den andra lagändringen som föreslås, ett nytt andra stycke i 8 kap. 17 § kommunallagen, är intimt förknippad med kravet på budget-

balans. Enligt det föreslagna stadgandet skall - om kostnaderna enligt årsbokslutet överstiger intäkterna - i årsredovisningen anges när och på vilket sätt underskottet avses täckas med ett motsvarande överskott.

Avsikten med denna bestämmelse är att framhålla vikten av att kommunerna och landstingen redan på ett tidigt stadium tar itu med eventuella underskott i ekonomin och därmed gör klart för sig själva och andra hur dessa skall rättas till.

Departementspromemorian innehåller inte några förslag på särskilda sanktioner för det fall en kommun eller ett landsting inte skulle följa de lagbestämmelser som föreslås. Om det emellertid skulle visa sig att följsamheten till de föreslagna bestämmelserna inte är god, får enligt arbetsgruppens mening frågan om eventuella sanktioner mot kommunerna och landstingen tas upp på nytt.

10.2 Förslagets förenlighet med RF

Ett lagstadgat krav på att kommunerna och landstingen skall balansera sina budgetar innebär - jämfört med förhållandena i dag - en viss ökad styrning från statens sida vad gäller den ekonomiska förvaltningen inom den kommunala sektorn. Frågan är nu hur denna ökade styrning förhåller sig till principen om kommunal självstyrelse sådan den kommer till uttryck i RF och dess förarbeten.

En omständighet som bör tillmätas betydelse vid denna bedömning är i vilken mån den föreslagna lagstiftningen innebär någon reell skillnad jämfört med nuvarande och tidigare förhållanden. Inledningsvis kan då konstateras att 1977 års kommunallag föreskrev att kommunernas och landstingens budgetar skulle vara balanserade. Visserligen gick det dåvarande balanskravet att uppfylla genom användande av s.k. budgetregleringsposter av olika slag, vilka inte utgjorde intäkter och kostnader i vanlig bemärkelse utan användes för att tekniskt balansera budgeten. Därmed utgjorde de tidigare bestämmelserna inte heller någon garanti för balans i verklig mening. Detta förhållande påverkar emellertid inte det faktum att principen om budgetbalans var lagfäst och att grundlagsenligheten därav inte ifrågasattes under lagstiftningsärendets gång. Sistnämnda konstaterande är av särskilt intresse eftersom 1977 års kommunallag antogs efter det att den nu gällande RF trädde i kraft.

Den nu gällande kommunallagen, som trädde i kraft den 1 januari 1992, innebär bl.a. att kommunerna och landstingen fått en ökad frihet på det ekonomiska området. Ett exempel härpå är att den tidigare bestämmelsen om förmögenhetsskydd ersatts av en föreskrift om att kommunerna och landstingen skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (8 kap. 1 §). Ändringen syftade till att ge kommuner och landsting en möjlighet att använda sina ekonomiska resurser på ett

friare sätt än vad som följde av regeln om förmögenhetsskydd. I förarbetena till bestämmelsen framhålls dock bl.a. att en god ekonomisk hushållning bör vara att de löpande intäkterna skall täcka de löpande kostnaderna.

I den nuvarande kommunallagen är vidare kravet på budgetbalans slopat. Dock skall av budgeten framgå hur utgifterna skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Genom bestämmelsen om angivande av den beräknade ekonomiska ställningen vid budgetårets slut, ställs enligt förarbetena indirekt ett krav på kommuner och landsting att upprätta en balansbudget.

I förarbetena anges vidare att slopandet av balanskravet inte får innebära att kommunerna och landstingen undergräver sin ekonomi genom en konsekvent underbalansering av budgetarna. Ett sådant handlande är inte förenligt med vad som i 8 kap. 1 § kommunallagen föreskrivs om god ekonomisk hushållning. Sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet måste, framhålls i propositionen, kommunerna och landstingen ha balans mellan inkomster och utgifter. Enligt kommunallagen skall därför - vilket är en nyhet - kommunerna och landstingen upprätta treåriga ekonomiska planer som skall tas in i budgetarna. Sådana planer skall vara rullande så att de alltid omfattar budgetåret och de två följande kalenderåren. Därigenom revideras planen åtminstone varje år i samband med budgetarbetet.

Som framgår av återgivna uttalanden från förarbetena innebar slopandet av balanskravet genom 1991 års kommunallag inte att lagstiftaren ändrat uppfattning i fråga om att kommunernas och landstingens ekonomi skall vara i balans. Lagändringen kan därför snarast sägas ha betytt att kommunerna och landstingen fått större möjlighet till flexibilitet när situationen så kräver. Vid en jämförelse mellan vad som således gäller för närvarande och vad som föreslås i departementspromemorian framstår skillnaderna i praktiken sammantagna som förhållandevis små, särskilt med beaktande av att det föreslagna balanskravet inte är avsett att gälla undantagslöst. Även om den föreslagna ändringen innebär en viss skärpning, kan den framför allt sägas utgöra ett lagfästande av de intentioner om balans i kommunernas och landstingens ekonomi som fanns redan vid den nuvarande kommunallagens tillkomst. Detta förhållande - liksom det faktum att 1977 års lag innehöll en bestämmelse om balanskrav - är omständigheter som i princip är tillräckliga för att konstatera att det inte föreligger någon konflikt mellan den nu föreslagna ordningen och regleringen i RF.

En annan viktig omständighet vid bedömningen av förslagets förenlighet med principen om kommunal självstyrelse är arten av de skäl som ligger till grund för den föreslagna lagstiftningen. I departementspromemorian anges - som ovan redovisats - att balanskravet skall ha till uppgift att förhindra en fortlöpande urgröpning av

kommunens eller landstingets ekonomi. Det skall vidare ge grundförutsättningar för en långsiktig stabil finansiell utveckling.

I departementspromemorian anförs vidare som syften med balanskravet dels att garantier skall skapas för att varje generation bär kostnaderna för den service som generationen själv beslutat om och konsumerar, dels att förtroende skall skapas hos bl.a. kreditgivare när det gäller kommunernas och landstingens betalningsförmåga.

Gemensamt för de olika skäl som således ligger bakom förslaget om budgetbalans, är att de inte kan sägas strida mot principen om kommunal självstyrelse. Tvärtom är skälen snarare av karaktär att värna om denna, t.ex. skulle en fortlöpande urgröpning av ekonomin i vart fall på sikt medföra en betydande risk för att den kommunala självstyrelsen undergrävs. Uppenbart är vidare att det ligger i varje kommuns och landstings intresse att leva upp till de i promemorian angivna målen.

Med beaktande av de skäl som ligger till grund för förslaget, finner kommittén att det inte heller sett ur ett rent självstyrelseperspektiv föreligger något hinder mot att lagstadga om den begränsning i kommunal handlingsfrihet som ett krav på budgetbalans innebär.

Kommitténs slutsats är således - med hänvisning till det resonemang som ovan förts - att det inte föreligger några konstitutionella hinder mot att genomföra den i departementspromemorian föreslagna lagstiftningen.

11 Kommuner och landsting med betalningssvårigheter

Kommittén tillstyrker i princip införandet av en lag som, grundad på frivillighet från kommunernas och landstingens sida, reglerar förfarandet när en kommun eller ett landsting inte kan betala sina skulder. Kommittén går inte in på detaljerna i den föreslagna lagen.

Kommittén avstyrker förslaget om s.k. tvångsförvaltning.

11.1 Inledning

Kommittén har under våren 1996 yttrat sig över betänkandet (SOU 1996:12) Kommuner och landsting med betalningssvårigheter.

Utredningen om kommuner och landsting med betalningssvårigheter tillsattes i november 1995 och hade enligt direktiven till uppdrag att lämna förslag till lagstiftning som reglerar förfarandet när en kommun eller ett landsting inte kan betala sina skulder.

Vid sin bedömning utgick utredningen från den allmänna uppfattningen att kommuner och landsting enligt svensk rätt inte kan försättas i konkurs, och att det därför gällde att finna andra former för en förutsebar hantering av uppkommande fall av kommunalt obestånd. Utredningen föreslog att dessa frågor skulle regleras i en särskild lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter.

I den föreslagna lagen finns bestämmelser om förfarandet såväl vid frivillig ekonomisanering som vid tvångsförvaltning. Nedan följer en kortfattad redogörelse för huvuddragen i utredningens förslag. För att underlätta framställningen används begreppet kommun som gemensam beteckning för kommun och landsting. Kommitténs remissvar, vilket samtliga ledamöter ställt sig bakom, redovisas i sin helhet i avsnitt 11.4.

Betänkandet Kommuner och landsting med betalningssvårigheter bereds för närvarande i regeringskansliet.

11.2 Frivillig ekonomisanering

Enligt den föreslagna lagen skall enligt huvudregeln stöd lämnas efter ansökan av kommunen och de administrativa åtgärder som kan behövas, skall vidtas på frivillig väg.

Som villkor för stöd kan staten uppställa krav på att vissa kommunala uppgifter - upprättande av förslag till budget, inbegripet skattesats och kommunala avgifter och taxor - övertas av ett av regeringen utsett kontrollorgan. Kommunen kan också vara skyldig att delegera till kontrollorganet att besluta om i vilken ordning fordringar mot kommunen skall betalas. Vidare kan som villkor uppställas att kommunen fattar beslut om budget i huvudsaklig överensstämmelse med kontrollorganets förslag samt att beslut om upptagande av lån, ingående av borgen samt investeringar underställs regeringens prövning.

Stöd av ekonomisk natur skall enligt förslaget återbetalas och bland villkoren för stödet skall ingå sådana som gäller tid och sätt för återbetalningen. Om kommunen brister i fullgörandet av villkoren, skall stödet återkrävas och kunna kvittas mot statsbidrag eller uppburen skatt som tillkommer kommunen.

Innan regeringen tar ställning till en kommuns ansökan om stöd kan regeringen tillsätta utredningsmän som skall försöka lösa kommunens ekonomiska problem utan att statligt stöd behövs. Under utredningstiden kan - om det finns skäl - begäras att kommunen överlåter åt utredningsmännen att besluta om utbetalningar från kommunen. Vidare kan begäras att kommunala låne-, borgens- och investeringsbeslut skall vara beroende av regeringens godkännande.

Under det frivilliga förfarandet behåller de kommunala organen sina beslutsbefogenheter. Om de kommunala organen underlåter att följa villkoren för statligt stöd kan påföljden bli återkrav av stödet och kvittning mot statsbidrag och uppburen skatt.

Vad gäller det frivilliga förfarandets förhållande till RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen konstaterade utredningen att RF inte torde utgöra hinder mot lagstiftning som i viss utsträckning begränsar den kommunala beslutanderätten. Enligt utredningen borde det ligga i fullmäktiges befogenhet att - om den kommunala självstyrelsen handhafts på sådant sätt att kommunen blivit ur stånd att fullgöra sina förpliktelser - underkasta kommunen sådana villkor som ställs upp för statligt bistånd i ekonomiskt avseende. Inskränkningar i den kommunala beslutanderätten som vilade på kommunens eget beslut borde enligt utredningen inte anses stå i strid med grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen.

Mot den föreslagna möjligheten att som villkor för stöd föreskriva att kommunen antar budget i huvudsaklig överensstämmelse med kontrollorganets förslag kunde enligt utredningen invändas att kommunens rörelsefrihet på detta sätt blev åtskilligt begränsad och den

kommunala självstyrelsen illusorisk. Utredningen påpekade även i detta sammanhang att det var kommunens egen misskötsel av ekonomin som lett till att kommunen kommit i en situation då den kommunala beslutanderätten de facto blev inskränkt. Vidare påpekades att kommunen - vid frivillig ekonomisanering - fortfarande har det slutliga avgörandet i sin hand och kan underlåta att följa kontrollorganets förslag, om än sanktioner kan inträda som en följd härav.

Sammanfattningsvis ansåg utredningen att den föreslagna ordningen för frivillig ekonomisanering inte krävde några grundlagsändringar.

11.3 Tvångsförvaltning

Enligt förslaget skall regeringen under vissa angivna förhållanden även kunna besluta om tvångsförvaltning av en kommun med betalningssvårigheter. Förutsättningen härför är att förhållandena är sådana att statligt ingripande behövs för att sanera kommunens ekonomi men att kommunen underlåter att ansöka om frivillig sanering eller avbryter ett påbörjat frivilligt förfarande. Tvångsförvaltning innebär att ett av regeringen utsett organ övertar större eller mindre delar av fullmäktiges och styrelsens uppgifter enligt kommunallagen. Enligt förslaget skall riktpunkten vara att kontrollorganet får makt över kommunens ekonomi och, om så behövs, över nämndorganisationen i kommunen och personsammansättningen i nämnderna. Kontrollorganets övertagande av finansmakten innefattar också rätten att besluta om skattesatsen för den kommunala inkomstskatten. Ett förordnande om tvångsförvaltning får enligt förslaget endast avse begränsad tid och inte göras mer omfattande än som behövs.

Tvångsförvaltning är enligt utredningen inte förenligt med RF:s nuvarande föreskrift att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. I betänkandet läggs därför fram ett förslag till ändring i RF innebärande att regeringen med stöd av lag för begränsad tid får besluta om undantag från vad som i detta avseende föreskrivs i RF.

11.4 Kommitténs remissvar över betänkandet

Sammanfattning

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd tillstyrker i princip införandet av en lag som, grundad på frivillighet från kommunernas sida, reglerar situationer av nu aktuellt slag. Kom-

mittén går inte in på detaljerna i den föreslagna lagen. Kommittén avstyrker utredningens förslag om s.k. tvångsförvaltning.

Allmänt

Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten i vid mening utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk balans. Kommunsektorns omfattning medför att staten har ett behov av att kunna påverka även denna sektors utveckling. Staten och kommunförbunden har också vid olika tillfällen, senast i vår, slutit överenskommelser om den kommunala ekonomin.

Staten förfogar över flera instrument som gör det möjligt att följa och styra utvecklingen inom den kommunala sektorn, inte minst vad gäller ekonomin. Samtidigt har givetvis varje kommun det yttersta ansvaret att se till att det råder balans mellan verksamhet och ekonomi. I lagstiftningen är avsikten enligt prop. 1995/96:150 att återinföra regler om balans i kommunernas och landstingens budgetar. Är en kommun på väg att drabbas av mycket betydande problem med ekonomin, är det vidare rimligt att förutsätta att man skyndsamt gör förhållandena klara för staten.

Det bör således finnas goda förutsättningar för att staten på ett tidigt stadium skall få kännedom om att det i någon kommun uppstått en negativ utvecklingstrend. Detta innebär att staten i ett tidigt skede kan samråda med den aktuella kommunen så att erforderliga åtgärder för att vända utvecklingen kommer till stånd. Tidigt vidtagna åtgärder har bl.a. den fördelen att de med största sannolikhet kan bli mindre ingripande än vad som är fallet om de sätts in i ett sent skede. Det är vidare självfallet så att prognosen för en gynnsam lösning på problemen är bättre ju tidigare åtgärderna sätts in. Slutligen är ett snabbt ingripande allmänt sett ägnat att minska behovet av att tillämpa den i betänkandet föreslagna lagstiftningen.

Lagstiftning baserad på frivillighet

En kommun är naturligtvis i grunden ansvarig för den egna ekonomin. För det fall de förtroendevalda inte sköter de ekonomiska frågorna på ett tillfredsställande sätt, är det normala förhållandet att det politiska ansvaret utkrävs i samband med de allmänna kommunalvalen.

De senaste åren har emellertid visat att man inte kan utesluta att det i någon kommun uppstår ekonomiska problem av mer akut art. År 1994 redovisade ett tjugotal kommuner ett resultat efter skatteintäkter och finansnetto som var negativt och för 1995 var motsvarande tal ett femtontal.

Fråga uppstår då hur man skall hantera dessa situationer. Kommittén instämmer inledningsvis i betänkandets ståndpunkt att kommuner enligt svensk rätt ej kan försättas i konkurs.

Om en krissituation är på väg att uppstå i en kommun är det sannolikt att kommunen vänder sig till staten för att få erforderlig hjälp. I en sådan situation - som av förklarliga skäl kräver snabba insatser från såväl kommunen som staten - är det värdefullt att man har ett i förväg fastlagt regelverk som anger hur det formella skall hanteras. Därigenom vinner man att spelreglerna redan på förhand är kända för alla involverade. Arbetet kan då koncentreras på det väsentliga - nämligen att lösa krisen - i stället för att spilla tid på att diskutera de inte helt lätta frågorna om tillvägagångssätt och uppgiftsfördelning.

Mot bakgrund av det nu sagda tillstyrker kommittén i princip införandet av en lag som - grundad på frivillighet från kommunernas sida - reglerar situationer av aktuellt slag. Kommittén går inte in på detaljerna i det nu framlagda förslaget.

Tvångsförvaltning

I 1 kap. regeringsformen - som handlar om statsskickets grunder - slås fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse samt att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Det värde som regeringsformen därigenom tillmäter den kommunala självstyrelsen är mycket högt. Därav bör också följa att ingrepp i självstyrelsen i princip endast får ske om det finns mycket goda skäl för det.

Att frånta en kommun beslutanderätten är detsamma som att - om än under en begränsad tid - frånta kommunen rätten till självstyrelse. Detta faktum ökar naturligtvis ytterligare kraven på de skäl som måste finnas för att tvångsförvaltning skall kunna anses vara acceptabelt.

Förslaget om tvångsförvaltning handlar ytterst om betydelsen av såväl den kommunala självstyrelsen som medborgarnas berättigade intresse av att kommunerna sköter sin ekonomi och därmed sina åligganden gentemot medborgarna. Det är emellertid inte sannolikt att eventuella bestämmelser om tvångsförvaltning någonsin skulle komma att tillämpas. Vid en samlad bedömning finner kommittén att värnandet om den kommunala självstyrelsen, såsom varande en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket i Sverige, väger tungt. Kommitténs ståndpunkt är därför att de skäl som finns för tvångsförvaltning inte uppväger det intrång i den kommunala självstyrelsen som en sådan lagstiftning skulle innebära.

Särskilt uttalande av Lennart Rydberg

Ett frivilligt regelsystem för hantering av kommuner och landsting med betalningssvårigheter är svårt att motsätta sig. Men jag är tveksam till om det ligger i statens intresse att upprätta ett på förhand anvisat system för hur kommuner och landsting kan avlasta sig en del av sitt ansvar för den egna ekonomin. Risken finns att ett färdigt regelsystem uppfattas som något av en "kommunakut" som kan framstå som en genväg ut ur ekonomiska problem.

12 Allmänna överväganden kring en ändrad reglering av kommunernas och landstingens ställning i RF

Kommittén föreslår att det i RF skall införas ett nytt kapitel, kallat Kommunerna och landstingen. I kapitlet skall regleras sådana förhållanden som rör kommunerna och landstingen och som kan anses specifika för den kommunala sektorn.

Som framgått av avsnittet om den kommunala självstyrelsens förhållande till RF:s bestämmelser har kommittén funnit att det - utöver den nuvarande regleringen i RF - föreligger behov av att låta vissa ytterligare förhållanden rörande den kommunala självstyrelsens innebörd komma till uttryck i RF. Av RF bör således tydligt framgå att kommunal självstyrelse är en princip som gäller för all kommunal verksamhet. Vidare bör RF innehålla en regel som säkerställer att den kommunala självstyrelsen tillmäts särskild betydelse vid all normgivning rörande kommunerna och landstingen.

I det kapitel som behandlar hur olika former av inkomstutjämning förhåller sig till RF:s bestämmelse om den kommunala beskattningsrätten har kommittén vidare konstaterat att behov föreligger att i en särskild bestämmelse föreskriva att kommuner och landsting kan åläggas att bidraga till andra kommuners respektive landstings uppgifter.

Slutligen har kommittén i kapitel 9 föreslagit att 8 kap. 7 § RF ändras på sådant sätt att riksdagen ges ökade möjligheter att direktdelegera normgivningsmakt till kommuner och landsting.

De ändringar i RF som kommittén anser behöver göras skulle - om än regleringen i vissa paragrafer skulle bli ganska omfattande - kunna utföras inom ramen för RF:s nuvarande uppbyggnad. Kommittén finner emellertid det både angeläget och naturligt att den betydelse som kommunerna och landstingen har för det svenska samhällsskicket på ett tydligare sätt kommer till uttryck i RF.

Att den kommunala självstyrelsen i RF:s inledande paragraf betecknas som en av folkstyrelsens grundvalar är, som kommittén tidigare understrukit, ett uttryck för den stora vikt som den kommunala självstyrelsen har och bör ha i samhället.

RF:s första kapitel har rubriken "Statsskickets grunder". Det innehåller allmänna principer och anger riktlinjer och mål för den offentliga verksamheten. Det presenterar också de organ som skall svara för denna verksamhet; riksdagen, statschefen, regeringen, kommunerna och landstingen samt domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.

