



2011:17

# Kommunalt självstyre och proportionalitet





MISSIV

DATUM  
2011-06-21  
ERT DATUM  
2010-12-22

DIARIENR  
2010/252-5  
ER BETECKNING  
Fi2010/5805

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att ta fram underlag för proportionalitetsbedömning m.m.

Regeringen gav den 22 december 2010 Statskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag rörande proportionalitetsbedömningar av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen, utformning av annan statlig styrning än normering, specialdestinerade statsbidrag samt överföring av uppgifter till vissa kommuner eller landsting.

Den del av uppdraget som rör proportionalitetsbedömningar redovisas härmed i rapporten *Kommunalt självstyre och proportionalitet* (2011:17). Senast den 30 september 2011 ska Statskontoret redovisa uppdragets övriga delar.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström, utredare Peter Ehn samt chefsjurist Jonas Widell, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jonas Widell

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>13</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Statskontorets genomförande av uppdraget	14
1.3	Rapportens disposition	14
<b>2</b>	<b>Den kommunala självstyrelsens grundläggande värden</b>	<b>15</b>
2.1	Demokrativärden	15
2.2	Effektivitetsvärden	16
<b>3</b>	<b>Regleringen av den kommunala självstyrelsen</b>	<b>19</b>
3.1	Hur regleras kommunal verksamhet?	19
3.2	Regeringsformen och den kommunala självstyrelsen	19
3.3	Kommunallagen och den kommunala självstyrelsen	23
3.4	Europarådets konvention om kommunal självstyrelse	29
3.5	Krav på konsekvensanalys	30
<b>4</b>	<b>En ny bestämmelse om proportionalitetsbedömningar</b>	<b>33</b>
4.1	Bestämmelsens innehåll	33
4.2	Lagförslaget i propositionen	33
4.3	Grundlagsutredningens förslag	34
4.4	Självstyrelsekommitténs förslag	35
<b>5</b>	<b>Nationella värden som kan motivera en inskränkning av den kommunala självstyrelsen</b>	<b>37</b>
5.1	Den lokala demokratins utformning	37
5.2	Rättssäkerhet	37
5.3	Likvärdighet	38
5.4	Samhällsekonomisk stabilitet	38
<b>6</b>	<b>Lagstiftningsärenden</b>	<b>39</b>
6.1	Uttalanden om den kommunala självstyrelsen	39
6.2	Sammanfattande kommentarer	58

<b>7</b>	<b>Vad kan behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning?</b>	<b>63</b>
7.1	Uppdraget och dess förutsättningar	63
7.2	Relationen mellan staten och den kommunala sektorn	64
7.3	Vad ingår i en proportionalitetsbedömning?	65
7.4	Analys av konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	66
7.5	En avvägning mellan kommunal självstyrelse och nationella värden	68
7.6	Självstyrelseintressena och lagstiftningsprocessen	73
	<b>Referenser</b>	<b>77</b>
Bilaga	Regeringsuppdrag	83

# Sammanfattning

## Uppdraget

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse, 14 kap. 3 §, i regeringsformen. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Statskontoret har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag för vad som skulle kunna behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Det bör betonas att Statskontorets uttalanden inte har någon formell juridisk status. Inte heller tar Statskontoret ställning i politiska frågeställningar som hänger samman med den kommunala självstyrelsen.

## Grundläggande värden och regelverket

Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. De två grundläggande värdena bakom självstyrelsen uttrycks ofta som demokrati och effektivitet.

Kommunernas och landstingens existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerade i regeringsformen, kommunallagen (1991:900) och ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamhetsgrenar, exempelvis socialtjänsten, skolväsendet och hälso- och sjukvården. I egenskap av offentligt rättssubjekt är kommunerna även bundna av EU-rätten.

Bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns på olika ställen i regeringsformen. Det anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 §). Vidare sägs att kommunerna på den kommunala självstyrelsens grund sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse. Närmare bestämmelser

om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Detta framgår av 14 kap. 2 §.