Samtliga i 1 kap. omnämnda organ med undantag av kommunerna och landstingen regleras sedan i var sitt kapitel i RF. Det ger dem på ett helt annat sätt än vad det inledande kapitlet kan ge, en grundlagsskyddad och därmed fastare position vad avser både struktur och befogenheter.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att även kommunerna och landstingen får samma position genom ett eget kapitel i RF. En grundbult i detta kapitel bör vara den kommunala självstyrelsen. Det innebär en ännu starkare markering av den stora vikt som principen om den kommunala självstyrelsen bör ha i det svenska samhället.

Kommittén föreslår således att sådana förhållanden som rör kommunerna och landstingen skall regleras i ett särskilt kapitel i RF. Detta bör - med hänsyn till RF:s systematik - få sin placering näst sist i RF, före det kapitel som reglerar speciella förhållanden vid krig och krigsfara men efter de kapitel som reglerar sådana angelägenheter som får betraktas som främst statliga.

Att införa ett nytt kapitel i RF innebär redan det ett omfattande ingrepp i RF:s uppbyggnad. Vid övervägande av vad som bör regleras i detta särskilda kapitel har kommittén därför kommit fram till att sådana bestämmelser rörande kommunerna och landstingen, som har sin naturliga placering på annat ställe i RF, i stor utsträckning bör lämnas orörda och således inte överföras till det särskilda kapitlet. Detta kommer därmed att innehålla endast sådana bestämmelser som är specifika för den kommunala sektorn. Förutom sådant som redan nu är föremål för en reglering i RF - såsom den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och landstingen samt den kommunala indelningen - anser kommittén att det särskilda kapitlet även bör innefatta vissa grundläggande bestämmelser om valsystemet och den kommunala rösträtten.

Bestämmelser om valsystemet och rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige har tidigare hållits utanför RF. I förarbetena till RF (prop. 1973:90 s. 164) uttalades att de närmare villkoren för kommunal rösträtt inte borde tas in i grundlag utan enbart anges i kommunallagarna.

Även i samband med den senaste grundlagsändringen i 3 kap. 1 § RF (SFS 1994:1469) - som rörde personval - uttalade departementschefen (prop. 1993/94:115 s. 11) att det inte ansetts erforderligt att i grundlagen reglera andra val än riksdagsvalet. En bestämmelse om möjlighet till personval ansågs därför ha sin rätta placering i 3 kap.

RF som handlar om riksdagen. Departementschefen tillade att den princip som genom detta lagstiftningsärende slogs fast emellertid borde gälla också övriga allmänna val.

Grundlagsändringen i 3 kap. 1 § RF hade föregåtts av partiöverläggningar. Vid dessa enades partierna om - förutom att införa ett system med personval vid de allmänna valen år 1998 - att införandet av ett sådant system skulle föregås av försöksverksamhet i minst tre kommuner.

Förslag om försöksverksamhet med personval i vissa kommuner vid de allmänna valen 1994 lades fram i prop. 1993/94:129. Förslaget antogs av riksdagen (bet. 1993/94:KU23 och rskr. 1993/94:232).

Genom lagen (1994:285) om försök i vissa kommuner där väljarna skall kunna avge särskild personröst vid de allmänna valen år 1994 fastslogs att väljarna vid kommunalvalen i sju kommuner skulle ges möjlighet att avge särskild personröst. En utvärdering av personvalen i de sju kommunerna föreligger i SOU 1996:66.

Av vad som ovan anförts framgår att nu gällande system för val till riksdagen är avsett att tillämpas även vid valen av de kommunala församlingarna. Några sakliga skäl mot att i RF införa bestämmelser som reglerar huvudprinciperna för valsystemet vid de kommunala valen föreligger således inte. Enligt kommitténs uppfattning finns inte heller några sakliga skäl mot att - i enlighet med nu gällande ordning vad avser rösträtten vid val till riksdagen - grundlagsreglera villkoren för svenska medborgares rösträtt vid val av de kommunala församlingarna. Vad gäller villkoren för utländska medborgares rösträtt är dessa f.n. föremål för beredning i samband med arbetet på en ny vallag. Det ankommer inte på kommittén att göra egna överväganden i denna fråga. I avvaktan på resultatet av det arbete som bedrivs bör därför rösträtten för den som inte är svensk medborgare lämnas utanför en reglering i RF.

Jämfört med tidigare bedömningar av huruvida det finns skäl som talar för att i RF ta in föreskrifter som rör de kommunala valen, föreligger nu den viktiga skillnaden att det i RF föreslås ett särskilt kapitel för kommuner och landsting. Det är då också rimligt - särskilt med beaktande av att den representativa demokratin är en av grundvalarna för den kommunala självstyrelsen - att kapitlet innehåller något om de grundläggande principer som gäller för val av de beslutande församlingarna och för rösträtten.

Slutligen skall här beröras en terminologisk fråga. I RF används för närvarande begreppen primärkommuner och landstingskommuner som beteckning för vad man i dagligt tal benämner kommuner och landsting. Inom den kommunalrättsliga lagstiftningen har begreppen kommuner och landsting däremot redan fått genomslag. Dessa benämningar används således i 1991 års kommunallag. I samband med denna lags tillkomst förutskickades för övrigt att den bristande terminologis-

ka överensstämmelsen mellan kommunallagen och RF skulle övervägas i något lämpligt sammanhang (prop. 1990/91:117 s. 23). Kommittén anser att det nu, i anslutning till tillskapandet av ett särskilt kommun- och landstingskapitel, föreligger ett sådant lämpligt sammanhang.

Enligt RF:s terminologi - och även juridiskt sett - är kommunerna och landstingen att betrakta som olika typer av kommuner, vilket i RF alltså uttryckts med att ordet kommun ingår i benämningen av båda enheterna. Beteckningarna primärkommuner och landstingskommuner har emellertid aldrig vunnit gehör i det allmänna språkbruket. Detta förhållande talar - trots de fördelar som beteckningarna har i lagtekniskt avseende - med styrka för att man vid en revidering av RF överger dem och i stället övergår till de i kommunallagen använda begreppen kommuner och landsting.

Den ändrade terminologi som kommittén föreslår innebär emellertid inte någon förändring av det förhållandet att kommuner och landsting juridiskt sett är att betrakta som olika kommuntyper. Beteckningen "kommunal" i såväl de av kommittén föreslagna nya paragraferna som i tidigare lagtext omfattar således både kommunernas och landstingens verksamhet. En tydlig hänvisning härom ges i den av kommittén föreslagna lydelsen av 1 kap. 7 § där det anges att det för förverkligandet av den svenska folkstyrelsen på "kommunal nivå" finns kommuner och landsting. Även denna ordning tillämpas redan i kommunallagen där begreppet "kommunal" således omfattar såväl kommunernas som landstingens verksamhet.

En ändring av RF:s nuvarande terminologi medför att vissa följdändringar måste göras i några paragrafer i 8 kap. och 11 kap. RF. Kommitténs förslag om att i RF införa ett nytt kapitel om kommunerna och landstingen leder också till att smärre ändringar måste vidtagas i annan lagstiftning. Således måste en paragrafhänvisning i 8 kap. 9 § RO anpassas till den ändrade kapitelnumreringen i RF. Vidare föranleder kommitténs ställningstagande angående en grundlagsreglering av rösträtten vid val av de kommunala församlingarna vissa följdändringar i kommunallagen.

De av kommittén föreslagna lagändringarna bör - med beaktande av de regler som gäller för stiftande och ändring av grundlag - kunna träda i kraft den 1 januari 1999.

Enligt punkt 13 övergångsbestämmelserna till RF skall vad som i RF föreskrivs om primärkommuner, med visst undantag, tillämpas även i fråga om kyrkliga kommuner.

De ändringar i RF som kommittén föreslår tar sikte på förhållanden som gäller beträffande kommuner och landsting och kan inte generellt tillämpas på de kyrkliga kommunerna.

Riksdagen har genom principbeslut den 8 december 1995 godkänt av regeringen föreslagna riktlinjer (prop. 1995/96:80) för det fortsatta

arbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (bet. 1995/96:KU 12, rskr. 1995/96:84). Dessa riktlinjer innebär bl.a. att församlingarnas kommunstatus skall upphöra. Reformen om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan är avsedd att genomföras den 1 januari 2000. Mot bakgrund av att det redan finns ett principbeslut av riksdagen med innebörd att församlingarnas kommunstatus skall upphöra anser kommittén att det inte föreligger något hinder mot att - i samband med ikraftträdandet av nu föreslagna ändringar i RF - upphäva punkt 13 övergångsbestämmelserna till RF.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

1 kap. Statsskickets grunder

7 §

Av det som i dag regleras i denna paragraf föreslår kommittén att bestämmelsen om beslutanderätten i kommunerna och landstingen, liksom föreskriften om den kommunala beskattningsrätten, flyttas till det nya 13 kap. Kvar från den nuvarande lydelsen finns därmed bara bestämmelsen om att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner.

Det är uppenbart att det av RF:s inledande kapitel om statsskickets grunder måste framgå att det i riket finns kommuner och landsting. I likhet med vad som gäller beträffande övriga i första kapitlet omnämnda organ, bör vidare anges vilken funktion kommunerna och landstingen är avsedda att ha i det svenska samhället. Den viktigaste uppgiften för kommuner och landsting kan sägas vara att förverkliga folkstyrelsen på kommunal nivå. Stadgandet avser att framhäva och betona denna kommunernas och landstingens viktiga roll.

Den föreslagna paragrafen är - i likhet med övriga lagrum i 1 kap. - att uppfatta som ett principstadgande. Lydelsen knyter an till 1 kap. 1 § andra stycket, som föreskriver att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

5 §

Ändringen av denna paragraf innebär endast att paragrafens första led, som anger att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner

bestämmes i lag, lyfts bort och överförts till en egen paragraf i det nya kap. 13.

I övrigt är paragrafen i sak oförändrad. Kvarstående bestämmelser bedöms med hänsyn till systematiken i 8 kap. böra behålla sin nuvarande placering.

7 §

Paragrafen ger i sin nuvarande lydelse riksdagen möjlighet att till regeringen överlåta viss normgivningskompetens inom det s.k. primära lagområdet. I samband med sådan delegering till regeringen kan riksdagen även - i enlighet med 8 kap. 11 § RF - medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet, kommun eller landsting att meddela bestämmelser i ämnet.

Det nya andra stycket gör det möjligt för riksdagen att delegera den i paragrafen aktuella normgivningskompetensen direkt till även kommuner och landsting, något som inte är möjligt i dag.

Den föreslagna ändringen har i sin tur föranlett vissa följdändringar i paragrafens första och sista stycken. Det undantag från delegationsbefogenheten som avser föreskrifter om skatt har flyttats från första till sista stycket. Härigenom uppnås att undantaget gäller vid direktdelegation till även kommuner och landsting. Vidare har bestämmelsen om blankettstraffstadganden i sista stycket ändrats så att denna metod kan användas också vid delegation direkt till kommuner och landsting.

9 och 11 §§

I paragrafen har de ändringar vidtagits som föranleds av den ändrade terminologi som kommittén föreslår. Samlingsbeteckningen "kommun" har i paragraferna ersatts med "kommun eller landsting". Dessutom har 11 § blivit föremål för en språklig ändring.

11 kap. Rättskipning och förvaltning

6 och 7 §§

I paragraferna har endast gjorts sådana ändringar som är en följd av den av kommittén föreslagna ändrade terminologin.

13 kap. Kommunerna och landstingen

Om skälen för att i RF införa ett särskilt kapitel om kommuner och landsting har redogjorts i kapitel 12.

1 §

I första stycket anges att kommunerna och landstingen har att på den kommunala självstyrelsens grund och i sina medlemmars intresse sköta de angelägenheter som följer av lag eller särskilda föreskrifter. Avsikten med lydelsen är att ge uttryck för att principen om kommunal självstyrelse gäller beträffande all kommunal verksamhet, d.v.s. såväl frivillig som obligatorisk eller med andra ord både den verksamhet som följer av kommunallagen och den som följer av särskilda föreskrifter. Detta innebär ett förtydligande - och också en förändring - i förhållande till vad som avsågs i propositionen till RF. Den kommunala självstyrelsen diskuterades där i ordalag som närmast ger intryck av att den egentligen avsåg endast, eller åtminstone var starkt koncentrerad till, den fria sektorn. Det var inom detta område som det enligt departementschefen fanns utrymme för en kommunal initiativrätt.

Genom den föreslagna ändringen uppnås också den fördelen att det i detta avseende kommer att råda odiskutabel samstämmighet mellan RF och kommunallagen. I sistnämnda lags 1 kap. 1 § anges nämligen att kommuner och landsting på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget själv skall styra, d.v.s. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms enligt 8 kap. 5 § RF genom lag. Några angelägenheter 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 den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Liksom tidigare gäller därför att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total. Detta framgår dels av ovan nämnda förhållande att det är riksdagen som genom lag avgränsar kommunernas och landstingens uppgiftsområden. Det är också riksdagen som genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt grunderna för den kommunala beskattningen. Sammantaget kan

detta sägas innebära att graden av självstyrelse ytterst avgörs av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Allmänt sett gäller t.ex. att graden av självstyrelse är högre inom den frivilliga sektorn än inom den specialreglerade obligatoriska sektorn. Detta har sin förklaring i att sistnämnda sektor avser offentliga förvaltningsuppgifter som statsmakterna ålagt kommunerna och landstingen att handha på lokal respektive regional nivå. Graden av självstyrelse varierar dock även inom det specialreglerade obligatoriska områdets olika sektorer.

I första stycket anges också att kommunerna och landstingen sköter samtliga angelägenheter i sina medlemmars intresse. Avsikten härmed är att betona den viktiga medborgaraspekten.

Den kommunala självstyrelsen representerar grundläggande värden för folkstyrelsen. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas. Detta kommer till utryck i paragrafens andra stycke, som understryker den betydelse som principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas i normgivningssammanhang. Med normgivning avses beslutande av föreskrifter som blir bestämmande för myndigheters, enskildas och andras handlande. Således omfattar begreppet normgivning utöver riksdagens och regeringens föreskrifter bl.a. även statliga myndigheters föreskrifter.

Avsikten med stadgandet är att det vid all normgivning som rör kommuner och landsting skall göras en avvägning mellan skälen för den tänkta normen och det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som normen skulle innebära. Som närmare redovisas i avsnitt 7.2.3 och 7.2.4 vill kommittén med bestämmelsen markera vikten av att självstyrelseintressena alltid beaktas i normgivningssammanhang men även ge uttryck för betydelsen av att offentliga beslut fattas nära medborgarna och så att lokala och regionala synpunkter och förhållanden kan vägas in i besluten.

De överväganden som normgivaren gjort i avvägningsfrågan skall tydligt redovisas. Härigenom ökar förutsättningarna för att riksdagen ges ett fullgott underlag att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen.

2 §

Paragrafen reglerar på vilket sätt grunderna för den kommunala indelningen skall beslutas. Stadgandet har i sak oförändrat lyfts ut från sin nuvarande placering i 8 kap. 5 §.

Att i enskilda fall förordna om ändring i den kommunala indelningen omfattas inte av grunderna för den kommunala indelningen.

Beslut om sådana ändringar ankommer därför liksom hittills på regeringen.

3 §

I första stycket klarläggs att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Stadgandet motsvarar, utan ändringar i sak, vad som i dag står i 1 kap. 7 § första stycket RF.

Stadgandets innebörd är att de valda församlingarna - d.v.s. kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige - utgör kommunernas respektive landstingens högsta beslutande organ. Paragrafens lydelse utgör således inte något hinder mot det förhållande som i dag råder inom kommuner och landsting, d.v.s. att relativt vidsträckt beslutanderätt tillkommer, eller av fullmäktige kan delegeras till, även andra kommunala organ. Delegation av beslutanderätt kan för övrigt ske till även enskilda subjekt. Skäl att i RF särskilt reglera övriga organs samt - i förekommande fall - enskilda subjekts beslutanderätt föreligger inte utan bestämmelser härom meddelas, liksom i dag, i enlighet med 8 kap. 5 § RF i lag.

4 §

I denna paragraf samt i 5 - 8 §§ regleras de grundläggande principerna avseende valförfarandet och rösträtten vid val av de beslutande församlingarna: kommunfullmäktige i kommunerna och landstingsfullmäktige i landstingen. De föreslagna paragraferna innebär ett grundlagsfästande av rådande förhållande och någon ändring i sak är det således inte fråga om. Kommitténs skäl för att i RF införa bestämmelser om valsystemet och rösträtten vid de kommunala valen har redovisats i kapitel 12.

I 4 § anges grundprinciperna för hur de beslutande församlingarna utses, nämligen genom fria, hemliga och direkta val. Vidare skrivs möjligheten till personval in, som angetts i kapitel 12 är ju möjligheten härtill avsedd att gälla även de kommunala valen. Den föreslagna paragrafens lydelse motsvarar 3 kap. 1 § första stycket RF, som avser val till riksdagen. Innebörden av att valen är "fria, hemliga och direkta" är också densamma som beträffande valen till riksdagen (angående innebörden av dessa begrepp se Holmberg-Stjernquist, Vår författning, 1995, s. 65-66).

5 - 7 §§

Paragraferna reglerar frågor om rösträtt vid val av de beslutande församlingarna.

I 5 § första stycket anges kraven för rösträtt vid val till kommunfullmäktige. Kraven är att man skall vara svensk medborgare och folkbokförd i kommunen samt ha fyllt 18 år senast på valdagen.

Av skäl som redovisats i allmänmotiveringen lämnas regler om rösträtt för den som inte är svensk medborgare utanför RF. Bestämmelser härom meddelas även fortsättningsvis i vanlig lag. En anvisning om detta ges i andra stycket.

Eftersom man inte kan vara folkbokförd i ett landsting regleras rösträtten vid val till landstingsfullmäktige i en särskild paragraf, 6 §. Som krav gäller att man skall vara folkbokförd i en kommun inom landstinget och röstberättigad vid val till kommunens beslutande församling.

I 7 § klarläggs för de kommunala valens del, i likhet med vad som gäller vid val till riksdagen, röstlängdens exklusiva betydelse för frågor som rör rösträtt.

8 §

Paragrafen innehåller en anvisning om att den i Sverige grundläggande principen om att allmänna val är proportionella gäller för även kommunalvalen.

I paragrafen anges vidare att det är den s.k. jämkade uddatalsmetoden som tillämpas vid mandatfördelningen. Skäl att i detalj grundlagsreglera förfarandet vid fördelningen av mandat föreligger ej utan detta sker liksom hittills i vallagen (1972:620).

I övrigt hänvisar paragrafen till att närmare bestämmelser om valförfarandet meddelas i lag. Härmed avses bl.a. bestämmelser om valkretsar, röstlängder, mandatfördelning och överklagande av val.

9 §

Paragrafen innehåller en föreskrift om den kommunala beskattningsrätten. Lydelsen motsvarar - utan ändringar i sak - vad som i dag står i 1 kap. 7 § andra stycket.

Beträffande innebörden av den kommunala beskattningsrätten hänvisas till den redogörelse som lämnats under avsnitt 7.2.6.

Åtgärder som innebär begränsningar i den kommunala beskattningsrätten medför också betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det är därför av stor vikt att lagstiftaren i dessa situationer, i enlighet med vad som anförts under 13 kap. 1 §, mycket tydligt redovisar sina överväganden rörande den kommunala självstyrelsen.

10 §

Paragrafen är ny. Avsikten med stadgandet är att i lagtext klarlägga grundlagsenligheten av det inomkommunala utjämningssystem som började att tillämpas den 1 januari 1996.

Det inomkommunala utjämningssystem som riksdagen fattade beslut om i december 1995 - sedan Lagrådet förklarat att man inte motsatte sig att lagförslagen lades till grund för lagstiftning - innebär att en utjämning av skillnader i skatteinkomster och för skillnader i strukturella förhållanden görs så att de kommuner och landsting vars skattekraft eller mätbara strukturella förhållanden är sämre än genomsnittet får ett utjämningsbidrag från staten. Kommuner och landsting vars skattekraft eller mätbara strukturella förhållanden är bättre än genomsnittet betalar en utjämningsavgift till staten.

Det införda inomkommunala utjämningssystemet innebär således att skatt som tas upp i en kommun eller ett landsting delvis tas i anspråk för att bekosta andra kommuners respektive landstings uppgifter. Tillåtligheten av ett sådant utjämningssystem blev, som framgått av avsnitt 4.3.6, föremål för en omfattande konstitutionell debatt. Genom den nu föreslagna bestämmelsen klargörs att förutsättningen - för att kommuner och landsting skall kunna åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter - är att det sker för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting.

Den avgiftsskyldighet som en kommun eller ett landsting kan åläggas med stöd av bestämmelsen är att betrakta som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Restriktivitet är därför påkallad och avgiftsskyldigheten får inte göras mer omfattande än som erfordras för att uppnå det i paragrafen angivna syftet. Det är vidare viktigt att lagstiftaren, i enlighet med vad som anförts under 13 kap. 1 §, tydligt redovisar sina överväganden rörande den kommunala självstyrelsen.