Bestämmelser som rör självstyret finns även i kommunallagen. I 1 kap. 1 § anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting. Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

### **Proportionalitetsbedömning i två steg**

En proportionalitetsbedömning inför lagstiftning som inskränker den kommunala självstyrelsen kan delas upp i två delar, nämligen:

- En analys av de konsekvenser förslag till ny lagstiftning får för den kommunala självstyrelsen.
- En avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

I intresseavvägningen ingår att pröva olika alternativ till reglering. Den reglering som väljs bör inte inskränka den kommunala självstyrelsen i större utsträckning än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

### **Analys av konsekvenser för självstyrelsen**

En prövning av de kommunala självstyrelseintressena under lagstiftningsprocessen förutsätter att det görs noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen.

Inledningsvis bör regelverket på det aktuella området kartläggas, liksom den övriga statliga styrningen. Det centrala i en konsekvensanalys är att redovisa hur förslagen påverkar den kommunala verksamheten.

Allt sedan regeringsformen trädde i kraft har den kommunala självstyrelsen varit föremål för debatt. Riksdagen har vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden om självstyrelsen. Vidare har Lagrådet behandlat frågan i sina yttranden. Det finns således en konstitutionell praxis på området.

Statskontoret anser att det går att urskilja ett antal frågeställningar som är särskilt viktiga att beakta när konsekvenser för kommunal självstyrelse analyseras. Dessa är:

- Påverkar förslaget uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn?
- Begränsar förslaget den kommunala beskattningsrätten?
- Har förslaget betydelse för den kommunala demokratin, till exempel genom att begränsa fullmäktiges möjligheter att fatta beslut? Påverkar det kommun- eller landstingspolitikernas handlingsutrymme eller medborgarnas möjlighet att utöva inflytande?
- Försvårar eller omöjliggör förslaget en lokal anpassning?
- Påverkar förslaget kommunernas och landstingens möjlighet att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin verksamhet? Här bör särskilt beaktas om förslaget innebär en reglering av organisation, bemanning och behörighet i kommunal verksamhet.
- Innebär förslaget att man inom någon del av den kommunala verksamheten inför nya rättigheter för medborgarna?
- Innebär förslaget statlig tillsyn över kommunal verksamhet?
- Innebär förslaget att en kommun eller ett landsting görs beroende av att tillstånd ges från en statlig myndighet?
- Föreslås domstolskontroll av den kommunala verksamheten?

Det finns även lagstiftning som visserligen innebär åligganden för kommunerna och landstingen. men som ändå inte påverkar den kommunala självstyrelsen i här avsedd mening. Exempel på detta är bestämmelser som endast berör kommuner och landsting i deras egenkap av arbetsgivare eller fastighetsägare.

### **En intresseavvägning**

Nästa steg i en proportionalitetsbedömning är att pröva om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Kan målet med den tilltänkta regleringen uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås? Är det möjligt att föreslå en regle-

ring som lägger mindre band på den kommunala självbestämmanderätten?

Det är inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen. I sådana situationer gäller det att finna en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen.

Det finns ett antal värden som kan tillgodoses genom kommunal självstyrelse. Det handlar främst om demokrativärden och effektivitetsvärden. Samtidigt ställs den kommunala självstyrelsen ibland mot andra intressen, till exempel nationella krav på en enhetlig reglering. Det finns då ett antal värden på nationell nivå som kan motivera en lagreglering som inskränker självstyrelsen. Demokrati, samhällsekonomisk stabilitet, rättssäkerhet, effektivitet och likvärdighet är exempel på sådan värden.

En proportionalitetsbedömning bör innehålla en beskrivning av de nationella värden som eftersträvas. Det är väsentligt att visa vad det är som brister och om det finns skäl för en lagreglering. Det finns även anledning att resonera om andra alternativa lösningar, där staten bör kunna visa varför det finns ett behov av den föreslagna lagstiftningen. Finns det några för självstyret mindre inskränkande alternativ? Varför är det inte tillräckligt med någon annan, mindre ingripande, statlig styrning?