11 §

Paragrafen innehåller en hänvisning om att - utöver vad som framgår av bestämmelserna i detta kapitel - kravet på lagform gäller även beträffande vissa andra bestämmelser som rör kommuner och landsting. Reglerna härom finns i 8 kap. och i kommitténs förslag till 14 kap. 13 § RF.

14 kap. Krig och krigsfara

13 §

I paragrafen har endast den ändringen vidtagits som föranleds av den ändrade terminologi som kommittén föreslår.

13.2 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

4 kap. De förtroendevalda

De ändringar som vidtagits i detta kapitel är en följd av kommitténs förslag att bestämmelser om svenska medborgares rösträtt vid val av kommun- och landstingsfullmäktige samt röstlängdens exklusiva betydelse för frågor om rösträtt, fortsättningsvis skall regleras i RF.

Rösträtt

2 §

Första stycket av paragrafen, som tidigare reglerade svenska medborgares rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige, har ersatts med en hänvisning om att bestämmelser om svenska medborgares rösträtt vid val av fullmäktige finns i RF.

I andra stycket regleras rösträtten för den som inte är svensk medborgare. Kraven för rösträtt är desamma som enligt nu gällande lag och någon ändring i sak är det inte fråga om.

Med begreppet fullmäktige avses i paragrafen både kommun- och landstingsfullmäktige. Som en följd härav föreslås att nuvarande 3 § - som reglerar rösträtten vid val av landstingsfullmäktige - upphävs.

Valbarhet

5 §

De ändringar som vidtagits i paragrafens första stycke är föranledda av att bestämmelser om rösträtt vid de kommunala valen i kommitténs förslag återfinns både i RF och kommunallagen. Som krav för valbarhet har därför angetts att ledamöter och ersättare i fullmäktige

väljs bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt vid val av dessa församlingar.

13.3 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

8 kap. Vissa befattningshavare och organ

9 §

Den ändring som gjorts i paragrafen är en följd av att nuvarande 13 kap. RF om krig och krigsfara i kommitténs förslag skall betecknas 14 kap.

Reservation av Lennart Hedquist

En av de grundläggande bestämmelserna om kommunerna i vår svenska grundlag anger att de får ta upp skatt för skötseln av sina uppgifter. Den kommunala beskattningsrätten har sålunda sin legitimitet utifrån synsättet att en kommun får uppta skatt endast för att finansiera kostnaderna för den lokala servicen i den egna kommunen. I den mån denna lokaliseringsprincip genombrutits har det avsett uppgifter, där staten givit kommunerna rätt, men inte skyldighet, att i särskilda fall finansiera specificerade åtaganden även utanför den egna kommunens gränser.

En viktig utgångspunkt när man bedömer kommunala beskattningsrätten måste vara att slå vakt om den grundläggande principen att det en kommun upptar i kommunalskatt disponeras fullt ut av kommunen för sina lokala uppgifter. Detta är bakgrunden till att grundlagen inte tillerkänt kommun och landsting rätten att uppta skatt för andra ändamål.

Inomkommunala avgifter och bidrag som finansieringskälla av skattekraftsutjämning strider därför uppenbart mot den svenska grundlagen. Detta framgår också tydligt av det utlåtande som Lagrådet avgav i maj 1995. Det därefter framlagda reviderade regeringsförslaget var ett tydligt försök att kringgå grundlagsbestämmelserna. Den teknik som nu användes för den inomkommunala skatteutjämningen var i stort identisk med det tidigare förslaget - även om tekniken ändrats något. Lagrådet uttalade även denna gång skepsis men ville inte uttryckligen motsätta sig förslaget eftersom konstitutionsutskottets majoritet hänvisat till konstitutionell praxis. Lagrådet uttryckte dock tillfredsställelse att frågan om grundlagsenligheten skulle utredas av den av regeringen tillsatta kommittén.

När nu kommittén själv insett diskrepansen mellan det beslutade förslaget och grundlagens lydelse borde det vara självklart att eftersträva ett system som är tydligt grundlagsenligt. Inom ramen för den kommunala beskattningsrätten sker detta bäst genom att statligt bidrag tillförs de kommuner och landsting som har en för sina uppgifter otillräcklig skattekraft. Den skatt, som kommun och landsting upptagit för skötseln av sina lokala uppgifter, får sålunda inte konfiskeras för ändamålet. Det finns modeller som är helt grundlagsenliga.

Det tycks nu råda samstämmighet om att ett system där den skatt som en kommun eller landsting upptar också skall kunna gå till skötseln av andra kommuner och landsting fordrar en ändring av den svenska grundlagen. Kommitténs analys kan rimligen inte tolkas på annat sätt. Det borde då ha varit självklart för kommittén att med hänvisning till gällande grundlag föreslå att nuvarande inomkommunala utjämningssystem snarast bör ersättas av ett grundlagsriktigt system. I stället föreslår kommitténs majoritet en ändring av grundlagen för att i efterhand göra den inomkommunala utjämningen grundlagsenlig och möjlig att ytterligare utveckla. Jag finner detta tillvägagångssätt mycket anmärkningsvärt. Det förslag som kommitténs majoritet därvid framlägger blir ett direkt grundskott mot den kommunala beskattningsrätt som den svenska kommunala självstyrelsen vilar på. Syftet att uppnå en jämlik fördelning av resurser lämnar vidare öppet för tämligen godtyckliga indragningar och fördelningar av de kommunala skatteinkomsterna. Förslag om sådana har också följdriktigt framförts i den allmänna debatten.

Kommittén avfärdar modellen med statskommunal basskatt som den utjämningsmetod som medför störst ingrepp i den kommunala självstyrelsen och finner att ett sådant system knappast är förenligt med dagens syn på självstyrelsens innebörd. Eftersom det idag gällande inomkommunala utjämningssystemet i princip fungerar på samma sätt som en statskommunal basskatt vill jag peka på att kommitténs majoritet här argumenterar ologiskt. Slutsatsen borde ha varit att bestämt avvisa den inomkommunala utjämningen såsom såväl stridande mot grundlagen som olämplig ur självstyrelseperspektivet.

Det ovan angivna kommitteförslaget är den substantiella ändringen av grundlagen som föreslås. Övriga kommitteförslag är i huvudsak av redaktionell karaktär i samband med att hittillsvarande lagrum föreslås sammanföras till ett särskilt kommunkapitel i regeringsformen.

Den bakomliggande orsaken till att en grundlagsrevision föreslås av majoriteten är just förslaget att avskaffa det nuvarande grundlagsskyddet för den av kommun eller landsting upptagna lokala skatten. När jag avvisar denna ändring torde det vara mest ändamålsenligt att förorda att man nu inte alls gör någon grundlagsändring. Grundlagsändringar är nämligen av den arten att de inte bör genomföras om inte mycket stor samstämmighet föreligger. För klarhets skull vill jag dock påpeka att jag i sak inte har några avvikande synpunkter på de redaktionella förändringar av grundlagen som föreslås av kommittén.

I vällovlig avsikt att på något sätt söka stärka den kommunala självstyrelsen har kommittén även framlagt ett förslag av innebörd att vid all normgivning som rör kommuner och landsting skall den kommunala självstyrelsen beaktas. Jag kan helt instämma i syftet bakom detta förslag men finner att kommittén inte kunnat exemplifiera hur förändringen rent praktiskt skulle kunna innebära ett skydd för den kommu-

nala självstyrelsen i ett läge när en regering framlägger förslag som inskränker denna. Som exempel vill jag anföra att förslag som framförts senaste tiden, t ex biblioteksslag eller förbud mot att ta ut avgifter på skolmåltider i gymnasieskolan, knappast skulle låta sig stoppas av den föreslagna paragrafen trots att de skulle inskränka på en kommuns handlingsfrihet även inom den idag fria sektorn. Till sist blir det nämligen regeringens och riksdagens vilja att respektera den kommunala självstyrelsen som blir avgörande. Ett skydd för självstyrelsen i grundlagen bör därför göras mer påtagligt än den i lagkommentaren föreslagna ordningen.

I ett sammanhang där i övrigt en allvarlig försämring görs av kommunernas och landstingens grundlagsskydd - med en föreslagen grundlagsfäst rätt för regering och riksdag att disponera medel som upptagits för den lokala servicen - framstår vidare denna ändring närmast som kosmetisk. Avsikten är att förbättra intrycket när samtidigt det beskrivna grundskottet avfyras mot den i gällande grundlag skyddade rätten för kommun och landsting att disponera sina skatteintäkter för de lokala uppgifterna.

Till sist vill jag även kommentera kommitténs analys kring skattestopp m.m.

Kommittén analyserar ett kommunalt skattestopps förenlighet med RF och ansluter sig därvidlag till den konstitutionella bedömning som hittills gjorts av bl.a. Lagrådet och konstitutionsutskottet. En rimlig utgångspunkt - i enlighet med lagstiftningen om skattestopp för åren 1991-1993 - anges vara att kommunalt skattestopp bör beslutas för högst två år i taget. En annan riktlinje bör enligt kommittén vidare vara att tillåtligheten av nya föreskrifter av denna ingripande karaktär efter en begränsad tid bör underställas en av folket vald ny riksdag. Därmed följer att beslut om skattestopp längst får gälla fram till det ordinarie riksdagsvalet som följer närmast efter att föreskriften beslutats. Åtgärden bör vidare vara av undantagskaraktär, vilket innebär att nytt skattestopp/skattetak inte omedelbart bör följas på ett tidigare. Jag kan för egen del ansluta mig till den bedömning kommittén här gör.

Kommitténs uttalar emellertid också att den metod med minskning av statsbidraget i speciella fall, t.ex. till kommun som höjer sin utdebitering (prop. 1995/96:213), skulle behandlas enligt samma riktlinjer. Jag finner detta resonemang konstitutionellt oriktigt. Regering och riksdag har naturligtvis möjlighet att utforma sina statsbidragsregler till kommunerna på sätt som underlättar skattesänkningar eller motverkar skattehöjningar. Förutom att hänvisa till vad Lagrådet anfört i denna fråga kan även åberopas konstitutionsutskottets yttrande över prop. 213 (KU3y 1996/96). Utskottet tar därvid även konstitutionell ställning till ett förslag som via statsbidragsreglerna skulle stimulera till skattesänkningar i kommuner och landsting med

hög skatt och som samtidigt gynnats av de nya reglerna för inkomstutjämning. Ett enigt utskott såg inte några konstitutionella hinder för en sådan konstruktion.

Jag finner det vara direkt felaktigt att i kommitténs analys likställa frågorna om kommunalt skattestopp resp. statsbidragsregler till kommuner och landsting.

Reservation av Maria Larsson

Den kommunala självstyrelsens roll i Sverige kan inte överskattas. Kommunerna utgör demokratins basnivå. Här skolas många människor i ett demokratiskt arbets- och förhållningssätt - en demokratins plantskola. Det är av största vikt att det kommunala självstyret får ett reellt innehåll med meningsfulla uppgifter. Möjligheten att rekrytera nya politiker är självklart avgörande för demokratins fortlevnad.

Ett reellt innehåll i den demokratiska processen erhålles bara om sambanden är tydliga mellan beskattningsrätten och den verksamhet och service kommuninnevånaren kan erhålla. Därför kan skattestopp och skattetak inte godtas ur självstyrelseperspektiv. Kommunerna har kritiserats för nedskärningar i den kommunala verksamheten som till väsentlig del berott på en kombination av dåliga statsfinanser, bristande tillämpning av finansieringsprincipen och ingrepp i den kommunala beskattningsrätten. För en enskild kommunmedborgare har det varit svårt att inse sambanden mellan beslut på olika nivåer i samhället. Det är viktigt att organisera samhället i system där beslut och konsekvenser är överblickbara. Denna oklarhet om vem som bär ansvaret för vad, har negativt påverkat medborgarnas tilltro till den kommunala självstyrelsen och lokala demokratin.

Jag reserverar mig också mot utredningens majoritetsförslag att i regeringsformen kap. 13 § 10 stadga: *Kommuner och landsting får i lag åläggas att bidraga till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter om det görs för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting.*

Införandet av en dylik paragraf måste betraktas som ett alltför stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen och ett avsteg från de allmänt omfattade principer som tidigare gällt, utan att detta har blivit föremål för en mer omfattande diskussion hos medborgarna eller på olika politiska nivåer. Åtgärder som det nuvarande utjämningssystemet kan användas under speciella omständigheter. De är då möjliga att genomföra via ingripande från statens sida och kräver inte en grundlagsändring. En solidarisk utjämning av de kommunalekonomiska förutsättningarna som kan behövas för att hela landet skall leva får tillgodoses genom de regelverk som nuvarande lagstiftning medger.

Risken med att grundlagsfästa en sådan bestämmelse är, att den trots påtalad restriktivitet i författningskommentaren ändå kan komma

att utgöra en normal metod för fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting. Skrivningen har också under kommitténs arbete fått en allt öppnare formulering. Ingen tidsgräns finns, inget tak för utjämningen är angiven - att utjämna till 100% under obegränsad tid är därmed möjligt.

Det nuvarande inomkommunala utjämningssystemet i kommuner och landsting började med vissa övergångsbestämmelser införas den 1 januari 1996. Detta system ersatte ett utjämningssystem från 1993 som i huvudsak byggde på statsbidrag. Ett tidigare system med skatteutjämningsavgifter infördes 1985. Det är alltså i ett historiskt perspektiv en mycket kort tid system för inomkommunal utjämning har tillämpats, varför man knappast kan motivera en grundlagsändring genom att tala om kodifiering av praxis.

Den nuvarande utjämningsmodellen är inte heller långsiktigt hållbar vid en utveckling som innebär att staten kraftigt minskar statsbidragen till kommunerna, vilket ytterligare visar på det olämpliga i att grundlagsfästa en sådan princip.

Reservation av Camilla Sköld

Om lagstadgat balanskrav för kommuner och landsting

Kommittén har i enlighet med direktiven yttrat sig över departementspromemorian "Kommunal ekonomi i balans". Kommittén slår fast att förslaget innebär en begränsning i den kommunala handlingsfriheten men att det trots det inte föreligger några konstitutionella hinder mot ett genomförande. Jag delar inte majoritetens uppfattning utan menar att ett lagstadgat krav på budget i balans strider mot regeringsformens syn på kommunal självstyrelse.

Ett indirekt krav på kommunerna att upprätta en balanserad budget finns redan i kommunallagen. Där talas om "god ekonomisk hushållning" som bl.a. innebär att de löpande intäkterna ska täcka de löpande kostnaderna.

Ingen ifrågasätter väl heller det olämpliga i att över en längre period ha en budget med underskott; man kan därför utgå ifrån att kommunerna kommer att ta sitt ansvar för att balansera sina budgetar.

Detta bör dock ske utifrån lokala förutsättningar och utifrån lokala överväganden, med andra ord på självstyrelsens grund. Utifrån detta är kommunallagens regleringar tillräckliga.

Att i tider med minskade statsbidrag, minskade skatteintäkter osv ytterligare begränsa kommunernas handlingsfrihet i avgöranden kring budgeten är ett alltför stort ingrepp. Balanskrav i kombination med ex. vis skattestopp som kommittémajoriteten vill tillåta, skulle innebära att den kommunala självstyrelsen definitivt sätts ur spel.

Reservation av Camilla Sköld och Peter Eriksson

Om den kommunala beskattningsrätten

Vi stödjer förslaget om att lägga in ett kommunkapitel i regeringsformen men har en annan ståndpunkt än den majoriteten redovisar när det gäller det kommunala självstyret och beskattningsrätten.

Kommittén har fört en relativt utförlig diskussion om den grundlagsfästa kommunala självstyrelsens betydelse för folkstyret liksom beskattningsrättens centrala roll i självstyrelsen. Denna diskussion har lett fram till en majoritetsståndpunkt som innebär att betydande inskränkningar i beskattningsrätten är, ur konstitutionell synpunkt, tillåtna. Skattestopp, skattetak och minskningar av statliga bidrag när en kommun höjer skatten är acceptabla om de är av undantagskaraktär och endast pågår under en begränsad tid. Detta är, inte förvånande, en liknande slutsats som den lagrådet, KU och riksdagen, med stor tvekan och mycken vånda, tidigare kommit fram till.

Denna ståndpunkt har dock inte varit okontroversiell och är det inte nu heller. När frågan om kommunalt skattestopp 1990 behandlades för första gången i riksdagen ansåg tre partier (Centerpartiet, Vänsterpartiet kommunisterna och Miljöpartiet de gröna) att förslaget borde avslås med motiveringen att det innebar ett icke acceptabelt ingrepp i den kommunala beskattningsrätten och att det inte var förenligt med regeringsformen. Vi anser även nu att åtgärder av detta slag är oacceptabelt och rimligen inte heller förenligt med regeringsformens syn på kommunalt självstyre och beskattningsrätt.

Vi menar idag dessutom att just den här typen av ingripanden i den kommunala självstyrelsen har haft negativa effekter. Sannolikt har de exempelvis varit en bidragande orsak till det minskande intresset för politiskt arbete i kommunerna och partierna. Risken är också betydande att dessa ingrepp lett till att kommunala förtroendevalda i mindre utsträckning känner ett direkt ansvar för kommunens och medborgarnas ekonomi. Klåfingriga regeringar har på så sätt bidragit till att underminera basen för själva folkstyret. Det är därför inte bara olyckligt utan också direkt farligt att på vaga grunder tillåta manipulerande med demokratins kärna. Den kommunala självstyrelsen behöver reell innebörd, långsiktighet och fasta spelregler, inte kortsiktiga manipuleranden.

Vi befinner oss i en tid när det politiska systemet och de demokratiska institutionerna ifrågasätts. Om det förlorade förtroendet skall kunna återställas måste vi göra allt för att öka människors möjligheter att få ansvar, makt och möjlighet att påverka. Att i det läget stödja förslag om att ta bort självständighet och ansvar från kommunerna är en helt felaktig väg att gå.

Särskilt yttrande av Åsa Torstensson

Under kap. 7 med överväganden och förslag vad avser den kommunala självstyrelsens innebörd och dess förhållande till RF ges i 7.2.6 kommentarer och tolkning om statens möjligheter att vidta åtgärder för att begränsa beskattningsrätten. Kommitténs yttrande fastslår svårigheterna att i grundlag ange beskattningsrättens exakta innebörd. Trots detta anger kommittén att de mest ingripande begränsningar i kommunernas och landstingens självstyrelse som skattestopp och skattetak skall tillåtas under speciella omständigheter.

Med anledning av ovanstående anger undertecknad följande särskilda yttrande.

Grunden för demokratin och dess utveckling är den kommunala självstyrelsen med dess folkliga förankring. Den kommunala självstyrelsen bygger på att kommun respektive landsting själv skall styra och besluta beträffande de kommunala angelägenheterna. Kommunernas och landstingens beslutanderätt utövas av valda församlingar med ansvar gentemot kommuninvånarna. En förutsättning för att detta samband skall ha ett reellt värde och att den kommunala självstyrelsen skall fungera och ansvar kunna utkrävas är den kommunala beskattningsrätten.

Mycket riktigt så styrs självstyrelsen ytterst av formerna för samverkan mellan stat och kommun och därmed kan aldrig accepteras att riksdagen skall ges tolkningsföreträde över den kommunala beskattningsrätten. Det kan heller inte i grundlagen utläsas om statens rätt att vidta förändringar. Vidare för kommittén ett resonemang med hänvisning till tidigare beslut om skattestopp att det därmed skulle ha utvecklats en praxis vad gäller möjligheterna för riksdagen att besluta om skattestopp. Skattestopp och skattetak begränsar den kommunala självstyrelsens grundprinciper att själv styra de kommunala angelägenheterna och kan därmed inte accepteras eller anses förenliga enligt grundlagens intentioner vad avser den kommunala självstyrelsen. Det kan inte heller anses ha inträtt en praxis vad avser skattestopp med hänvisning till de tidigare riksdagsbeslut som tagits.

Kommitténs direktiv

Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd

Dir 1995:111

Beslut vid regeringssammanträde den 17 augusti 1995

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall tillkallas med uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Om kommittén finner att det behövs förtydliganden av eller ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, skall kommittén lämna förslag till sådana ändringar.

Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Kommuner och landsting utgör sedan lång tid tillbaka grundläggande inslag i den svenska folkstyrelsen. Ideologin bakom våra dagars kommunala självstyrelse växte fram under första delen av 1800-talet och befästes genom 1862 års kommunalförordningar.

I 1974 års regeringsform sägs att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (1 kap. 7 §) och att det för den offentliga förvaltningen finns både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §). På grund av den betydelse som de kommunala förvaltningsmyndigheterna har, har i regeringsformens kapitel om rättskipning och förvaltning också direkt angetts att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun (11 kap. 6 §).

Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform underströks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin (bet. 1973:KU26 s. 39). Uttrycket för detta är regeringsformens portalparagraf där det sägs att den svenska folkstyrelsen

förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 §).

Det finns ingen rättsligt bindande definition av vad som egentligen avses med kommunal självstyrelse. Synen på dess innebörd har också varierat över tiden, vilket också kom till uttryck i förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90). Där uttalas att det vare sig är lämpligt eller möjligt att en gång tör alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

I förarbetena till regeringsformen uttalas vidare att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Departementschefen anförde därvid att denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna inom den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i regeringsformen.

Beskattningsrätten är en förutsättning för den kommunala självstyrelsen och en väsentlig grund för kommunernas ekonomiska oberoende. De svenska kommunernas beskattningsrätt har ett principiellt grundlagsskydd. Genom regeringsformen (1 kap. 7 §) slås fast att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Bestämmelsen är ett principstadgande och kan enligt förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 231) inte läsas så att den kommunala beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Att den kommunala beskattningsrätten är underkastad lagstiftning framgår av 8 kap. 5 § regeringsformen, där det anges att grunderna för den kommunala beskattningen och föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden skall bestämmas i lag. Departementschefen anförde i propositionen att regeringsformen bör anvisa på vilket sätt kommunernas utgiftsområde skall avgränsas samt att det 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.

Konstitutionsutskottet behandlade år 1981 innebörden av grundlagsreglerna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten (bet. 1980/81:KU22) i samband med föreslagen lagstiftning om kommunalt skattetak. Enligt utskottet kunde riksdagen inte fritt fatta beslut om normer för den kommunala självstyrelsen. Grundlagens bestämmelser om kommunerna och den kommunala självstyrelsen måste nämligen enligt utskottets mening tillmätas stor betydelse som generella direktiv för lagstiftningens innehåll. Varje lagbeslut som gällde kommunerna

skulle fattas inom den av grundlagen uppdragna ramen. Beslutet fick aldrig innebära att den kommunala självstyrelsen upphävdes eller att någon av de grundlagsfästa principerna för självstyrelsen åsidosattes. Självstyrelseintresset skulle alltid tillmätas stor betydelse vid den lämplighetsbedömning och intresseavvägning som är aktuell i det konkreta lagstiftningsärendet. Utskottet pekade på att det normalt måste bedömas i ett större sammanhang när man avgör om en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen är godtagbar med hänsyn till regeringsformens bestämmelser Vidare angav utskottet, att mot bakgrund av regeringsformens regler i ett konkret fall avgöra vad som är en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen och vad som inte är det, kunde vara komplicerat samt att det i ett lagärende i sista hand ankom på riksdagen att göra en sådan bedömning.

Utskottet framhöll vidare i fråga om kommunernas beskattningsrätt att ett ingrepp i kommunernas hittillsvarande rätt att fritt bestämma utdebiteringens storlek uppenbarligen skulle innebära att den kommunala friheten beskärdes hårt. Utskottet angav att en lagreglering av den kommunala beskattningsrätten fick givetvis aldrig innebära att denna helt upphävdes och att beskattningsrätten aldrig fick göras enbart formell utan den skulle alltid ha ett reellt innehåll.

Konstitutionsutskottet behandlade år 1990 i ett yttrande till Finansutskottet (1989/90:KU9y) frågan om en begränsning av kommunernas rätt att ta ut skatt genom ett tvåårigt kommunalt skattestopp. Utskottet framhöll därvid att det konstitutionella utrymmet för ett kommunalt skattetak var begränsat men godtog vid en samlad konstitutionell bedömning av syftena med förslaget en tillfällig begränsning av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser.

I kommunallagen (1991:900) uttrycks principen om kommunal självstyrelse genom 1 kap. 1 § där det anges att kommuner och landsting på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. I förarbetena till kommunallagen (prop.1990/91:117 s. 23) framhålls att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån. Den kommunala självstyrelsen kan dock enligt propositionen aldrig vara total. Regeringsformen ger sålunda stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Den i 2 kap. 1 § kommunallagen angivna lokaliseringsprincipen innebär att den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver skall ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Principen ger således uttryck åt att en kommunal åtgärd för att vara kompetensenlig skall ta till vara ett allmänt intresse som är knutet till kommunen. Lokaliseringsprincipen

är emellertid försedd med viktiga modifikationer. Efter regeringsformens ikraftträdande har ett flertal befogenhetsutvidgande lagar antagits som utsträcker den kommunala kompetensen längre än vad lokaliseringsprincipen innebär. Exempel på detta är den rätt att tillhandahålla kommunala tjänster för export som ges kommunerna i lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport samt kommunernas utvidgade rätt att ge internationellt bistånd i form av utrustning, rådgivning och utbildning m.m. i lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

Sverige anslöt sig år 1989 till den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (prop. 1988/89:119, bet. 1988/89:KU32, rskr. 1988/89:251). Där slås fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Bland annat berörs den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, statlig tillsyn samt frågan om kommunernas ekonomiska resurser.

Diskussionen om regeringens förslag till inomkommunal utjämning

Regeringen har i årets kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150 bil. 7) föreslagit ett nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting fr.o.m. den 1 januari 1996. I propositionen aviserar regeringen också att ett tak för de offentliga utgifterna bör införas.

Finansutskottet beslutade att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till nytt bidrags- och utjämningssystem. Lagrådet avstyrkte förslaget med motiveringen att förslaget medför att "kommuner och landsting, vilka kommer att vidkännas avdrag från skatteintäkterna, genom uttagande av kommunalskatt och landstingsskatt bidrar till att täcka behov av medel i andra kommuner och landsting". Frågan är enligt Lagrådet om en sådan skatt kan anses uttagen för skötseln av kommunens och landstingets uppgifter. Den föreslagna ordningen kan enligt Lagrådet inte anses stå i överensstämmelse med ordalagen i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. Lagrådet sökte vägledning för tolkningen av begreppet "skötseln av sina uppgifter" i denna bestämmelse i vad som i lag och praxis ansetts vara en kommuns eller ett landstings angelägenheter. Lagrådet fann att bestämmelserna i kommunallagen och ett stort antal andra lagar som innehåller föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden utgår från den s.k. lokaliseringsprincipen. Mot denna bakgrund framstår det enligt Lagrådet som helt främmande att betrakta skatt, som av en kommun eller ett landsting tas ut för att tillföras andra kommuner eller landsting, som uttagen för skötseln av vederbörande kommuns eller landstings uppgifter. Den ordning beträffande utjämning av skatteinkomster som har tillämpats

under senare år kan enligt Lagrådet inte föranleda någon annan bedömning. Uttagandet av skatt i kommuner och landsting, som får vidkännas avdrag kommer därmed att strida mot vad som i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen anges om ändamålet med den kommunala beskattningen. Lagrådet tillade att syftet med den föreslagna lagen möjligen kan, åtminstone delvis, tillgodoses med någon annan teknik avseende avgifter och bidrag, vilken inte skulle strida mot regeringsformens bestämmelser Detta kan dock inte anses inverka på bedömningen av det nu förevarande förslaget. På grund av det anförda ansåg Lagrådet att den föreslagna lagen inte är förenlig med bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

Finansutskottet gav även Konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens förslag till nytt bidrags- och utjämningssystem. I sitt yttrande anförde Konstitutionsutskottet bl.a. att bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen skall ses mot den bakgrunden att det redan vid tiden för regeringsformens införande förekom lagregler om kommunal skatteutjämning och att ett ganska renodlat utjämningssystem mellan kommuner fanns på det kyrkliga området. Utskottet fann att bestämmelsen bör tolkas på så sätt att den dels ger kommunerna en rätt att ta ut skatt, dels begränsar denna rätt till att gälla skatt för sådana uppgifter som de genom lag enligt 8 kap. 5 § regeringsformen getts kompetens resp. ålagts att sköta. Bestämmelsen kan när det gäller begreppet "skötseln av sina uppgifter" enligt utskottets mening ses som riktad i första hand till kommunerna och mindre mot staten och vad som närmare skall anses ligga inom ramen för kommunernas åliggande enligt regeringsformens principstadgande får närmare bestämmas genom lagstiftning. Utskottet uttalade att utvecklingen av denna konstitutionella praxis har varit tydlig och erinrade om att lagar som utsträcker den kommunala kompetensen längre än vad lokaliseringsprincipen innebär antagits vid flera tillfällen efter regeringsformens ikraftträdande.

Enligt utskottet finns det således flera omständigheter som ger utrymme för en annan tolkning än den Lagrådet gjort. Utskottet uttalade vidare att det framhölls i förarbetena till regeringsformens bestämmelse om lagprövning (bet. 1978/79:KU39 s. 12) att det är naturligt att riksdagen som grundlagsstiftare är den instans som är bäst ägnad att pröva om en viss föreskrift är grundlagsenlig. Enligt utskottet är det mycket angeläget att det inte finns någon tveksamhet kring tillämpningen av regeringsformen. Utskottet förordade i likhet med Lagrådet den möjlighet med en annan teknik än den föreslagna för att uppnå det eftersträvade syftet och fann att en tänkbar lösning kan vara att avdragen och tilläggen omvandlas till avgift respektive statligt utjämningsbidrag. En sådan ordning är enligt utskottet klart godtagbar och förenlig med den konstitutionella praxis som utvecklats som utfyllnad av grundlagsregleringen och innebär samtidigt den

ordningen att det i den kommunala skattesatsen inte direkt ligger ett uttag för skötseln av en annan kommuns uppgifter.

Konstitutionsutskottet ansåg att det självfallet är angeläget att grundlagsbestämmelserna inte ger utrymme för så skilda bedömningar som nu framkommit i ett tillämpningssammanhang och förordade därför att frågan om innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till utformningen av grundlagsbestämmelserna analyseras och eventuellt förtydligas. Utskottet pekade i sammanhanget även på att den i kompletteringspropositionen redovisade frågan om utgiftstak för kommunerna och frågan om statlig förvaltning av kommun i betalningssvårigheter måste ses från den utgångspunkten att kommunerna enligt regeringsformen är tillförsäkrade självstyrelse. Utskottet förutsatte därför - och även mot bakgrund av vad Lagrådet anfört - att grundlagsenligheten av de aviserade förslagen kommer att utredas ordentligt innan förslagen läggs fram.

Riksdagen ställde sig bakom de grundläggande principerna i regeringsförslaget när det gäller syfte, inriktning, omfattning och införanderegler (bet. 1994/95:FiU19, rskr.1994/95:416). Finansutskottet uttalade att det mot bakgrund av den analys av grundlagsfrågan som Konstitutionsutskottet presenterat i och för sig skulle vara möjligt för riksdagen att godkänna det nu föreliggande förslaget. Utskottet ansåg emellertid - bl.a. mot bakgrund av de synpunkter som Konstitutionsutskottet har anfört om en alternativ utformning - att man i första hand bör välja en annan lagstiftningsteknik för att uppnå de utjämningseffekter som regeringsförslaget eftersträvar.

Riksdagen godkände även vad regeringen anfört om ett tak för de offentliga utgifterna (bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447). Finansutskottet ansåg att det är angeläget att förstärka budgetprocessen i alla led och biträdde med hänsyn härtill det aviserade förslaget om ett utgiftstak. Finansutskottet utgick från att regeringen ordentligt utreder om det aviserade förslaget är förenligt med kommunernas grundlagsenligt tillförsäkrade självstyrelse. Finansutskottet tillade att man måste beakta att förslaget ges en sådan utformning att regeringsformens föreskrifter om dispositionen av statliga medel tillgodoses.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall tillkallas med uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Om kommittén finner att det behövs förtydliganden av eller ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, skall kommittén lämna förslag till sådana ändringar.

Mot bakgrund av vad som redovisats i det föregående skall kommittén särskilt uppmärksamma hur olika former av inomkommunal inkomstutjämning och frågan om kommunalt utgiftstak förhåller sig till grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Kommittén skall ta del av de alternativa former för kommunal inkomstutjämning som redovisas i betänkandet Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68) samt bedöma de olika modellerna i förhållande till regeringsformen.

Kommittén skall också på Finansdepartementets initiativ yttra sig över sådana förslag med anknytning till grundlagsbestämmelserna som under det närmaste året avses utarbetas inom Finansdepartementet. Det gäller bl.a. förslag om utgiftstak för kommunerna, förslag om budgetbalans och redovisningsprinciper i kommuner och landsting samt bestämmelser om hur man hanterar problem som uppstår när kommuner eller landsting inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser. Kommittén skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 1996.

(Finansdepartementet)

Den kommunala självstyrelsen. En blick tillbaka

av Nils Stjernquist

1 *De lokala och regionala enheternas tillkomst*

Bildandet av de lokala och regionala territoriella enheterna bör ses i belysning av menighetsbegreppet. Menigheten utgör, som Erik Schalling framhållit, "det naturliga förbundet av närboende". Betecknande är att, när den kommunala beskattningsrätten grundlagsfästes i samband med representationsreformen 1865/66 genom ett nytt andra stycke till RF 57 §, användes termen "särskilda menigheter" som beteckning för kommunerna och landstingen.

Menigheten, de närboende hade gemensamma angelägenheter. Dessa skulle skötas. Man hade bl.a. ett gemensamt ansvar för de nödlidande. Och de närboende kunde behöva samlas till ett gemensamt arbete, t.ex. ett stängsel-, väg- eller brobygge. De kunde också behöva träffas till ett möte (en stämma) för att diskutera och besluta. Efter hand uppstod behov av en fastare organisation med regler, oskrivna eller skrivna.

Av vikt i sammanhanget är just "gemensamheten". Det var självklart att de närboende utförde arbetet själva. Det var detta som länge präglade den kommunala självstyrelsen. Kommunala tjänstemän är en sentida uppfinning. Men förhållandena var givetvis inte idylliska. Det har med fog talats om "vardagslivets sträva samförstånd" (Eva Österberg), präglat som det var av sparsamhet och tavarsamhet.

Äldst av de lokala enheterna är *byn*. Den är den minsta enheten. Den kom till efter hand och ovisst när, sedan befolkningen med den yngre stenåldern blivit jordbrukande och därför bofast.

Från förkristen tid stammar också den större enheten, *häradet* (i Svealand ursprungligen *hundaret)*. Någon häradsindelning fanns inte i Norrland.

Likaledes den ännu större enheten *landet* eller *landskapet*.

Med kristendomens införande kom *socknen* och *stiften*. Socken är beteckningen på den menighet, som *sökte* sig till samma kyrka, och på det område denna menighet bebodde.

Städer började grundas under tidig medeltid.

Riket är den yngsta enheten.

Före skiftet ägdes skogen gemensamt av *byns* delägare, och åkrarna var söndersplittrade och sammanblandade. Det behövdes därför en

organisation, som kunde bestämma över skötseln och tillse att gemensamma angelägenheter som stängsel och brandsyn sköttes. Det blev *bystämman,* där de jordägande ägde deltaga. I spetsen stod *åldermannen.* Byn kunde emellertid också (omfattningen varierade) ha hand om andra angelägenheter som fattigvård. Efter hand kom kodifierade byordningar till. Efter ständernas framställning 1741 sände Kungl. Maj:t 1742 ett cirkulär till landshövdingarna, i vilket rekommenderades att jordägarna i varje by skulle antaga stadganden om gemensamma angelägenheter. Cirkuläret angav också innehållet i dessa byordningar. Det blev brukligt att tala om 1742 års mönsterbyordning. Bystämman upphörde inte med skiftet, bl.a. därför att det kvarstod en del mark som inte skiftats (byallmänning).

Häradet och i varje fall *hundaret* hade till en början en viss betydelse för den militära indelningen. Häradet var den lägsta domkretsen. Den viktigaste och till slut helt dominerande uppgiften blev just rättskipningen. Häradet var vidare valkrets vid valen till bondeståndet. Men häradet sysslade under den första tiden även med åtskilliga andra frågor. Menigheten samlades till *häradsting.* I spetsen stod *häradshövdingen.* Vid häradstinget utsågs häradets riksdagsman. Det fanns också mark som var gemensam för häradet. På vissa håll var dessa häradsallmänningar mycket omfattande.

Landet (landskapet) var länge den högsta domkretsen. Menigheten sammanträdde till *land(skap)sting.* I spetsen stod *lagmannen.* Varje land hade under den första tiden sin *(landskaps)lag.* Landstingen utgjorde ännu under Gustav Vasa forum för förhandlingar mellan kungen och landskapsmenigheten om skatter. Efter hand upphörde de att fungera. Längst dröjde de sig kvar i Norrland. De landsting som tillskapades 1862 har inget samband med de gamla landstingen.

Städerna och även de senare tillkomna *köpingarna* var organisatoriskt skilda från landsbygden. De karakteriserades av att huvuddelen av befolkningen sysslade inte med jordbruk utan med handel, hantverk och samfärdsel. Städerna var ofta också säten för kyrklig och/eller statlig administration. De hade privilegier som kunde variera från stad till stad. Beslutande organ var *rådstugan,* som var både rättskipande och förvaltande. I rådstugan ägde de burskapsägande borgarna deltaga. De valde *borgmästare* och *rådmän.* Mönstret kom från Tyskland, och en betydande del av stadsbefolkningen bestod av tyskar. Enligt stadslagen (se nedan) gällde att städernas myndigheter till hälften skulle vara tyskar. Denna bestämmelse upphävdes 1471 omedelbart efter slaget vid Brunkeberg. Ingen utlänning fick därefter bli borgmästare eller rådman eller inneha annat stadsämbete.

Vid mitten av 1300-talet tillkom ett för *riket* gemensamt regelverk med *landslagen* och den för städerna gällande särskilda *stadslagen.* Det var ett tecken bland många andra på att riksenheten började ta form. Feodalväsendet vann aldrig insteg i Sverige. Organ för den

lokala statliga förvaltningen under senmedeltiden var framför allt länsinnehavare av olika slag. Dessa länsherrar utgjorde ett hot mot riksenheten. Men med Gustav Vasa upphörde deras maktposition och riksenheten blev stabilare. Med 1634 års regeringsform fick den statliga regionala förvaltningen sin utformning. En länsindelning tillskapades, som i sina huvuddrag alltjämt finns kvar.

En väsentlig förstärkning av riksenheten kom med reformationen och statskyrkosystemet. Med utgångspunkt från Martin Luthers tes om lydnadens primat blev kyrkan ett utomordentligt instrument i statens hand för att få folket att rätta sig efter statens påbud om t.ex. skatter och utskrivningar. De statliga förordningarna kungjordes från predikstolen. Det förekom emellertid då och då slitningar mellan det världsliga och andliga regementet, och kyrkan kunde mången gång hävda sina intressen. Den var också representerad under riksdagarna av ett eget stånd. Och i den kyrkliga organisationen ingick socknen, alltså den enhet som fick den största betydelsen för den lokala självstyrelsen.

Det är socknen som ligger till grund för våra dagars kommuner. Vi skall därför i nästa avsnitt något mera ingående följa socknens betydelse och utveckling fram till 1862, i vad angår regelverket, kompetensen, organisationen, ekonomin och beskattningsrätten samt uppsikten och kontrollen.

2 *Socknen och sockensjälvstyrelsen*

2.1 *Regelverket*

Kyrkan lydde före reformationen under Rom, och för den gällde alltså den kanoniska rätten. Efter reformationen var läget oklart, och behovet av ett regelverk blev efter hand påtagligt. Av vikt var länge bestämmelser i prästerståndets privilegier 1650, bestämmelser som överfördes till 1723 års privilegier. På grund av motsättningar mellan kyrkan och staten kom 1686 års kyrkolag inte att innehålla ett kapitel om sockenorganisationen. Men man kunde ända till 1734 falla tillbaka på kyrkobalken i Upplandslagen, en landskapslag som stadfästs 1296. Regelverket blev svåröverskådligt, och det kändes ett behov av en samlad lagstiftning. Med 1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd, beslutad på framställning av prästeståndet, och sedan 1843 års förordningar om sockenstämmor i riket, om kyrkoråd och om sockennämnder å landet fick vi en sådan.

Speciallagstiftning förekom emellertid redan tidigt. Det gällde framför allt sjukvården och socialtjänsten. Kyrkolagen innehöll bestämmelser om fattigvården i ett särskilt kapitel (nr 28) "om hospital". Tiggeriet, som var tillåtet inom vissa gränser, reglerades i

tiggarordningar, den första 1642. År 1763 utfärdades en förordning angående hospitals- och barnhusinrättningarna i riket. Fattigvården reglerades sedan i 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar. Skyddskoppympningen påbjöds i 1816 års reglemente för vaccinationen i riket, ett reglemente som förnyades 1853. I sammanhanget bör också nämnas 1857 års förordning angående vad till förekommande och hämmande av farsoter iakttagas bör. Och sist men inte minst: 1842 års folkskolestadga, som gjorde "grundutbildning" obligatorisk.