Utgångspunkten i allt författningsarbete bör vara att bindande regler, till exempel lagstiftning, ska beslutas endast om det inte finns något bättre alternativ. Det kan finnas andra styrmedel som även de kan leda fram till att viktiga nationella intressen tillgodoses. Det kan till exempel vara ekonomiska styrmedel eller överenskommelser och handlingsplaner. En proportionalitetsbedömning bör innehålla överväganden av detta slag.

Om det redan finns lagstiftning på ett visst område men denna inte fungerar tillfredsställande, kan orsaken vara att reglerna är dåligt kända eller svåra att förstå. En lösning kan då vara att förbättra informationen och sprida större klarhet om vad som gäller.



Om det finns behov av lagreglering beror dess närmare utformning på vilket resultat som eftersträvas och vilken reglering som regeringen anser vara den bästa för att nå målet. En målsättning bör vara att inte göra regleringen mer omfattande och detaljerad än nödvändigt.

När det gäller lagbestämmelser som riktar sig till kommuner och landsting är det viktigt att beakta de villkor under vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Lagregler som försvårar en nödvändig anpassning av den kommunala verksamheten till lokala förhållanden bör undvikas.

Ytterligare en utgångspunkt för diskussionen är att graden av kommunalt respektive nationellt intresse varierar för olika verksamhetsområden. Verksamheternas karaktär spelar en väsentlig roll för vilken nivå av statlig styrning som är möjlig eller lämplig.

Hur regleringen inom det aktuella sakområdet historiskt har sett ut har givetvis också betydelse. Inom vissa områden dominerar det nationella intresset, ofta med detaljreglering och rättighetslagstiftning som följd. Inom andra områden har kommuner och landsting av tradition en stor frihet att själva utforma sin verksamhet. Detta innebär dock inte att den nuvarande ordningen är optimal eller att det inte går att styra verksamheten på ett annat sätt.

### **Proportionalitetsbedömningar under hela lagstiftningsprocessen**

En prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under hela lagstiftningsprocessen. Detta bör återspeglas i de olika dokument som produceras under ett lagstiftningsärendes gång, som utredningsbetänkande, lagrådsremisser och propositioner. Tyngdpunkten bör ligga på de inledande faserna, då förslag till ny lagstiftning tas fram.

I samband med utarbetandet av ett utredningsdirektiv eller motsvarande bör regeringen ta ställning till om de förslag som utredningen ska ta fram kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Om förslagen kan antas inskränka den kommunala självstyrelsen bör det i direktiven anges vilka problem som utredningen ska lösa samt vilka nationella intressen som ska tillgodoses genom de förslag som utred-

ningen förväntas presentera. Det är även lämpligt att i direktiven erinra om

- skyldigheten att analysera konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen,
- att en avvägning ska ske mellan kommunal självstyrelse och nationella värden, samt
- att utredningen, om det finns olika möjligheter att nå samma mål, bör välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Också under den fortsatta lagstiftningsprocessen ska självstyrelseintressena beaktas. Vid utarbetandet av till exempel lagrådsremisser och propositioner bör det uppmärksammas i vilken utsträckning förslagen inskränker självstyrelsen och om målet med den föreslagna lagstiftningen kan uppnås på något annat, mindre ingripande, sätt. På så vis underlättas Lagrådets granskning och även den slutliga avvägning som riksdagen ska göra.

### **Rutiner och uppföljning**

Statskontoret anser att det är lämpligt att följa upp hur den nya bestämmelsen i regeringsformen har tillämpats i lagstiftningsprocessen. En sådan uppföljning bör ske när en viss tid, förslagsvis några år, har flutit från ikraftträdandet.

För att underlätta uppföljningen bör det finnas rutiner som säkerställer att bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar beaktas under lagstiftningsprocessen. Behovet av sådana rutiner är störst i Regeringskansliet och inom det statliga utredningsväsendet.

# 1 Inledning

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Den 1 januari 2011 trädde omfattande ändringar i regeringsformen i kraft. Vissa av ändringarna rörde kommunerna och landstingen. Syftet var att den särskilda ställning som dessa och den kommunala självstyrelsen har skulle komma till tydligare uttryck. Ett nytt kapitel infördes i regeringsformen. I kapitlet regleras sådana förhållanden som rör kommunerna och landstingen och som anses specifika för denna sektor.

En ny bestämmelse, 14 kap. 3 §, infördes om att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att ta fram ett allsidigt underlag för vad som skulle kunna behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.

I uppdraget till Statskontoret anges att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas och landstingens självstyrelseintresse när begränsningar i självstyrelsen övervägs. Den slutgiltiga bedömningen görs således av riksdagen, men skyldigheten att pröva självstyrelseintressena ligger även hos regeringen. För att regeringen, riksdagen och Lagrådet ska ges möjlighet att göra denna prövning krävs att frågor om den kommunala självstyrelsen allsidigt och grundligt har belysts i utredningar, lagrådsremisser och propositioner. Som ett stöd för detta arbete finns ett behov av att brett belysa vilka faktorer som skulle kunna ingå i proportionalitetsbedömningarna.

## **1.2 Statskontorets genomförande av uppdraget**

Uppdraget har till största del genomförts genom att Statskontoret har tagit del av riksdagstryck och annat offentligt tryck på området, som utredningsbetänkanden, propositioner, lagrådsremisser, utskottsbetänkanden med mera. Vidare har juridisk och statsvetenskaplig litteratur samt myndighetsrapporter och liknande som behandlar den kommunala självstyrelsen studerats.

Representanter för Sveriges kommuner och landsting (SKL) har intervjuats, liksom företrädare för Regeringskansliet.

Utredningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Peter Ehn (projektledare), Jonas Widell och Johan Lantto.

## **1.3 Rapportens disposition**

I kapitel 2 presenteras den kommunala självstyrelsens grundläggande värden. Regleringen av den kommunala självstyrelsen går igenom i kapitel 3. I kapitlet redogörs bland annat för de relevanta bestämmelserna i regeringsformen, i kommunallagen samt i Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Kapitel 4 innehåller en redogörelse för den nya bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar. Vilka nationella värden som kan motivera en inskränkning av självstyrelsen beskrivs i kapitel 5. Kapitel 6 innehåller en genomgång av ett antal lagstiftningsärenden, där den kommunala självstyrelsen varit föremål för debatt. I kapitel 7 går Statskontoret igenom vad som kan behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning inför lagstiftning som inskränker den kommunala självstyrelsen. En sådan bedömning består av två delar, dels en analys av konsekvenser för den kommunala självstyrelsen dels en avvägning mellan självstyrelseintresset och nationella intressen.

## 2 Den kommunala självstyrelsens grundläggande värden

Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting.<sup>1</sup> En redogörelse för den rättsliga regleringen av självstyrelsen ges nedan (se kapitel 3).

Historiskt sett har ett antal motiv anförts för den kommunala självstyrelsen. Två av dessa motiv – medborgarfostran och tanken på en smidigare och effektivare förvaltning – har levt vidare och vidareutvecklats. I dag brukar de sammanfattas under begreppen demokrativärden respektive effektivitetsvärden.

### 2.1 Demokrativärden

Den ursprungliga tanken om medborgarfostran som fanns i det för-demokratiska Sverige transformerades genom demokratiseringen till en idé om den kommunala självstyrelsen som en demokratisk skolning. Genom självstyrelsen gavs många människor möjlighet att delta i genomförandet av de offentliga uppgifterna. På så sätt kunde medborgarna bli delaktiga och därmed medansvariga i den demokratiska processen.