2.2 *Socknens angelägenheter (kompetens)*

Socknens ursprungliga och länge främsta uppgift var att bygga och underhålla kyrkan samt avlöna prästen och klockaren. Prästen valdes i princip av sockenstämman.

Betungande var omsorgen om de fattiga och sjuka. Enligt den kanoniska rätten var vården om fattiga och sjuka en kyrklig angelägenhet. Denna uppfattning gick i arv till den lutherska kyrkan. I 1642 års tiggarordning fastslogs att det var socknens sak att bygga fattigstuga. Och i kyrkolagen (28:5) föreskrevs att vart härad och varje socken skulle "föda sina fattiga och icke föra dem in i andra socknar, dem till last". I landshövdinginstruktionerna liksom i 1763 års hospitalförordning underströks denna socknens skyldighet. Och enligt 1847 och 1853 års fattigvårdsförordningar skulle varje socken å landet och varje stad "lämna nödtorftig vård och försörjning åt sådana dess nödställda medlemmar, som, i anseende till bristande arbetsförmåga, vanförhet eller sjukdom", var "urståndsatta att sig själva försörja" (citatet från 1853 års förordning).

Bestämmelserna om socknens angelägenheter var alltså spridda i olika specialförfattningar. Det kändes angeläget att få en sammanfattande beskrivning. Så skedde, som redan nämnts, med 1817 års sockenstämmoförordning. I både den och i 1843 års sockenstämmoförordning sägs att "till sockenstämmas handläggning hör de mål, som rör kyrkans vård samt socknens hushållning och allmänna angelägenheter". Båda förordningarna exemplifierar med en lång uppräkning dessa angelägenheter. Bland dem märks - för att citera 1843 års förordning - förutom de kyrkliga ärendena och en rad valärenden, särskilt frågor rörande folkundervisningen, frågor om socknens fattiges försörjande och frågor om allmänna hälsovården, koppympningens befrämjande och barnmorskors antagande, vidare överenskommelser om väghållning, snöplogning och brobyggnad samt överenskommelser till sedlighets och allmän ordnings befrämjande.

2.3 *Organisation*

I spetsen för socknens organisation stod kyrkoherden som självskriven. Vid hans sida fanns redan tidigt särskilda funktionärer som kyrkvärdar och sexmän. Kyrkoherden kunde kalla menigheten till *sockenstämma,* en rätt som skrevs in i prästerskapets privilegier. Rätt att deltaga i sockenstämma tillkom å landet i regel dem som ägde i mantal satt jord. Röstvärdet varierade, liksom skattskyldigheten efter egendomens storlek. 1817 års sockenstämmoförordning hänvisade på denna punkt till prästvalsförordningens regler.

Först med 1817 års förordning tillkom uttryckliga bestämmelser om ett verkställande organ, *kyrkorådet.* Kyrkoherden var självskriven ordförande även i detta. Med 1843 års förordningar påbörjades klyvningen av socknen i en borgerlig del och en kyrklig del. *Sockennämnden* med en av sockenstämman vald ordförande skulle svara för de borgerliga angelägenheterna, *kyrkorådet* med kyrkoherden som ordförande för de kyrkliga angelägenheterna; till de senare räknades också folkskolan. Den fick med 1842 års folkskolestadga en egen styrelse, *skolstyrelsen* med kyrkoherden som ordförande. Länge hade kyrkoherden också ansvaret för fattigvården. Med 1847 års fattigvårdsförordning tillkom en särskild *fattigvårdsstyrelse.* Som sådan fungerade å landet sockennämnden.

2.4 *Ekonomi och beskattningsrätt*

Med reduktionen (förstatligandet) av kyrkogodsen följde en begränsning av kyrkans resurser. Även tiondet upphörde. Den statliga speciallagstiftningen bör ses mot bakgrunden av kyrkans försämrade ekonomi.

I prästeståndet privilegier 1650 fastslogs att sockenstämman skulle rådslå om kyrkans inkomster och räkenskaper. För att finansiera de föreskrivna uppgifterna ägde socknen uttaga avgifter, som var specificerade för varje särskild angelägenhet. Avgiftsskyldiga var fastighetsägarna, och avgifterna utgick efter fastighetens värde. 1817 års sockenstämmoförordning hänvisade beträffande avgifterna till specialförfattningarna. Med 1843 års sockenstämmoförordning stadfästes denna *"kommunala beskattningsrätt"* uttryckligen. Det *sägs* att till sockenstämmans handläggning hör "avgifters bestämmande till kyrka, skola, fattig- och hälsovård samt andra fromma ändamål". Genom tillägget "andra fromma ändamål" stod det klart att sockenstämman kunde uttaxera medel även till annat än den var skyldig till enligt specialförfattningarna. Men sparsamheten var länge så stor och resurserna så knappa att utrymmet för en kommunal självstyrelse i våra dagars mening var mycket litet, bortsett från i vissa städer. Man

gjorde i allmänhet inte mer än man var tvungen till enligt specialförfattningarna.

2.5 *Uppsikt och kontroll*

Uppsikten över sockensjälvstyrelsen utövades av landshövdingen; vad gällde kyrkligt-ekonomiska ärenden av landshövdingen och biskopen gemensamt. Besvär i fråga om beslut som rörde kyrka och skola avgjordes av domkapitlet, övriga besvär av landshövdingen.

3 *1862 års kommunalförordningar*

3.1 *Regelverket*

Till grund för den "borgerliga" primärkommunala indelningen på landet lade 1862 års kommunalförordningar sockenindelningen. Antalet kommuner blev därigenom högt, inte mindre än ca 2.500. Ett alternativ som var aktuellt var häradsindelningen. I ett retroperspektiv kan man beklaga att inte det alternativet valdes. Att man 1862 stannade inför sockenalternativet kan antagligen förklaras av att man ville mildra det motstånd, som kunde förväntas från prästeståndet mot ståndsriksdagens avskaffande.

Med 1862 års kommunalförordningar skedde en slutlig och total klyvning av kommunerna i kyrkliga och borgerliga. Till de borgerliga hörde dels landskommunerna, dels städerna. Det utfärdades för var och en av de tre kategorierna en särskild förordning, nämligen förordningen om kommunalstyrelse på landet (1862:13), förordningen om kommunalstyrelse i stad (1862:14) och förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd (1862:15). Stockholm fick en egen kommunalförordning (1862:33), liksom en egen kyrkostämmoförordning (1863:58). Därtill kom förordningen om landsting (1862:16). Landstingen var ett nytillskott med uppgift att sköta främst sjukvården inom sitt område. Ett väsentligt motiv torde också ha varit att landstingen behövdes för den planerade representationsreformen. Tillsammans med fullmäktige i de städer, som stod utanför landsting, skulle de välja förstakammarledamöterna.

I 1862 års förordningar har, kan det med visst fog sägas, våra dagars kommunallagstiftning alltjämt sina rötter.

3.2 *Den kommunala kompetensen och den kommunala självstyrelsen*

Vilken uppfattning hade man 1862 om den kommunala kompetensen och den kommunala självstyrelsen? Innan vi söker besvara denna fråga skall vi ställa och försöka besvara en mera grundläggande fråga: Hur karakteriserade man då en kommun? Svaren på båda frågorna kan vi finna i det utomordentligt välskrivna betänkande från 1859, som utgör förarbetet till 1862 års kommunalförordningar.

Kommunerna karakteriseras i betänkandet som "juridiska eller sammansatta personligheter, berättigade att såsom sådana i sina gemensamma angelägenheter kära och svara". Vad som skilde dem från andra sådana "personligheter" var att de samtidigt utgjorde delar av statens område och att deras gemensamma ändamål tillika måste vara statsändamål. Kommunerna blev därigenom "integrerande delar av statsförvaltningens organism och verkande krafter inom denna krets". De kunde därför "lika litet...anses vara alster av fri överenskommelse, som de efter fri överenskommelse" kunde "upplösas eller ändras. Det" var "genom staten de" fick "sitt berättigande".

Med denna definition av begreppet "kommun" tog man avstånd från ståndpunkten att kommunerna var fria i relation till och oberoende av staten. En naturrättsligt färgad ståndpunkt som hade sina rötter i den stora franska revolutionens idévärld, enligt vilken kommunerna ansågs ha en legitimitet i sig oberoende av staten, och som hade haft sina förespråkare även i vårt land. Ett förblivande spår satte emellertid denna naturrättsligt färgade ståndpunkt. Det franska ordet "kommun", som på den europeiska kontinenten användes av förespråkarna för oberoende kommuner, användes i lagtexten.

Men utan en förvaltande självverksamhet (självstyrelse) för gemensamma angelägenheter kunde man enligt de kommitterade inte tala om en kommun. Hur skulle man då avgränsa (definiera) denna självstyrelse? "Centralisationen kan visserligen", sägs det, "genom en väl avvägd organisation på hela sitt område verka till enhet, likhet och kraftig kontroll; men vid lokala olikheter är likheten i system icke alltid lämplig, och även vid *kommunal självstyrelse* " (kurs. här) "kan från statens sida nödig kontroll ganska väl efter omständigheterna utövas".

Kommunens kompetensområde kom i förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i stad att definieras med hjälp av formeln "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter", en formel som ändrades först 1948. Den uttryckte bäst, sägs det i betänkandet, "kommunalverksamhetens både omfång och begränsning". Den påtryckte "denna verksamhet en uteslutande administrativ karaktär och" förutsatte "att de angelägenheter inom kommunen, med vilka den" ägde "taga befattning", skulle ha "sin rot och sin uppkomst uti

och från de gemensamma intressen, dem kommunen såsom personlighet" ägde "att vårda".

Kompetensformeln går tillbaka till 1817 och 1843 års ovan omtalade förordningar, där det talas om "socknens hushållning och allmänna angelägenheter". Men till skillnad från dessa tidigare förordningar exemplifierar 1862 års kommunalförordningar inte vad som faller under de gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheterna. Tydligt är dock att till dessa hörde alltjämt de områden som var reglerade i särskilda förordningar, t.ex. fattigvårdsförordningen och folkskolestadgan.

Kyrkostämmoförordningen och landstingsförordningen hade mera preciserade kompetensregler.

Oupplösligt förknippad med den kommunala självstyrelsen var enligt 1859 års kommitterade kommunens beskattningsrätt. "Denna rättighet har", sägs det i betänkandet, "redan av gammalt varit henne tillerkänd såsom en självverksamhetens naturliga följd".

Vad kontrollen beträffar ansåg de kommitterade "kommunalbesvärsinstitutet" tillräckligt och i princip riktigt. "Att upphäva ett av kommunen inom omfånget av dess självverksamhet fattat beslut, är ett; att föreskriva vad i stället bör göras, ett annat. För det förra kan finnas skäl; för det senare finnes intet antagligt skäl". Det var alltså fråga om vad som numera kallas laglighetsprövning. Intet hindrade emellertid att speciallagarna medgav även lämplighetsprövning. Så blev också fallet beträffande skolan, fattigvården (socialtjänsten) och sjukvården.

Den kommunala självstyrelsen skulle alltså enligt 1862 års kommunalförordningar vila på tre pelare: Den kommunala kompetensen med ansvaret för de gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheterna, den kommunala beskattningsrätten och det kommunala besvärsinstitutet.

3.3 *Organisation*

Länge hade den direkta "demokratins" princip gällt. Besluten fattades i princip å landet vid sockenstämma, i stad vid allmän rådstuga och i församling vid kyrkostämma. Med 1862 års kommunalförordningar skedde vissa ändringar.

Rätt att deltaga i kommunalstämmans överläggningar och beslut hade envar välfrejdad svensk undersåte som var medlem av kommunen och myndig, d.v.s. fyllt 21 år, och som var förbunden att till kommunen erlägga skatt och också erlagt sin skatt. Men rösträtten var graderad. Röstvärdet skulle beräknas efter det åsatta antalet fyrkar. Utestängd var dock den som för i mantal icke satt jord samt för inkomst av kapital eller arbete var uppförd för mindre än 10 fyrkar.

Rösträtt tillkom också bolag. För den allmänna rådstugan och kyrkostämman var konstruktionen något annorlunda men principerna desamma.

Man kunde emellertid övergå till den "indirekta demokratin". Kommunalstämman kunde, bortsett från vissa ärendekategorier, överlåta den kommunala beslutanderätten till kommunalfullmäktige, som valdes av stämman. I stad med mer än 3.000 invånare skulle den kommunala beslutanderätten utövas av stadsfullmäktige. Även mindre städer kunde införa stadsfullmäktige. Beträffande rösträtt och röstvärde gällde samma bestämmelser som vid kommunalstämma respektive allmän rådstuga. Landstingens beslutanderätt utövades av valda fullmäktige. I landstingsvalen ägde envar primärkommunalt röstberättigad deltaga. Landstingsledamöter kunde väljas direkt på kommunalstämma respektive allmän rådstuga, men valen skedde i regel indirekt genom särskilda valmän, som utsågs av de röstberättigade.

För den beredande och verkställande funktionen svarade på landet kommunalnämnden, i stad magistraten och drätselkammaren och i församling kyrkorådet och skolrådet.

3.4 *Ekonomi och beskattningsrätt*

Av vikt var kravet att budgeten skulle vara balanserad. Likaledes den kommunala beskattningsrätten. Både balanseringskravet och beskattningsrätten fastslogs i kommunalförordningarna. Dessa innehöll vidare detaljerade bestämmelser om uppbörd och redovisning.

3.5 *Uppsikt och kontroll*

Kontrollfunktionen tillkom dels varje röstberättigad kommunmedlem genom besvärsinstituten, dels Kungl. Maj:t och länsstyrelsen genom underställningsinstitutet. Beslut om försäljning av fast egendom, upptagande av lån med längre återbetalningstid än två år samt nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen, t. ex. vägpengar, skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning och godkännande. Beslut om kommunalstadgar till befrämjande av sedlighet, hälsovård, ordning och säkerhet samt beslut om avgifter, som erfordrade uttaxering för längre tid än fem år, skulle för att bli gällande godkännas av länsstyrelsen. För landstingens del gällde att ordföranden utsågs av Kungl. Maj:t. Valet föll under den första tiden ofta på landshövdingen. Denne hade även eljest initiativrätt och rätt att deltaga i landstingets överläggningar.

4 *Utvecklingen efter 1862*

4.1 *Regelverket*

Utvecklingen sedan 1862 års kommunalförordningar trädde i kraft har skildrats och analyserats i kommitténs betänkande på flera ställen. Vad som här följer är till stora delar en sammanfattning.

Kommunalförordningarna ansågs tillhöra området för Kungens ekonomiska och administrativa lagstiftning och hade tillkommit utan riksdagens medverkan. Med representationsreformen 1865/66 överfördes kommunallagstiftningen till den gemensamma lagstiftningens område. Det skedde genom ett nytt andra stycke till 1809 års regeringsform 57 §, som lyder: "Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmes genom kommunallagarna, vilka av Konungen och riksdagen gemensamt stiftas". Här fastslogs alltså också den kommunala beskattningsrätten, låt vara att inget sades om omfånget och utformningen.

1974 års regeringsform kom att i långt högre grad än sin föregångare uppmärksamma kommunerna. I den inledande paragrafen (RF 1:1) sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas inte bara genom ett representativt och parlamentariskt statsskick utan även genom kommunal självstyrelse. Begreppet "kommunal självstyrelse" har därigenom fått en framträdande plats i grundlagen. I RF 1:7 stadgas att i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Och i RF 8:5 föreskrivs att grunderna för ändringar i den kommunala indelningen och grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. Det tillfogas att i lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Under de första 60 åren företogs åtskilliga smärre ändringar i 1862 års kommunalförordningar, men det dröjde innan det blev frågan om en genomgripande revision. Först 1924 beslöts en ny "landstingslag" (1924:349) och 1930 "nya" kommunallagar för landskommunerna (1930:251), för stad (1930:252) samt 1935 för Stockholm (1935:337). Ar 1953 tillkom en ny kommunallag (1953:753), gemensam för landskommunerna och städerna, följande år en ny landstingslag (1954:319) och tre år senare en ny lag för Stockholm (1957:50). Med 1977 års kommunallag (1977:179) fick vi en lag som var gemensam för hela landet. Den har sedermera ersatts av 1991 års kommunallag (1991:900).

I den inledande paragrafen till 1991 års kommunallag sägs, att kommuner och landsting sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda

bestämmelser. Begreppet "kommunal självstyrelse" kom därigenom för första gången att användas i kommunallagstext. Användningen av termen "kommun" har varit något skiftande. Ofta har termen begagnats som en gemensam beteckning för alla de ursprungliga kategorierna landskommuner, städer och landsting. Termen "kommunal" har genomgående använts för alla tre kategorierna, d. v. s. för hela den"kommunala" sektorn.

Vad de kyrkliga kommunerna angår fick Göteborg 1882 en förordning om kyrkofullmäktige och kyrkonämnd (1882:20). 1862 års kyrkostämmoförordning ersattes 1930 av lagen om församlingsstyrelse (1930:259). Samtidigt utbyttes de särskilda författningarna för Stockholm och Göteborg mot nya lagar (1930:260) respektive (1931:201). En för hela landet gällande församlingsstyrelselag kom 1961 (1961:436). Den avlöstes 1982 av lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter (1982:1052) och därefter av församlingslagen 1988 (1988:180). Församlingslagens bestämmelser ingår numera i 1992 års kyrkolag (1992:300).

4.2 *Indelningsreformerna*

Det ursprungliga antalet kommuner var, som redan framhållits, sammanlagt ca 2.500. Med den s. k. storkommunreformen, genomförd 1952, minskades antalet till 1.037. Denna reform berörde endast landskommunerna. Med den s. k. blockkommunreformen, som gällde både landskommuner och städer och som slutfördes slutgiltigt 1974, reducerades antalet till 278. Det nuvarande antalet är 288.

4.3 *Den kommunala verksamheten och den kommunala kompetensen*

Understrykas bör att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun inte legat fast. En omflyttning har skett i båda riktningarna som mentalsjukvården (från staten till landstingen), gymnasieskolan (från staten till kommunerna) och polisväsendet (från kommunerna till staten). Antecknas kan också, att ansvaret för folkskolan kom att efter hand överföras till den borgerliga kommunen. Så skedde 1909 i städer med stadsfullmäktige och från och med 1932 i praktiskt taget samtliga kommuner.

Under de första 60 åren efter 1862 präglades den kommunala verksamheten alltjämt av sparsamhet och tavarsamhet. Man gjorde i stort sett inte mer än vad man var skyldig till enligt specialförfattningarna. Kommunala tjänstemän var, bortsett från i städerna, länge "okända", och kommunalnämndsordföranden hade ofta kommunens

handlingar förvarade i hemmet i en byrålåda. Det var alltså fråga om kommunal självstyrelse i gammaldags bemärkelse.

Införandet av den allmänna och lika kommunala rösträtten för både kvinnor och män 1918 utgjorde *en* förutsättning för den kommunala verksamhetens expansion. Kommunpolitikerna blev därigenom mera lyhörda för den lille medborgarens behov och krav. En annan förutsättning var det ökade ekonomiska utrymmet för den offentliga sektorn, märkbart redan vid 1930-talets mitt och mera påtagligt under 1950- och 60-talen. Alltjämt var kommunernas kostnader för de "obligatoriska" uppgifterna de dominerande - framför allt kostnaderna enligt vad som i dag föreskrivs i skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Men särskilt de större kommunerna började mer och mer ställa betydande anslag till förfogande för ändamål, som inte var obligatoriska. Verksamhetens expansion ledde till en snabb ökning av antalet tjänstemän och övriga kommunalanställda. Elevantalet vid socialhögskolorna mångdubblades.

Ett hinder för den expanderade kommunala verksamheten var den allmänna kompetensformeln från 1862 "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter", sådan den tolkades av Regeringsrätten. Ett kommunalt anslag ansågs böra komma minst ca 75 % av kommunmedlemmarna till godo. Kompetensformeln ändrades därför 1948 till "sina angelägenheter". Man ville därmed lämna det kvantitativa synsättet till förmån för ett mera kvalitativt. Utgångspunkten skulle vara allmänintresset. Men till lagtexten fogades så utförliga motiv, att det kan vara berättigat att tala om lagstiftning på motiven. Samtidigt upphävdes bestämmelserna om kvalificerad majoritet *(2/3)* vid beslut av ekonomisk karaktär inom kommuner och landsting. Dessa bestämmelser hade införts som en följd av demokratiseringen av den kommunala rösträtten 1907-1909 och 1918.

I 1991 års kommunallag är kommunens allmänna befogenheter definierade på följande sätt: "Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan".

4.4 *Organisation*

Med avvecklingen av de små kommunerna kom den indirekta demokratin att gälla i samtliga kommuner. I varje kommun och i varje landsting skall det alltså numera finnas en av de röstberättigade vald beslutande församling, kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige. Fullmäktige skall tillsätta kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen. Fullmäktige skall också välja de nämnder som

därutöver behövs för att fullgöra kommunens/landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. Nämnd-organisationen är numera relativt "fri". Det sägs i KL 3:3 att "fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt".