Ett överordnat mål för det politiska beslutsfattandet i en demokrati är att på bästa sätt tillgodose medborgarnas intressen. Detta innebär att det måste finnas en överensstämmelse mellan medborgarnas uttalade önskemål och den offentliga verksamheten. Genom att fördela uppgifterna på olika nivåer i samhällsorganisationen är det tänkt att ett optimalt förverkligande av folkviljan ska uppnås. Kommunal självstyrelse innebär att beslutsfattandet sker nära medborgarna. Legitimiteten för det politiska systemet anses bli stärkt av att självstyrelsen ger medborgarna möjlighet till lokalt och regionalt inflytande över verksamheten samt till ansvarsutkrävande med avseende på den genomförda politiken. Detta brukar framhållas som den kommunala självstyrelsens viktigaste funktion i det svenska samhällsskicket. Självstyrelsen bidrar

---

<sup>1</sup> Jfr Gustafsson A. (1999) Kommunal självstyrelse Kommuner och landsting i det politiska systemet och Hjelmqvist I. (1994) Relationer mellan stat och kommun.

också till en spridning av den politiska makten i samhället genom att den ger fler medborgare möjlighet att få vara med och fatta politiska beslut.

För att de demokratiska värdena ska förverkligas genom den kommunala självstyrelsen krävs också att medborgarna finner ett engagemang i det decentraliserade beslutsfattandet meningsfullt. De uppgifter som kommuner och landsting ansvarar för måste därför ha en reell och uppenbar betydelse för medborgarna. Det måste också finnas ett utrymme för kommuner och landsting att självständigt fatta beslut. Om ett sådant handlingsutrymme saknas förlorar den kommunala demokratin sitt innehåll. Kommunal självstyrelse innebär därför med nödvändighet variation. Den avgörande frågan för riksdag och regering att ställa sig blir därmed vilka lokala och regionala variationer i lösningar och resultat som kan accepteras inom olika verksamhetsområden.

## **2.2 Effektivitetsvärden**

Ett effektivitetsvärde som ofta framhålls är att den kommunala självstyrelsen ger förutsättningar för större flexibilitet och bättre anpassningsförmåga när det gäller de behov av offentliga åtgärder som kan finnas. I det sammanhanget brukar särskilt framhållas vikten av att kommuner och landsting har frihet på det organisatoriska och personella området, vilket ger möjlighet att tillhandahålla tjänster och fördela resurser utifrån de behov som lättast kan bedömas lokalt och regionalt.

Det har även framhållits att det kan innebära en effektivare resursanvändning att utnyttja redan befintliga lokala och regionala materiella och mänskliga resurser för genomförandet av statliga beslut, än att bygga upp en ny statlig organisation för ändamålet. Detta effektivitetsargument för självstyrelsen har också ökat i tyngd efterhand som kommuners och landstings administrativa och kompetensmässiga styrka har vuxit.

Ett annat effektivitetsvärde som brukar nämnas i samband med kommunal självstyrelse är möjligheten till pluralism. Verksamheter kan förnyas utan att en ensam aktör står för förnyelsen. Kommuner och landsting prövar inom givna ramar olika metoder för att lösa samma

eller likartade problem. Erfarenheter och kunskap kan spridas mellan de olika huvudmännen och på så sätt bidra till en effektivare verksamhet.

Ytterligare ett effektivitetsvärde sammanhänger med möjligheten till variation. Den kommunala självstyrelsen innebär att verksamheten kan anpassas till de skiftande förutsättningarna i olika delar av landet, till exempel vad gäller demografi, geografi, näringsstruktur och arbetsmarknadens utseende.





## **3 Regleringen av den kommunala självstyrelsen**

### **3.1 Hur regleras kommunal verksamhet?**

Kommunernas och landstingens existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerade i regeringsformen, kommunallagen (1991:900) och ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamhetsgrenar, exempelvis socialtjänsten, skolväsendet och hälso- och sjukvården. I egenskap av offentligt rättssubjekt är kommunerna även bundna av EU-rätten.

### **3.2 Regeringsformen och den kommunala självstyrelsen**

#### **Bestämmelser om kommuner och landsting**

Bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns på några olika ställen i regeringsformen.<sup>2</sup> Enligt 1 kap. 1 § andra stycket bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

I 1 kap. 7 § slås fast att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Tidigare användes uttrycken ”primärkommun” och ”landstingskommun”. Ändringen innebär att det i regeringsformen inte längre anges hur de olika kommuntyperna ska betecknas.<sup>3</sup> När det i regeringsformen talas om kommuner avses såväl kommuner som landsting.