4.5 *Ekonomi och beskattningsrätt*

En betydande del av den kommunala verksamheten har, som framgår av kommitténs betänkande, kommit att finansieras med hjälp av statsbidrag.

Länge fanns i kommunallagen föreskrivet ett "förmögenhetsskydd". Vad kommunen tillhörde i fast eller lös egendom borde så förvaltas, att kommunens förmögenhet inte minskades. Denna bestämmelse har i 1991 års kommunallag (8:1) ersatts av ett målstadgande, att "kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet". Kommunallagen innehåller numera inte heller något krav på en årligen balanserad budget.

Den ekonomiska situationen har som framgår av kommitténs betänkande lett till en diskussion om innebörden och behovet av en ändring av regeringsformens bestämmelse om den kommunala beskattningsrätten.

4.6 *Uppsikt och kontroll*

Bestämmelserna om underställning av kommunala beslut har upphävts.

European charter of local self-government

Preamble

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that one of the methods by which this aim is to be achieved is through agreements in the administrative field;

Considering that the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime;

Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

Convinced that it is at local level that this right can be most directly exercised;

Convinced that the existence of local authorities with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen;

Aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power;

Asserting that this entails the existence of local authorities endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfilment,

Have agreed as follows:

Article 1

The Parties undertake to consider themselves bound by the following articles in the

Europeisk konvention 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 ut-

manner and to the extent prescribed in Article 12 of this Charter.

Part I

Article 2

Constitutional and legal foundation for local self-government

The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution.

Article 3

Concept of local self-government

1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, univseral suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.

Article 4

Scope of local self-government

1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law.

2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.

3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of

sträckning 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 medborgerligt 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

responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.

4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.

5. Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions.

6. Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly.

Article 5

Protection of local authority boundaries

Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.

Article 6

Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities

1. Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.

2. The conditions of service of local government employees shall be such as to permit the recruitment of high-quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.

Article 7

Conditions under which responsibilities at local level are exercised

1. The conditions of office of local elected

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 är 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 arbets-

representatives shall provide for free exercise of their functions.

2. They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.

3. Any functions and activities which are deemed incompatible with the holding of local elective office shall be determined by statute or fundamental legal principles.

villkor 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.

Article 8

Administrative supervision of local authorities' activities

1. Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute.

2. Any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher-level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities.

3. Administrative supervision of local authorities shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect.

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.

Article 9

Financial resources of local authorities

1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.

2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.

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. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.

4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.

6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.

7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.

8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.

Article 10

Local authorities' right to associate

1. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to cooperate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.

2. The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State.

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. Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States.

Article 11

Legal protection of local self-government

Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.

Part II

Miscellaneous provisions

Article 12

Undertakings

1. Each Party undertakes to consider itself bound by at least twenty paragraphs of Part I of the Charter, at least ten of which shall be selected from among the following paragraphs:

- Article 2,
- Article 3, paragraphs 1 and 2,
- Article 4, paragraphs 1, 2 and 4,
- Article 5,
- Article 7, paragraph 1,
- Article 8, paragraph 2,
- Article 9, paragraphs 1, 2 and 3,
- Article 10, paragraph 1,
- Article 11.

2. Each Contracting State, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, shall notify the Secretary General of the Council of Europe of the paragraphs selected in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article.

3. Any Party may, at any later time, notify to the Secretary General that it considers itself bound by any paragraphs of this Charter which it has not already accepted under the terms of paragraph 1 of this Article. Such undertakings subsequently given shall be deemed to be an integral part of the ratification, acceptance or approval of the Party so notifying, and shall have the same effect as from the first day of the month following the

3. Kommunerna skall på de villkor som föreskrivs i lag ha rätt att samarbeta med sina motsvarigheter i andra stater.

Artikel 11

Rättsskydd 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

Övriga bestämmelser

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

expiration of a period of three months after the date of the receipt of the notification by the Secretary General.

Article 13

Authorities to which the Charter applies

The principles of local self-government contained in the present Charter apply to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each Party may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Charter or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Charter by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 14

Provision of information

Each Party shall forward to the Secretary General of the Council of Europe all relevant information concerning legislative provisions and other measures taken by it for the purposes of complying with the terms of this Charter.

Part III

Article 15

Signature, ratification and entry into force

1. This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which four member States of the Council of Europe have expressed their consent to be

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 godkännandeinstrument 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

bound by the Charter in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

3. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

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.

Article 16

Territorial clause

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Charter shall apply.

2. Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Charter to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Artikel 16

Territoriell bestämmelse

1. En stat kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, 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, återtas 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.

Article 17

Denunciation

1. Any Party may denounce this Charter at any time after the expiration of a period of five years from the date on which the Charter entered into force for it. Six months' notice shall be given to the Secretary General of the Council of Europe. Such denunciation shall not affect the validity of the Charter in respect of the other Parties provided that at all times there are not less than four such Parties.

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. Any Party may, in accordance with the provisions set out in the preceding paragraph, denounce any paragraph of Part I of the Charter accepted by it provided that the Party remains bound by the number and type of paragraphs stipulated in Article 12, paragraph 1. Any Party which, upon denouncing a paragraph, no longer meets the requirements of Article 12, paragraph 1, shall be considered as also having denounced the Charter itself.

Article 18

Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of:

a. any signature;

b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;

c. any date of entry into force of this Charter in accordance with Article 15;

d. any notification received in application of the provisions of Article 12, paragraphs 2 and 3;

e. any notification received in application of the provisions of Article 13;

f. any other act, notification or communication relating to this Charter.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Charter.

Done at Strasbourg, this 15th day of October 1985, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.

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 godkännandeinstrument,

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 generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet.

Explanatory report

A. Origins of the Charter

The European Charter of Local Self-Government is the culmination of a series of initiatives and many years of deliberation within the Council of Europe.

The protection and strengthening of local autonomy in Europe by means of a document expounding the principles subscribed to by all the democratic states of Europe is a long-standing ambition in local government circles. Moreover, it was recognised at an early stage that such a text should aim at securing the adherence of those whose actions are primarily at issue in any defence of local autonomy, namely governments.

The Council of Europe, as the custodian of human rights and the upholder of the principles of democratic government, was the obvious framework within which to draft and adopt such an instrument: all the more so because, as long ago as 1957, it showed its appreciation of the importance of local authorities by establishing for them a representative body at European level which has since become the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).

It was indeed the CLRAE which, in its Resolution 64 (1968), proposed a Declaration of Principles on Local Autonomy and called upon the Committee of Ministers of the Council of Europe to adopt it. This initiative was supported by the Consultative Assembly, which in its Recommendation 615 (1970) presented to the Committee of Ministers a text closely based on that of the CLRAE and drafted jointly by the two bodies. The proposed declaration was, however, of a rather too general and sweeping character for any firm action to be taken on it.

The new initiative of the CLRAE in 1981 was therefore based on a more flexible approach. But the view was also taken that a mere nonbinding declaration of principles could not do justice to the importance of local autonomy or to the nature of the threats

Förklarande rapport

A. Konventionens tillkomst

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse är kulmen på en rad initiativ och många års överläggningar inom Europarådet.

Att skydda och stärka kommunal självstyrelse i Europa med hjälp av ett dokument vars principer undertecknats av alla demokratiska stater i Europa är en gammal kommunal ambition. Dessutom stod det redan på ett tidigt stadium klart att syftet med ett sådant dokument borde vara att respektive regering skulle ansluta sig till konventionen, då det i första hand är regeringsåtgärder som blir diskussionsfrågor när det gäller att skydda kommunal självstyrelse.

I sin egenskap av skyddsorgan för mänskliga rättigheter och försvarare av principerna för demokratiskt styrelsesätt utgjorde Europarådet uppenbart den organisation inom vilken ett dokument av detta slag skulle utformas och antas. Detta var desto mer självklart som Europarådet redan 1957 upprättade ett representativt organ på europanivå och därigenom visade att man klart insåg vilken viktig roll kommunerna spelar. Detta organ kom senare att utgöra Europarådets permanenta kommunalkonferens (CLRAE).

Det var i själva verket CLRAE som 1968 i resolution 64 lade fram ett förslag till "Deklaration om principer för kommunal självstyrelse" och som anmodade Europarådets ministerkommitté att anta denna. Den rådgivande församlingen stödde initiativet och framlade en rekommendation i frågan, 615 (1970). Denna rekommendation anslöt sig till CLRAE:s text och hade utarbetats gemensamt av de två organen. Utformningen av förslaget till deklaration var emellertid för allmänt hållen och för översiktlig för att kunna ligga till grund för någon bestämd åtgärd.

Det nya initiativ som år 1981 togs av CLRAE utgick därför från ett mera flexibelt betraktelsesätt. Man beaktade emellertid också det faktum att en icke bindande deklaration om principer inte skulle göra betydel-

to which it is exposed. Rather, government must be asked to enter into binding commitments. The necessary flexibility to take account of the differences between national constitutional arrangements and administrative traditions was to be built in, not by excessively diluting the requirements of the new instruments but by allowing governments a degree of choice with regard to the provisions by which they would consider themselves bound.

The logical outcome of this approach was the submission to the Committee of Ministers, in CLRAE Resolution 126 (1981), of a draft European Charter of Local Self-Government with the request that it be adopted with the status of a European convention.

The Committee of Ministers decided to transmit the CLRAE's proposals to the Steering Committee for Regional and Municipal Matters (CDRM) with a view to their being discussed at the 5th Conference of European Ministers responsible for Local Government (Lugano, 5 – 7 October 1982). In their conclusions, the Ministers present at Lugano

"... consider that this draft Charter constitutes an important step towards a definition of the principles of local autonomy, while noting the reservations of some ministers about the need for a Charter in the form of a binding convention and about some aspects of the content of the Charter;

ask the Committee of Ministers of the Council of Europe to instruct the Steering Committee for Regional and Municipal Matters (CDRM), in contact with the Conference of Local and Regional Authorities of Europe, to make the necessary changes to the draft European Charter of Local Self-Government in accordance with the comments concerning the form and the substance made during the conference, so that it may be submitted to them for approval at their next conference ..."

The Committee of Ministers so instructed the CDRM, which thereupon carried out a thorough revision of the draft Charter. In application of the conclusions of the Lugano Conference, representatives of the CLRAE participated in the discussions.

sen av kommunal självstyrelse rättvisa och inte heller spegla arten av det hot som den är utsatt för. Regeringarna måste därför anmodas att ingå bindande avtal.

Deklarationen måste vara så flexibel att nödvändiga hänsyn till de olika nationernas grundlagar och administrativa traditioner kunde byggas in, inte genom en försvagning av de nya instrumenten, utan genom att ge regeringarna viss frihet då det gällde att välja vilka bestämmelser man skulle betrakta sig bunden av.

Det logiska resultatet av ett sådant sätt att närma sig frågan var att CLRAE i resolution 126 (1981) till ministerkommittén översände ett utkast till en "Europeisk deklaration om kommunal självstyrelse" med hemställan om att denna skulle antas och erhålla status av europeisk konvention.

Ministerkommittén beslöt att översända CLRAE:s förslag till CDRM (styrkommittén för regionala och kommunala frågor) för att förslaget skulle diskuteras av de för kommunala frågor ansvariga europeiska ministrarna vid deras femte konferens (i Lugano 5 – 7 oktober 1982). I sitt yttrande framförde de vid konferensen närvarande ministrarna att man

" .. ansåg detta utkast till konvention utgöra ett viktigt steg i riktning mot en definition av principerna för kommunal självstyrelse, samtidigt som man noterar att vissa ministrar reserverar sig beträffande behovet av en bindande konvention, liksom också beträffande vissa aspekter på konventionens innehåll;

hemställer till Europarådets ministerkommitté att uppdra åt CRDM att i samverkan med Europarådets kommunalkonferens göra erforderliga ändringar i utkastet till en "Europeisk deklaration om kommunal självstyrelse" i enlighet med de kommentarer beträffande form och innehåll som framkom vid konferensen, så att utkastet skulle kunna framläggas för dem för godkännande vid deras nästa konferens.."

Ministerkommittén instruerade på detta sätt CDRM som därpå gjorde en noggrann revision av utkastet till deklaration. I enlighet med Lugano-konferensens beslut deltog

The text of the draft Charter as revised by the CDRM was finally submitted to the 6th Conference of European Ministers responsible for Local Government, which met in Rome from 6 to 8 November 1984. After examining this text, the ministers expressed their unanimous agreement on the principles contained in it. With regard to the legal form which the Charter should take, a majority of ministers expressed themselves in favour of a convention.

In the light of the opinions of the Consultative Assembly and the Rome Ministerial Conference, the Committee of Ministers therefore adopted the European Charter of Local Self-Government in the form of a convention in June 1985. In recognition of the fact that the initiative for the Charter had originally come from the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, it was decided that the convention should be opened for signature on 15 October 1985 on the occasion of the CLRAE's 20th Plenary Session.

representanter för CLRAE i diskussionerna.

Det av CDRM reviderade utkastet till deklaration underställdes slutligen de för kommunala frågor ansvariga europeiska ministrarna vid deras sjätte konferens i Rom den 6-8 november 1984. Efter att ha granskat texten uttryckte ministrarna sitt enhälliga stöd för principerna i den. Då det gällde frågan om vilken juridisk form deklarationen skulle ha, uttalade sig en majoritet av ministrarna till förmån för en konvention.

Mot bakgrund av de uppfattningar som framförts av den rådgivande församlingen och ministerkonferensen i Rom antog därför ministerkommittén i juni 1985 den europeiska deklarationen om kommunal självstyrelse i form av en konvention.

Som ett erkännande av förhållandet att initiativet till konventionen ursprungligen togs av Europarådets permanenta kommunalkonferens beslöt man att konventionen skulle framläggas för underskrift den 15 oktober 1985 under det att CLRAE avhöll sin tjugonde plenarsession.

B. General remarks

The purpose of the European Charter of Local Self-Government is to make good the lack of common European standards for measuring and safeguarding the rights of local authorities, which are closest to the citizen and give him the opportunity of participating effectively in the making of decisions affecting his everyday environment.

The Charter commits the parties to applying basic rules guaranteeing the political, administrative and financial independence of local authorities. It is thus a demonstration, at European level, of the political will to give substance at all levels of territorial administration to the principles defended since its foundation by the Council of Europe, which considers its function to be the keeping of Europe's democratic conscience and the defence of human rights in the widest sense. Indeed, it embodies the conviction that the degree of self-government enjoyed by local authorities may be regarded as a touchstone of genuine democracy.

B. Allmänna kommentarer

Syftet med den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse är att avhjälpa bristen på enhetliga europeiska normer för att bedöma och trygga kommunernas rättigheter. Kommunerna ligger medborgaren närmast och ger denne möjlighet att effektivt delta i beslut som påverkar den dagliga miljön.

Konventionen ålägger parterna att tillämpa grundläggande regler som garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende. Den är sålunda en yttring på europeisk nivå av den politiska viljan att på alla nivåer av territoriell administration ge substans åt de principer som Europarådet ända från tidpunkten för dess grundande försvarat. Rådet ser det som sin uppgift att i Europa vidmakthålla en demokratisk medvetenhet och att i vidaste bemärkelse försvara mänskliga rättigheter. I själva verket är konventionen ett uttryck för övertygelsen, att graden av kommunal självstyrelse kan betraktas som ett kriterium på äkta demokrati.

The Charter is in three parts. The first part contains the substantive provisions setting out the principles of local self-government. It specifies the need for a constitutional and legal foundation for local self-government, defines the concept and establishes principles governing the nature and scope of local authorities' powers. Further articles are concerned with protecting the boundaries of local authorities, ensuring that they have autonomy as regards their administrative structures and access to competent staff and defining conditions for the holding of local elective office. Two major articles aim at limiting administrative supervision of the activities of local authorities and ensuring that they have adequate financial resources at their disposal on terms which do not impair their basic autonomy. The remaining provisions in this part cover the right of local authorities to co-operate and form associations and the protection of local self-government by the right of recourse to a judicial remedy.

Part II contains miscellaneous provisions relating to the scope of the undertakings entered into by the parties. In accordance with the intention of securing a realistic balance between the safeguarding of essential principles and the flexibility necessary to take account of the legal and institutional peculiarities of the various member states, it permits the parties specifically to exclude certain provisions of the Charter from those by which they consider themselves bound. It thus represents a compromise between, on the one hand, acknowledgement of the fact that local self-government affects the structure and organisation of the state itself, which is a basic concern of government, and, on the other hand, the objective of protecting a minimum of basic principles which any democratic system of local government should respect. Moreover, the commitments of the parties can subsequently be added to, whenever the relevant obstacles have been removed.

Potentially, the principles of local self-government laid down in the Charter apply to all the levels or categories of local authorities in each member state, and indeed also, *mutatis mutandis*, to territorial authorities at regional

Konventionen består av tre delar. Den första delen innehåller de grundläggande villkor som anger principerna för kommunal självstyrelse. Den tar upp behovet av en konstitutionell och laglig grundval för kommunal självstyrelse, definierar detta begrepp och fastställer de principer som skall reglera arten och omfattningen av kommunernas befogenheter. Ytterligare artiklar tar upp skyddet av den kommunala indelningen och säkerställer kommunernas rätt dels till självbestämmande i fråga om administrationen, dels till möjlighet att rekrytera kompetent personal, samtidigt som de definierar villkoren för innehav av kommunala förtroendeuppdrag. Två viktiga artiklar syftar till att begränsa den administrativa tillsynen över kommunernas verksamhet och att säkerställa att kommunerna har tillräckliga finansiella resurser till sitt förfogande på villkor som inte inskränker den grundläggande självständigheten. Återstående bestämmelser i denna del behandlar rätten för kommuner att samarbeta och att bilda sammanslutningar samt rätten att anlita ett judiciellt förfarande för att skydda kommunal självstyrelse.

Del II innehåller olika bestämmelser beträffande omfattningen av respektive signatärstats åtaganden. I linje med avsikten att säkerställa en realistisk balans mellan garantier för viktiga principer och den flexibilitet som krävs för att hänsyn skall kunna tas till de skilda medlemsstaternas respektive nationella lagstiftning och hävdvunna egenart, tillåter man parterna att uttryckligen utesluta vissa bestämmelser i konventionen från dem som respektive part anser sig vara bunden av.

Del II är sålunda en kompromiss mellan å ena sidan ett erkännande av det faktum att kommunal självstyrelse påverkar statens struktur och organisation, vilket är av fundamental betydelse för styrelseskicket, och å andra sidan målsättningen att skydda ett minimum av grundprinciper som varje demokratiskt system bör respektera. Dessutom kan respektive parts åtaganden utökas i efterhand så snart föreliggande hinder undanröjts.

De principer för kommunal självstyrelse som fastlagts i konventionen kan tillämpas på alla nivåer eller kategorier av kommuner i varje medlemsstat. Efter vederbörliga änd-

level. However, to allow for special cases, the parties are permitted to exclude certain categories of authorities from the scope of the Charter.

The Charter does not provide for an institutionalised system of control of its application, beyond a requirement for parties to supply all relevant information concerning legislative or other measures taken for the purpose of complying with the Charter. Consideration was indeed given to setting up an international system of supervision analogous to that of the European Social Charter. However, it was felt possible to dispense with complex supervisory machinery, given that the presence within the Council of Europe of the CLRAE with direct access to the Committee of Ministers would ensure adequate political control of compliance by the parties with the requirements of the Charter.

The last part of the text contains final provisions consistent with those customarily used in conventions drawn up under the auspices of the Council of Europe.

The European Charter of Local Self-Government is the first multilateral legal instrument to define and safeguard the principles of local autonomy, one of the pillars of democracy which it is the Council of Europe's function to defend and develop. It may be hoped that it will thus make a substantial contribution to the protection and enhancement of common European values.

ringar kan de i själva verket även tillämpas på territoriella organ på regional nivå. För att tillåta att hänsyn tas till speciella fall, medges emellertid för parterna rätt att utesluta vissa kategorier av kommuner från konventionens ram.

Utöver kravet att parterna skall tillhandahålla all relevant information beträffande lagstiftande eller andra åtgärder som vidtagits för att följa konventionen, föreskriver denna inte något institutionaliserat system för kontroll av konventionens tillämpning. Man övervägde i själva verket att inrätta ett internationellt övervakningssystem av samma typ som gäller för den europeiska sociala stadgan, men fann att det var möjligt att avstå från ett komplicerat övervakningssystem, under förutsättning att CLRAE:s deltagande i Europarådet och dess direkta kontakt med ministerkommittén skulle komma att säkerställa en fullgod politisk kontroll av att parterna följer de krav konventionen ställer.

Den sista delen av konventionen innehåller avslutande klausuler i överensstämmelse med dem som vanligen används i konventioner som utarbetas inom Europarådet.