I regeringsformen finns också bestämmelser om att det för den offentliga förvaltningen finns både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §) samt att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt kommuner (12 kap. 4 § första stycket).

I kapitel 14 regleras sådana förhållanden som rör kommunerna och som kan anses specifika för den kommunala sektorn. Kapitlet är nytt

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Bull och Sterzel (2010) Regeringsformen, en kommentar.

<sup>3</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 247.

även om flera av bestämmelserna har sin motsvarighet i den tidigare lydelsen av regeringsformen. Några nya bestämmelser har tagits in som reglerar den kommunala självstyrelsens omfattning, villkoren för inskränkningar i självstyrelsen och möjligheten till skatteutjämning mellan kommuner.

Principen om kommunal självstyrelse har getts en tydlig markering i regeringsformen. Enligt 14 kap. 2 § sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Det anges att närmare bestämmelser om detta finns i lag samt att kommunerna på samma grund även sköter de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

Denna bestämmelse är ny och klargör att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, det vill säga inte bara för den verksamhet som grundas direkt på kommunallagen (den fria sektorn) utan också för den verksamhet som följer av annan lag (den specialreglerade sektorn). Av förarbetena framgår att detta endast är ett klargörande av vad som redan gäller.<sup>4</sup> Bestämmelsen innebär inte att utrymmet för kommunal självstyrelse utvidgas. Även i fortsättningen kommer det att vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning i de fall detta motiveras, till exempel av vikten av att åstadkomma en reglering som ger likvärdig service för invånarna oberoende av var de är bosatta.

Av 14 kap. 1 § framgår att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Det innebär att medborgarna regionalt och lokalt tillförsäkras rätten att i demokratiska former avgöra gemensamma angelägenheter.

I 4 § samma kapitel sägs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Att en skatteutjämning mellan kommunerna är möjlig framgår av 5 §. Att föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag framgår av 6 §.

### **Lagstiftning som rör kommuner och landsting**

Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna och landstingen har finns inte i regeringsformen. Däremot anges i 8 kap. 2 §, tredje

---

<sup>4</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 211.

punkten i första stycket, att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska bestämmas i lag.

Det kan alltså sägas att den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna när det gäller normering i viss mån är fredade från regeringens inblandning. Ska kommunerna regleras ska det ske genom lag. Så har också skett, genom den generella kommunallagen (1991:900) och genom en mängd specialförfattningar såsom plan- och bygglagen (2010:900), socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800) för att nämna några områden där kommunerna har viktiga uppgifter.

Ovanstående bestämmelser i regeringsformen hindrar dock inte att riksdagen bemyndigar regeringen att genom förordning meddela föreskrifter som rör kommunerna (8 kap. 3 §). Vidare omfattas enbart grunderna för kommunernas organisation och den kommunala beskattningen av kravet på riksdagens medverkan, vilket öppnar för annan typ av normgivning än lag i de fall saken inte gäller just grunderna. Den praktiska innebörden av detta är dels att regeringen kan föreskriva regler och villkor för hur kommunerna får utnyttja statsbidrag, dels att kommunerna har befogenhet att reglera skatteuttaget i den egna kommunen (se 14 kap. 4 §) samt viss annan egen normgivningskompetens.

Det kan tilläggas att Lagrådet numera ska granska alla lagförslag som innebär nya åligganden för den kommunala sektorn eller som rör den kommunala beskattningen (8 kap. 21 § 5). I förarbetena angavs att denna utvidgade lagrådsgranskning innebar en tydlig markering av den kommunala självstyrelsens betydelse.<sup>5</sup>

Den så kallade finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och landsting.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 213.

<sup>6</sup> Finansieringsprincipen är inte reglerad i lag men godkänd av riksdagen (prop. 1993/94:150, bilaga 7) och tillämpas sedan 1993.

## **Förarbetsuttalanden om kommunal självstyrelse**

Det finns ingen rättsligt bindande definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. Den närmare innebörden av bestämmelserna om kommunernas självstyrelse och beskattningsrätt belyses dock i förarbetena. I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform m.m. uttalas följande (s. 190 f.).