Det är Europarådets uppgift att försvara och utveckla demokratin, och den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse är det första multilaterala rättsliga instrument som definierar och garanterar principerna för kommunal självstyrelse som är en av demokratins grundstenar. Tanken är att konventionen sålunda väsentligt skall bidra till skyddet och stärkandet av gemensamma europeiska värderingar.

C. Commentary on the Charter's provisions

Preamble

The preamble provides an opportunity for a statement of the basic premises underlying the Charter. These are, essentially:

- the vital contribution of local self-government to democracy, effective administra-

C. Kommentarer till konventionens bestämmelser

Inledning

Inledningen ger en förklaring av grundförutsättningarna för konventionen. Dessa är i huvudsak följande:

- det väsentliga bidrag till demokrati, effektiv administration och decentralisering av

tion and the decentralisation of power;
- the important role of local authorities in the construction of Europe;
- the need for local authorities to be democratically constituted and enjoy wide-ranging autonomy.

Article 1

Article 1 expresses the general undertaking of the parties to observe the principles of local self-government laid down in Part I of the Charter (Articles 2–11), to the extent prescribed by Article 12.

Article 2

This article provides that the principle of local self-government should be enshrined in written law.

In view of the importance of the principle, it is further desirable that this should be achieved by including it in the fundamental text governing the organisation of the state, that is to say, the Constitution. However, it was recognised that, in those countries in which the procedure for amending the Constitution required assent by a special majority of the legislature or the assent of the whole population expressed in a referendum, it might not be possible to give a commitment to enshrine the principle of local self-government in the Constitution. It was also recognised that countries not having a written constitution but a constitution to be found in various documents and sources might encounter specific difficulties or even be unable to make that commitment.

Account must also be taken of the act that, in federal countries, local government may be regulated by the federated states rather than by the central federal government. For the federal states, this Charter in no way affects the division of powers and responsibilities between the federal state and the federated states.

Article 3

This article lays down the essential characteristics of local self-government as they are to be understood for the purposes of the Charter.

makten som kommunal självstyrelse utgör;
- kommunernas viktiga roll vid uppbyggandet av Europa;
- behovet av att kommuner inrättas på ett demokratiskt sätt och att de åtnjuter en omfattande självbestämmanderätt.

Artikel 1

Artikel 1 uttrycker parternas allmänna åtagande att iaktta principerna för kommunal självstyrelse såsom dessa är fastställda i del I av konventionen (artiklarna 2–11), i den omfattning som föreskrivs i artikel 12.

Artikel 2

Denna artikel stadgar att principen om kommunal självstyrelse skall vara inskriven i lag.

På grund av principens betydelse är det dessutom önskvärt att den ingår i den grundläggande text som styr statens organisation, dvs. i grundlagen. Man insåg emellertid att det eventuellt inte skulle vara möjligt att binda sig för att skriva in principen om kommunal självstyrelse i grundlagen i länder där en ändring av grundlagen kräver godkännande med viss majoritet i den lagstiftande församlingen eller hela befolkningens godkännande i en folkomröstning. Man insåg också att det i länder utan skriven grundlag, där grundlagen återfinns i olika dokument och källor, kan uppstå särskilda svårigheter och till och med bli omöjligt att göra ett sådant åtagande.

Vad gäller förbundsstater måste hänsyn också tas till det faktum att kommunal självstyrelse kan vara reglerad av delstaterna snarare än av den centrala förbundsregeringen. Vad gäller förbundsstater påverkar denna konvention inte i något avseende uppdelningen av makt och förpliktelser mellan förbundsstaten och de i denna ingående delstaterna.

Artikel 3

Denna artikel fastställer de väsentliga kännetecknen på kommunal självstyrelse såsom de skall tolkas för denna konventions syften.

Paragraph 1

The notion of "ability" expresses the idea that the legal right to regulate and manage certain public affairs must be accompanied by the means of doing so effectively. The inclusion of the phrase "within the limits of the law" recognises the fact that this right and ability may be defined more closely by legislation.

"Under their own responsibility" stresses that local authorities should not be limited to merely acting as agents of higher authorities.

It is not possible to define precisely what affairs local authorities should be entitled to regulate and manage. Expressions such as "local affairs" and "own affairs" were rejected as too vague and difficult to interpret. The traditions of member states as to the affairs which are regarded as belonging to the preserve of local authorities differ greatly. In reality most affairs have both local and national implications and responsibility for them may vary between countries and over time, and may even be shared between different levels of government. To limit local authorities to matters which do not have wider implications would risk relegating them to a marginal role. On the other hand, it is accepted that countries will wish to reserve certain functions, such as national defence, for central government. The intention of the Charter is that local authorities should have a broad range of responsibilities which are capable of being carried out at local level. The definition of these responsibilities is the subject of Article 4.

Paragraph 2

The rights of self-government must be exercised by democratically constituted authorities. This principle is in accordance with the importance attached by the Council of Europe to democratic forms of government.

This right normally entails a representative assembly with or without executive bodies subordinate thereto, but allowance is also made for the possibility of direct democracy where this is provided for by statute.

Första punkten

Begreppet "möjlighet" är ett uttryck för uppfattningen att den lagliga rätten att reglera och handlägga vissa offentliga angelägenheter måste åtföljas av resurser som på ett effektivt sätt möjliggör detta. Införandet av uttrycket "inom lagens gränser" är ett erkännande av förhållandet att denna rätt och förmåga kan definieras närmare genom lagstiftning.

"På eget ansvar" betonar att kommunerna inte skall vara begränsade till att endast verka som representanter för högre organ.

Det är inte möjligt att exakt definiera vilka angelägenheter kommuner skall ha rätt att reglera och handha. Uttryck som "lokala angelägenheter" och "egna angelägenheter" avvisades som alltför vaga och svåra att tolka. Medlemsstaternas traditioner vad gäller angelägenheter som ingår i kommunernas privilegier skiljer sig starkt från varandra. I realiteten har de flesta angelägenheter både lokala och nationella konsekvenser, och ansvaret för dem kan variera såväl mellan länder som under tidens gång och kan även fördelas mellan olika beslutsnivåer. Att begränsa kommunernas ansvarsområde till angelägenheter som inte får några vidare konsekvenser, vore att tilldela dem en roll av marginell betydelse. Å andra sidan accepterar man att länder vill förbehålla den centrala regeringen vissa funktioner, t.ex. det nationella försvaret. Konventionens avsikt är att kommuner skall ha vidsträckta befogenheter som kan utövas på lokal nivå. Dessa befogenheter definieras i artikel 4.

Andra punkten

Rätten till självstyre skall utövas av demokratiskt tillsatta organ. Denna princip har som grund den vikt Europarådet fäster vid demokratiska styrelseformer.

Denna rätt är normalt förbunden med en representativ församling med eller utan underordnade verkställande organ, men den ger också möjlighet till direkt demokrati där detta är tillåtet i lag.

Article 4

As was explained in the comments on Article 3, it is not possible, nor would it be appropriate to attempt, to enumerate exhaustively the powers and responsibilities which should appertain to local government throughout Europe. However, this article lays down the general principles on which the responsibilities of local authorities and the nature of their powers should be based.

Paragraph 1

Since the nature of local authorities' responsibilities is fundamental to the reality of local self-government, it is in the interests of both clarity and legal certainty that basic responsibilities should not be assigned to them on an *ad hoc* basis but should be sufficiently rooted in legislation. Normally, responsibilities should be conferred by the Constitution or an Act of Parliament. However, notwithstanding the use of the word "statute" in this paragraph, it is acknowledged that in certain countries some delegation by parliament of power to assign specific responsibilities, particularly in respect of details or of matters requiring implementation as a result of European Community directives, may be desirable for the sake of efficiency, provided parliament retains adequate powers of supervision over the use of delegated powers. Furthermore, an exception applies in the case of member states of the European Community insofar as Community Regulations (which under Article 189 of the Treaty of Rome are directly applicable) may stipulate application of a specific measure at a given level of administration.

Paragraph 2

In addition to the responsibilities assigned by legislation to specific levels of authority, other needs or possibilities for action by public bodies may present themselves. Where these fields of action have local implications and are not excluded from the general competence obtaining in most member states, it is important to the conception of local authorities as political entities acting in their own right to promote the general welfare of their inhabitants that they have the right to exer-

Artikel 4

Som förklarades i kommentarerna till artikel 3 är det inte möjligt och det skulle inte heller vara lämpligt att uttömmande räkna upp de befogenheter och åligganden, som skulle gälla för kommunerna över hela Europa. I denna artikel fastställs emellertid de allmänna principer på vilka kommuners ansvarsområden och arten av deras befogenheter skall grundas.

Första punkten

Eftersom arten av kommunernas ansvarsområden är av fundamental betydelse för verklig kommunal självstyrelse är det viktigt, såväl för klarhet som för rättssäkerheten, att förpliktelser inte skall påläggas dem på ad hoc-basis, utan att dessa skall vara fastställda i lagstiftningen. Normalt skall ansvaret finnas inskrivet i grundlagen eller anges genom riksdagsbeslut. Trots användningen av ordet "lag" i denna punkt erkänner man att i vissa länder någon form av delegering från riksdagens sida av befogenheter inom specifika ansvarsområden kan vara önskvärd från effektivitetssynpunkt, speciellt då det gäller detaljer eller frågor som kräver fullföljande av direktiv från Europeiska Gemenskapen, förutsatt att riksdagen behåller tillräcklig makt att övervaka tillämpningen av det ansvar som utdelats. Dessutom tillämpas ett undantag för medlemsstater i den Europeiska Gemenskapen, såtillvida att gemenskapens föreskrifter (som i Rom-fördragets artikel 189 är direkt tillämpbara) kan stipulera tillämpning av en specifik åtgärd på en viss administrativ nivå.

Andra punkten

Förutom de ansvarsområden som tillkommer specifika myndighetsnivåer genom lagstiftning, kan andra behov av eller möjligheter till åtgärder genom offentliga organ framkomma. Där dessa åtgärdsområden har konsekvenser för kommunerna och inte faller utanför den allmänna kompetens som finns i de flesta medlemsstater, är rätten att ta initiativ i dessa frågor av stor vikt för kommunerna i deras egenskap av politiska, självständiga enheter, som i sig verkar för att främja

cise their intitiative in these matters. The general rules under which they may act in such cases may, however, be laid down by law. In certain member states, however, local authorities must be able to adduce statutory authority for their actions. A wide discretion beyond specific responsibilities can be given to local authorities under such a system, whose existence is to that extent comprehended by Article 4, paragraph 2.

Paragraph 3

This paragraph articulates the general principle that the exercise of public responsibilities should be decentralised. This principle has been stated on a number of occasions within the context of the Council of Europe and in particular in the Conclusions of the Lisbon Conference of European Ministers responsible for Local Government in 1977. This implies that, unless the size or nature of a task is such that it requires to be treated within a larger territorial area or there are overriding considerations of efficiency or economy, it should generally be entrusted to the most local level of government.

This clause does not imply, however, a requirement systematically to decentralise functions to such local authorities which, because of their nature and size, can only accomplish limited tasks.

Paragraph 4

This paragraph is concerned with the problem of overlapping responsibilities. In the interest of clarity and for the sake of avoiding any tendency towards a progressive dilution of responsibility, powers should normally be full and exclusive. However, complementary action by different levels of authority is required in certain fields and it is important that in these cases the intervention by central or regional authorities takes place in accordance with clear legislative provisions.

Paragraph 5

The administrative structures of local authorities and their familiarity with local conditions may make them appropriate bodies to implement certain functions, the ultimate responsibility for which falls on supra-

invånarnas välfärd. De allmänna regler kommunerna i dessa fall måste följa kan dock vara fastställda i lag. I vissa medlemsstater måste emellertid kommunerna kunna åberopa lagstadgad rätt för sina åtgärder. En vidsträckt handlingsfrihet utöver specifika ansvarsområden kan ges åt kommuner i ett sådant system vars existens i detta avseende omfattas av Artikel 4, andra punkten.

Tredje punkten

I denna punkt betonas den allmänna principen att offentligt ansvar skall decentraliseras. Denna princip har uppställts vid ett flertal tillfällen inom Europarådets ram och speciellt i slutsatserna från konferensen i Lissabon 1977, där de europeiska ministrarna med ansvar för kommunala frågor deltog. 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 skall 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.

Fjärde punkten

Denna punkt behandlar problemet med överlappande ansvarsområden. För klarhetens skull och för att undvika varje tendens mot en ökande urholkning av ansvaret bör befogenheterna normalt vara fullständiga och oinskränkta. På vissa områden krävs emellertid kompletterande åtgärder på skilda myndighetsnivåer, och det är i dessa fall av vikt att de centrala och regionala myndigheternas inblandning sker i enlighet med klara rättsregler.

Femte punkten

Kommunernas administrativa struktur och deras förtrogenhet med lokala förhållanden kan göra dessa till lämpliga organ för utförandet av vissa funktioner, för vilka det yttersta ansvaret faller på centrala eller regio-

local authorities. It is important, however, in order that recourse to such delegation does not excessively impinge on the sphere of independent authority of the local level, that the latter should, when possible, be allowed to take account of local circumstances in exercising delegated powers. It is recognised, however, that in respect of certain functions, for example the issue of identity papers, the need for uniform regulations may leave no scope for local discretion.

Paragraph 6

Whilst paragraphs 1 to 5 deal with matters which come within the scope of local authorities, paragraph 6 is concerned both with matters coming within the scope of such authorities and with matters which are outside their scope but by which they are particularly affected. The text provides that the manner and timing of consultation should be such that the local authorities have a real possibility to exercise influence, whilst conceding that exceptional circumstances may override the consultation requirement particularly in cases of urgency. Such consultation should take place directly with the authority or authorities concerned or indirectly through the medium of their associations where several authorities are concerned.

Article 5

Proposals for changes to its boundaries, of which amalgamations with other authorities are extreme cases, are obviously of fundamental importance to a local authority and the citizens whom it serves. Whilst in most countries it is regarded as unrealistic to expect the local community to have power to veto such changes, prior consultation of it, either directly or indirectly, is essential. Referendums will possibly provide an appropriate procedure for such consultations but there is no statutory provision for them in a number of countries. Where statutory provisions do not make recourse to a referendum mandatory, other forms of consultation may be exercised.

nala myndigheter. För att tillgripandet av sådan delegering inte i onödan skall göra intrång på respektive kommuns oberoende och självständighet, är det emellertid viktigt att kommunen vid utövandet av sådana delegerade befogenheter får rätt att ta hänsyn till lokala förhållanden där så är möjligt. Man inser emellertid att beträffande vissa funktioner, t. ex. utfärdande av identitetshandlingar, behovet av enhetliga regler inte ger utrymme för lokal handlingsfrihet.

Sjätte punkten

Medan punkterna 1 – 5 behandlar frågor som avser kommuners verksamhetsområde, behandlar den sjätte punkten såväl frågor av detta slag som frågor som ligger utanför kommunernas verksamhetsområde, men som i särskild grad påverkar dessa. Texten slår fast att sättet och tidpunkten för samråd bör väljas så att kommunerna får en reell möjlighet att utöva inflytande. Samtidigt medges att exceptionella omständigheter kan åsidosätta kravet på samråd i synnerhet i brådskande fall. Samråd skall äga rum direkt med berörda kommuner eller, där flera kommuner berörs, indirekt via deras sammanslutningar.

Artikel 5

Förslag till ändringar i den kommunala indelningen, där sammanläggning med andra kommuner representerar extremfall, är uppenbarligen av fundamental betydelse för en kommun och dess invånare. Medan man i de flesta länder betraktar det som orealistiskt att förvänta sig att kommunerna skall ha makt att inlägga veto mot sådana förändringar, är det dock väsentligt att direkt eller indirekt samråd i förväg äger rum med dessa. Folkomröstningar kan eventuellt vara ett lämpligt instrument för sådant samråd, men i ett antal stater innehåller lagen inga bestämmelser om detta. I de fall lagen inte föreskriver obligatorisk folkomröstning, kan andra former av samråd tillämpas.

Article 6

Paragraph 1

The text of this paragraph deals not with the general constitution of the local authority and its council but rather with the way in which its administrative services are organised. Whilst central or regional laws may lay down certain general principles for this organisation, local authorities must be able to order their own administrative structures to take account of local circumstances and administrative efficiency. Limited specific requirements in central or regional laws concerning, for example, the establishment of certain committees or the creation of certain administrative posts are acceptable but these should not be so widespread as to impose a rigid organisational structure.

Paragraph 2

In addition to the appropriate management structures, it is essential to the efficiency and effectiveness of a local authority that is is able to recruit and maintain a staff whose quality corresponds to the authority's responsibilities. This clearly depends in large degree on the local authority's ability to offer sufficiently favourable conditions of service.

Article 7

This article aims at ensuring both that elected representatives may not be prevented by the action of a third party from carrying out their functions and that some categories of persons may not be prevented by purely material considerations from standing for office. The material considerations include appropriate financial compensation for expenses flowing from the exercise of functions and, as appropriate, compensation for loss of earnings and, particularly in the case of councillors elected to full-time executive responsibilities, remuneration and corresponding social welfare protection. In the spirit of this artical, it would also be reasonable to expect provision to be made for the reintegration of those taking on a full-time post into normal working life at the end of their term of office.

Artikel 6

Första punkten

Denna punkt behandlar inte den allmänna sammansättningen av kommunerna och deras fullmäktige, utan snarare det sätt på vilket förvaltningsgrenarna är organiserade. Under det att vissa allmänna principer för organisationen kan fastläggas av centrala eller regionala lagar, måste kommunerna kunna fatta beslut om sin egen administrativa struktur så att hänsyn kan tas till lokala förhållanden och administrationens effektivitet. Begränsade specifika krav i centrala eller regionala lagar som rör t.ex. inrättandet av vissa nämnder eller skapandet av vissa administrativa befattningar kan accepteras, men de får inte vara så omfattande att en stel organisation påtvingas kommunerna.

Andra punkten

För en kommuns produktivitet och effektivitet är, förutom lämplig administrativ struktur, möjligheten att anställa och behålla personal, vars kvalifikationer motsvarar kommunens ansvar, av väsentlig betydelse. Det står helt klart att denna förmåga i hög grad beror av de kommunala myndigheternas möjlighet att erbjuda tillräckligt förmånliga anställningsvillkor.

Artikel 7

Denna artikel syftar till att säkerställa såväl att tredje part inte får hindra de förtroendevalda från att utföra sina arbetsuppgifter som att vissa kategorier av personer inte av rent materiella skäl får hindras från att kandidera.

De materiella överväganden inkluderar lämplig ekonomisk gottgörelse för utgifter som har samband med uppdragets utförande, och där så är lämpligt ersättning för inkomstbortfall. Det gäller vidare ersättning för utfört arbete och mot denna svarande sociala trygghetsförmåner särskilt för förtroendevalda med heltidsuppdrag. Det ligger också i denna artikels anda att det är skäligt att svara för kostnader som kan uppstå i samband med att personer som åtagit sig ett uppdrag på heltid vid mandattidens utgång skall återgå till normalt arbete.

Paragraph 3

This paragraph provides that disqualification from the holding of local elective office should only be based on objective legal criteria and not on *ad hoc* decisions. Normally this means that cases of incompatibility will be laid down by statute. However, cases have been noted of firmly entrenched, non-written legal principles which seem to provide adequate guarantees.

Article 8

This article deals with supervision of local authorities' activities by other levels of government. It is not concerned with enabling indivuduals to bring court actions against local authorities nor is it concerned with the appointment and activities of an *ombudsman* or other official body having an investigatory role. The provisions are above all relevant to the philosophy of supervision normally associated with the *contrôles de tutelle* which have long been the tradition in a number of countries. They thus concern such practices as requirements of prior authorisation to act or of confirmation for acts to take effect, power to annul a local authority's decisions, accounting controls, etc.

Paragraph 1

Paragraph 1 provides that there should be an adequate legislative basis for supervision and thus rules out *ad hoc* supervisory procedures.

Paragraph 2

Administrative supervision should normally be confined to the question of the legality of local authority action and not its expediency. One particular but not the sole exception is made in the case of delegated tasks, where the authority delegating its powers may wish to exercise some supervision over the way in which the task is carried out. This should not, however, result in preventing the local authority from exercising a certain discretion as provided for in Article 4, paragraph 5.

Tredje punkten

Denna punkt stadgar att hinder mot att inneha ett kommunalt förtroendeuppdrag endast får grundas på objektiva rättsliga kriterier och inte på beslut i varje särskilt fall. Normalt innebär detta att sådana hinder skall vara fastställda i lag. Det förekommer emellertid fall av fast förankrade, oskrivna rättsliga principer som tycks ge tillräcklig garanti.

Artikel 8

Artikel 8 behandlar hur andra förvaltningsnivåer skall övervaka kommunernas verksamhet. Den behandlar inte rätten för enskilda personer att överklaga beslut av kommunala myndigheter, och inte heller utnämnande av ombudsman, dennes verksamhet eller inrättande av annat officiellt tillsynsorgan. Bestämmelserna handlar framför allt om den övervakningsfilosofi som normalt förknippas med "förmyndarkontroll" som sedan länge varit tradition i ett antal stater. Den avser sålunda sedvana av typ krav på förhandsbemyndigande för att vidta åtgärder, krav på bekräftelse av åtgärder för att dessa skall träda i kraft, befogenhet att upphäva en kommunal myndighets beslut, kontroll av räkenskaper etc.

Första punkten

Den första punkten stadgar att tillfredsställande laglig grund bör finnas för kontrollen, vilket därmed utesluter kontrollåtgärder baserade på speciella fall.

Andra punkten

Administrativ tillsyn skall normalt begränsas till frågan om lagligheten av de kommunala åtgärderna och inte åtgärdernas lämplighet. Ett särskilt undantag som dock inte är det enda görs beträffande delegerade uppdrag, där den delegerande myndigheten kan vilja utöva viss tillsyn över det sätt på vilket uppdraget utförs. Detta får emellertid inte resultera i att den kommunala myndigheten fråntas viss grad av handlingsfrihet, som stadgas i artikel 4, femte punkten.

Paragraph 3

The text draws its inspiration from the principle of "proportionality", whereby the controlling authority, in exercising its prerogatives, is obliged to use the method which affects local autonomy the least whilst at the same time achieving the desired result.

Since access to judicial remedies against the improper exercise of supervision and control is covered by Article 11, precise provisions on the conditions and manner of intervention in specific situations have not been felt to be essential.

Article 9

The legal authority to perform certain functions is meaningless if local authorities are deprived of the financial resources to carry them out.

Paragraph 1

This paragraph seeks to ensure that local authorities shall not be deprived of their freedom to determine expenditure priorities.

Paragraph 2

The principle in question is that there should be an adequate relationship between the financial resources available to a local authority and the tasks it performs. This relationship is particularly strong for functions which have been specifically assigned to it.

Paragraph 3

The exercise of a political choice in weighing the benefit of services provided against the cost to the local taxpayer or the user is a fundamental duty of local elected representatives. It is accepted that central or regional statutes may set overall limits to local authorities' powers of taxation; however, they must not prevent the effective functioning of the process of local accountability.

Paragraph 4

Certain taxes or sources of local authority finance are, by their nature or for practical reasons, relatively unresponsive to the effects of inflation and other economic factors. Ex-

Tredje punkten

Texten har sitt ursprung i principen om "proportionalitet", enligt vilken kontrollmyndigheten då den utnyttjar sin rätt är tvingad att använda den metod som minst påverkar kommunens självbestämmanderätt, samtidigt som önskat resultat skall uppnås.

Eftersom möjlighet till rättsliga åtgärder mot orättmätig övervakning och tillsyn täcks av artikel 11, har detaljerade bestämmelser som rör villkor och sätt för intervention i speciella situationer inte ansetts vara nödvändiga.

Artikel 9

Den lagliga befogenheten att utföra vissa funktioner är meningslös om kommunerna inte får de ekonomiska resurser som erfordras för att utöva dem.

Första punkten

I denna punkt söker man säkerställa att kommuner inte berövas sin frihet att själva bestämma hur utgifter skall prioriteras.

Andra punkten

Principen är att de ekonomiska resurser kommunen förfogar över skall motsvara de uppgifter som åvilar den. Detta är särskilt viktigt när det gäller uppgifter som specifikt ålagts kommunen.

Tredje punkten

Det är en grundläggande plikt för kommunalt förtroendevalda att på basis av ett politiskt ställningstagande väga nyttan av tillhandahållna tjänster mot kostnaden för kommunens skattebetalare eller den som utnyttjar tjänsten. Att centrala eller regionala lagar kan sätta generella gränser för kommunernas beskattningsrätt godkännes; dessa får emellertid inte hindra att den kommunala ansvarsprocessen fungerar effektivt.

Fjärde punkten

Vissa skatter eller kommunala finansieringskällor är till sin natur eller av faktiska skäl relativt okänsliga för effekterna av inflation och andra ekonomiska faktorer. En

cessive reliance on such taxes or sources can bring local authorities into difficulties since the costs of providing services are directly influenced by the evolution of economic factors. It is recognized, however, that even in the case of relatively dynamic sources of revenue there can be no automatic link between cost and resource movements.

Paragraph 6

Where redistributed resources are allocated according to specific criteria set out in legislation, the provisions of this paragraph will be met if the local authorities are consulted during the preparation of the relevant legislation.

Paragraph 7

Block grants or even sector-specific grants are preferable, from the point of view of local authority freedom of action, to grants earmarked for specific projects. It would be unrealistic to expect all specific project grants to be replaced by general grants, particularly for major capital investments, but excessive recource to such grants will severely restrict a local authority's freedom to exercise its discretion with regard to expenditure priorities. However, the part of total resources represented by grants varies considerably between countries, and a higher ratio of projectspecific grants to more general grants be considered reasonable where grants as a whole represent a relatively insignificant proportion of total revenue.

The second sentence of Article 9, paragraph 7, seeks to ensure that a grant for a specific purpose does not undermine a local authority's freedom to exercise discretion within its own sphere of competence.

Paragraph 8

It is important for local authorities that they have access to loan finance for capital investment. The possible sources of such finance will, however, inevitably depend on the structure of each country's capital markets; procedures and conditions for access to

överdriven tillit till sådana skatter eller finansieringskällor kan försätta kommuner i svårigheter, eftersom de ekonomiska faktorernas utveckling direkt påverkar kostnaderna för tillhandahållna tjänster. Det erkänns emellertid att något automatiskt samband mellan kostnads- och resursförändringar inte existerar, ens i fråga om relativt föränderliga inkomstkällor.

Sjätte punkten

När omfördelade resurser fördelas enligt i lag fastställda, särskilda kriterier, skall bestämmelserna i denna punkt anses vara uppfyllda om kommunerna rådfrågats under det att ifrågavarande lagstiftning förbereddes.

Sjunde punkten

Sett ur den kommunala handlingsfrihetens synvinkel är generella bidrag, eller till och med bidrag bundna till vissa sektorer, att föredra framför bidrag som är öronmärkta för specifika projekt. Det skulle vara orealistiskt att räkna med att alla specifika projektbidrag kan ersättas med generella bidrag, speciellt när det gäller stora kapitalinvesteringar, men en överdriven användning av projektbundna bidrag skulle allvarligt begränsa en kommuns rätt till handlingsfrihet vad gäller prioriteringen av utgifter. Den andel av de totala resurserna som representeras av bidrag varierar emellertid starkt mellan staterna, och en högre andel projektbundna bidrag i förhållande till mer generella bidrag kan betraktas som skäligt, om bidragen som helhet representerar en relativt obetydlig del av den totala inkomsten.

Den andra meningen i artikel 9 sjunde punkten syftar till att säkerställa att ett bidrag för ett specifikt ändamål inte får undergräva kommunens handlingsfrihet inom dess eget kompetensområde.

Åttonde punkten

Det är viktigt för kommuner att kunna ta upp lån för att finansiera kapitalinvesteringar. Vilka möjliga källor som finns för sådan finansiering beror emellertid oundvikligen av respektive lands kapitalmarknad; metoder och villkor för tillgång till dessa finansie-

these sources may be laid down by legislation.

Article 10

Paragraph 1

This paragraph covers co-operation between local authorities on a functional basis with a view in particular to seeking greater efficiency through joint projects or carrying out tasks which are beyond the capacity of a single authority. Such co-operation may take the form of the creation of consortia or federations of authorities, although a legal framework for the creation of such bodies may be laid down by legislation.

Paragraph 2

Paragraph 2 is concerned with associations whose objectives are much more general than the functional considerations of paragraph 1 and which normally seek to represent all local authorities of a particular kind or kinds on a regional or national basis. The right to belong to associations of this type does not however imply central government recognition of any individual association as a valid interlocutor.

In a Council of Europe instrument of this type, it is normal that the right to belong to associations at the national level be accompanied by a parallel right to belong to international associations, a number of which are active in the promotion of European unity along lines which accord with the aims laid down in the statute of the Council of Europe.

However, Article 10.2 leaves to individual member states the choice of means, legislative or otherwise, whereby the principle is given effect.

Paragraph 3

Direct co-operation with individual local authorities of other countries should also be permitted, although the manner of such co-operation must respect such legal rules as may exist in each country and take place within the framework of the powers of the authorities in question.

ringskällor kan vara fastlagda i lagstiftningen.

Artikel 10

Första punkten

Denna punkt behandlar samarbete mellan kommuner med avseende på funktioner, särskilt i syfte att genom gemensamma projekt söka öka effektiviteten eller för att gemensamt utföra arbetsuppgifter som överstiger en enskild kommuns förmåga. Sådant samarbete kan ske genom att sammanslutningar mellan kommuner eller kommunalförbund skapas. Juridiska ramar för bildandet av sådana organ kan dock vara fastställda i lagstiftningen.

Andra punkten

Andra punkten behandlar sammanslutningar, vars syften är betydligt mer generella än de på funktioner baserade övervägandena i första punkten. Dessa förbund har normalt till syfte att representera alla kommuner av viss typ eller vissa typer, på regional eller nationell basis. Rätten att tillhöra förbund av detta slag innebär emellertid inte att den centrala regeringen är tvingad att erkänna varje individuellt förbund som godkänd förhandlingspart.

I ett europarådsinstrument av denna typ är det normalt att rätten att tillhöra förbund på nationell nivå åtföljs av en motsvarande rätt att tillhöra internationella förbund, av vilka ett antal aktivt söker främja europeisk enighet i enlighet med riktlinjer som överensstämmer med målsättningarna i Europarådets stadgar.

Artikel 10 andra punkten ger emellertid de individuella medlemsstaterna rätt att genom lagstiftning eller på annat sätt välja medel med vars hjälp denna princip kan förverkligas.

Tredje punkten

Direkt samarbete med enskilda kommuner i andra stater bör också vara tillåtet, även om metoden för sådant samarbete måste ta hänsyn till de lagregler som kan finnas i respektive stat. Samarbetet bör försiggå inom ramen för kommunernas befogenheter.

The provisions of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (21 May 1980, ETS No. 106) are particularly relevant in this respect, although some forms of co-operation need not be restricted to frontier areas.

Article 11

By recourse to a judicial remedy is meant access by a local authority to:

a. a properly constituted court of law, or

b. an equivalent, independent, statutory body having the power to rule and advise on the ruling respectively, as to whether any action, omission, decision or other administrative act is in accordance with the law.

An instance has been noted in one country where, although administrative decisions are not subject to an ordinary appeal to a court, it is possible to have recourse to an extraordinary remedy called an application for reopening of proceedings. This judicial remedy, which is available if the decision is based on a manifestly incorrect application of the law, is in accordance with the requirements of this article.

Article 12

The formulation of the principles of local self-government laid down in Part I of the Charter had to try to reconcile the wide diversity of legal systems and local government structures existing in the member states of the Council of Europe. Nevertheless, it is recognised that individual governments may still face constitutional or practical impediments to subscribing to particular provisions of the Charter.

This article accordingly adopts the "compulsory nucleus" system first established by the European Social Charter, by providing that the Parties to the European Charter of Local Self-Government are required to subscribe to at least twenty of the thirty paragraphs of Part I of the Charter, including at least ten from a nucleus of fourteen basic principles. However, as the ultimate aim remains compliance with all the provisions of the Charter, the Parties are specifically en-

Bestämmelserna i den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (21 maj 1980, ETS nr 106) har särskild relevans i detta avseende, även om en del former av samarbete inte behöver vara begränsade till gränsområden.

Artikel 11

Med rätt att anlita ett judiciellt förfarande avses att kommunen skall ha rätt att föra sin talan inför:

a. en vederbörligen inrättad domstol, eller

b. ett likvärdigt, oberoende, författningsenligt organ med befogenhet att kontrollera och ge råd om huruvida en handling, en underlåtenhet att handla, ett beslut eller annan administrativ åtgärd är laglig.

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. Detta rättsliga förfarande, som är möjligt om beslutet grundas på en uppenbart felaktig tillämpning av lagen, uppfyller kraven i denna artikel.

Artikel 12

De formuleringar av principerna för kommunal självstyrelse som fastställts i konventionens del I har sökt harmonisera de många olika juridiska system och kommunala strukturer som finns i Europarådets medlemsstater. Icke desto mindre erkänns att enskilda regeringar fortfarande kan finna att konstitutionella eller praktiska hinder föreligger mot att underteckna vissa bestämmelser i konventionen.

Genom att kräva att parterna i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse skall underteckna minst tjugo av de trettio punkterna i del I av konventionen, tillämpar artikel 12 således den princip om den "obligatoriska kärnan" som först infördes i den europeiska sociala stadgan. Dessa tjugo punkter skall inkludera minst tio av de grundläggande principer, som i sin tur ingår i en kärna bestående av fjorton punkter. Eftersom det slutliga målet att samtliga bestäm-

abled to add to their undertakings as and when this becomes possible.

Article 13

In principle, the requirements set forth in Part I of the Charter relate to all categories or levels of local authority in each member state. They potentially apply also to regional authorities where these exist. However, the special legal form or constitutional status of certain regions (in particular the member states of federations) may preclude their being made subject to the same requirements as local authorities. Furthermore, in one or two member states there exists a category of local authorities which, because of their small size, have only minor or consultative functions. To take account of such exceptional cases, Article 13 permits the Parties to exclude certain categories of authorities from the scope of the Charter.

Article 14

This article is intended fo facilitate the monitoring of the application of the Charter in the individual Parties by creating an obligation for the latter to supply relevant information to the Secretary General of the Council of Europe. Especially in the absence of a specific body responsible for supervising the implementation of the Charter, it is particularly important that information should be available to the Secretary General concerning any changes of legislation or other measures which have a significant impact on local autonomy as defined in the Charter.

Articles 15 to 18

The final clauses contained in Articles 15 to 18 are based on the model final clauses for conventions and agreements concluded within the Council of Europe.

melser i konventionen skall uppfyllas emellertid kvarstår, kan parterna utöka sina åtaganden om och när så blir möjligt.

Artikel 13

I princip gäller kraven i del I av konventionen alla kategorier eller nivåer av kommunala organ i var och en av medlemsstaterna. De kan också gälla regionala organ, där sådana finns. Emellertid kan den speciella juridiska form eller statsrättsliga ställning som gäller för vissa regioner (i synnerhet de federala medlemsstaterna) hindra att de krav som ställs på kommuner även ställs på dem. Dessutom finns det i några medlemsstater en kategori av kommuner, vilka på grund av sin ringa storlek endast har mindre betydelsefulla eller enbart rådgivande funktioner. För att ta hänsyn till sådana undantagsfall ger artikel 13 parterna möjlighet att undanta vissa kategorier av kommuner från konventionens tillämpningsområde.

Artikel 14

Denna artikel är avsedd att underlätta uppföljningen av hur de individuella parterna tillämpar konventionen genom att ålägga dessa att till Europarådets generalsekreterare översända relevant information. Särskilt som ett specifikt organ med ansvar att övervaka konventionens uppfyllande saknas, är det speciellt viktigt att det hos generalsekreteraren finns sådan information tillgänglig som rör ändrad lagstiftning eller andra åtgärder med betydande konsekvenser för den kommunala självstyrelsen såsom den definierats i konventionen.

Artikel 15 – 18

De avslutande bestämmelserna i artiklarna 15 till 18 är baserade på den modell för avslutande bestämmelser som gäller för inom Europarådet beslutade konventioner och överenskommelser.

RÄTTEN TILL DOMSTOLSPRÖVNING AV BESLUT OM KOMMUNALA BIDRAG

1. INLEDNING

Sverige anslöt sig år 1952 till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen gäller som svensk lag från och med den 1 januari 1995 (SFS 1994:1219). Detta innebär att konventionen numera är direkt tillämplig i Sverige och kan åberopas av enskilda inför svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter.

2. EUROPAKONVENTIONENS KRAV PÅ DOMSTOLSPRÖVNING

2.1 *Artikel 6.1*

Europakonventionen kräver i många fall att förvaltningsmyndigheters beslut skall kunna prövas av domstol. Enligt artikel 6.1 i konventionen gäller att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

2.2 *Begreppet "civila rättigheter och skyldigheter"*

Med uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" i artikel 6.1 åsyftas inte enbart sådant som traditionellt brukar räknas till civilrätten. Av Europadomstolens praxis framgår att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna gäller civila rättigheter och skyldigheter i konventionens mening. Som exempel på frågor som av Europadomstolen har ansetts röra civila rättigheter och skyldigheter kan nämnas återkallelse av trafiktillstånd, expropriation och byggnadsförbud.

Helt klart är att tillämpningen av betungande offentligrättsliga normer ofta anses gälla civila rättigheter och skyldigheter. Europadomstolens praxis utvisar emellertid att även tillämpningen av

gynnande föreskrifter, t.ex. rätten till olika former av bidrag, i vissa fall faller under artikel 6.1.

I flera fall har Europadomstolen funnit att olika former av sociala förmåner inom ramen för olika försäkringssystem skall räknas till "civila rättigheter". I senare praxis har domstolen funnit artikel 6.1 tillämplig även på sociala förmåner utan egentliga privaträttsliga inslag, under förutsättning att det enligt inhemsk rätt varit fråga om individuella lagreglerade rättigheter av ekonomisk art. Illustrerande är målet *Salesi mot Italien,* som gällde rätten till socialbidrag utan anknytning till något försäkringssystem (dom 1993-02-26 Ser. A Vol. 257-E).

Europakonventionens innebörd utvecklas ständigt genom Europadomstolens praxis. Domstolen har gett begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" en allt vidare tolkning. Vad gäller bidrag av annat slag än sociala förmåner, t.ex. näringsbidrag, finns ännu inget vägledande fall från Europadomstolen. Det är dock fullt möjligt att domstolen skulle anse att även beslut om sådana bidrag omfattas av kravet på tillgång till domstolsprövning.

Högsta domstolen har nyligen i ett fall uttalat att den europeiska rättspraxis som har utvecklats starkt talar för att rätten till bidrag enligt vissa förordningar på jordbruksområdet bör anses röra civila rättigheter i konventionens mening (NJA 1994 s. 657). Samma sakförhållande har prövats också av Regeringsrätten i ett beslut den 22 november 1995. Regeringsrätten uttalade att det finns omständigheter som i viss mån kan anses tala för att rätten till jordbruksbidrag faller inom tillämpningsområdet för artikel 6 men att några säkra uttalanden om att så är fallet för närvarande inte låter sig göra. Frågan är nu föremål för prövning av konventionsorganen i Strasbourg.

2.3 *Domstolsprövningens omfattning*

Enligt Europadomstolen skall en domstol som avses i artikel 6.1 vara behörig att bedöma saken i hela dess vidd. Detta krav anses inte uppfyllt om domstolen bara har befogenhet att göra en inskränkt laglighetsprövning som utesluter faktabedömning och bevisvärdering.

3. RÄTTSPRÖVNINGSLAGEN

I Sverige har sedan gammalt många typer av förvaltningsbeslut överprövats i administrativ ordning, dvs. av högre förvaltningsmyndigheter och i sista hand av regeringen.

Europadomstolen fann i flera fall under 1980-talet att Sverige hade kränkt artikel 6.1 genom att klaganden inte hade haft möjlighet att få sitt ärende prövat av domstol. För att säkerställa att svensk rätt

motsvarar Europakonventionens krav på rätten till domstolsprövning infördes lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen).

Det är dock att märka att ärenden som rör tillämpningen av gynnande föreskrifter inte kan bli föremål för rättsprövning. Sålunda finns t.ex. ingen möjlighet att få ett beslut om avslag på en ansökan om bidrag prövat enligt rättsprövningslagen.

4. SLUTSATS

6 § socialtjänstlagen (1980:620) innehåller - liksom den italienska lag som var aktuell i fallet Salesi - bestämmelser som under vissa förutsättningar tillförsäkrar den enskilde rätt till bistånd på en viss nivå. Myndigheterna kan således i dessa fall inte skönsmässigt bestämma om den enskilde skall få bistånd. För att Sverige skall kunna anses uppfylla Europakonventionens krav på domstolsprövning enligt artikel 6.1 måste beslut angående socialbidrag enligt socialtjänstlagen och andra sociala förmåner, som är utformade som en individuell lagreglerad rättighet, kunna överklagas till domstol.

Beträffande andra typer av förmåner, såsom jordbruksbidrag, är rättsläget fortfarande oklart. Det är dock inte osannolikt att det även för beslut om sådana bidrag kan krävas en möjlighet till domstolsprövning, om de skall utgå så snart vissa i författning angivna förutsättningar är uppfyllda.

Laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), "kommunalbesvär", uppfyller knappast kraven på domstolsprövningens omfattning enligt artikel 6. 1.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S.
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S.
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 91 90