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällseliga 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. ---

Genom lagstiftningen har --- 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 statskick 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 ska förankras i grundlag. Jag förordar emellertid att principen kommer till uttryck redan i 1 kap. RF om statsskickets grunder (5 §). De grunder efter vilka kommunalskatt får tas ut ska naturligtvis bestämmas i lag. En bestämmelse om detta är i departementsförslaget upptagen i 8 kap. 5 § RF.

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

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

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

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

### **3.3 Kommunallagen och den kommunala självstyrelsen**

Kommunallagen (1991:900) innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och landstingen. I lagen finns bland annat bestämmelser om kommunala indelningsgrunder, kommunernas uppgifter och

befogenheter, handläggning av kommunala ärenden samt kommunernas ekonomi och avgiftsättning.<sup>7</sup>

### **Den kommunala självstyrelsen**

I 1 kap. 1 § kommunallagen (KL) anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter.

Den närmare innebörden av bestämmelsen om självstyrelse belyses i förarbetena till kommunallagen där sägs att självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån.<sup>8</sup> Principen ska gälla för all kommunal verksamhet, det vill säga både för den verksamhet som anges i kommunallagen och för den som följer av särskilda bestämmelser. Principen om kommunal självstyrelse avser alltså hela den kommunala verksamheten.

Den kommunala självstyrelsen kan dock, enligt kommunallagens förarbeten, aldrig vara total.<sup>9</sup> Regeringsformen ger stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse utgörs alltså ytterst av formen för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

### **Den kommunala kompetensen**

Inom kommunalrätten finns grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen. Vissa principer aktualiseras istället när en kommun agerar inom ramen för sin kompetens.<sup>10</sup>

De kompetensbegränsande principerna anger den yttre ramen för kommunernas handlingsfrihet. Till dessa kompetensbegränsande principer

---

<sup>7</sup> Se Bohlin A. (2003) Kommunallagens grunder, Lindqvist och Losman (2005) Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2005 En handbok med lagtext och kommentarer samt Sveriges Kommuner och landsting (2006) Kommunallagen Kommentarer och praxis.

<sup>8</sup> Se prop. 1990/91:117 s. 22 f.

<sup>9</sup> Se a prop. s. 23 och s. 146.

<sup>10</sup> Se Lindquist U. (2005) Kommunala befogenheter En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis.

hör lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ta sig an uppgifter som enbart ankommer på någon annan, förbudet mot att understödja såväl enskilda personer som företag samt ett förbud mot att driva spekulativa företag.

När en kommun agerar inom ramen för sin kompetens och företar en enligt de kompetensbegränsande principerna tillåten åtgärd, är kommunen bunden av vissa andra principer. Dessa är självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och principen om förbud mot beslut med retroaktiv verkan. Principerna har tillkommit för att definiera avgränsningen för den kommunala kompetensen, men också för att kommuner och landsting ska dimensionera sina resurser till de egna medlemmarnas behov.

Utmärkande för de kommunalrättsliga grundprinciperna är att de på grund av hur de är utformade, och de mycket skiftande förhållanden för vilka de är avsedda att gälla, inte kan medge någon exakthet i tillämpningen. I rättspraxis har principerna därför behandlats som allmänna målsättningsprinciper.

Kommunallagens andra kapitel innehåller bestämmelser om kommunerna och landstingens befogenheter. Där har de flesta av de tidigare nämnda grundprinciperna förts in. Principerna är generellt tillämpliga och för undantag från dessa krävs lagstöd.

Den primära bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens finns i 2 kap. 1 § KL. Där slås bl.a. fast att kommuner och landsting själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar.

Inom denna bestämmelse ryms lokaliseringsprincipen som innebär att den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver ska ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Principen ger uttryck åt att en kommunal åtgärd för att vara kompetenslig ska ta till vara ett allmänt intresse som är knutet till kommunen eller landstinget.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Se prop. 1990/91:117 s. 28.

Av 2 kap. 1 § KL framgår även att angelägenheten inte enbart ska handhas av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Vad som avses med begreppet ”någon annan” framgår inte av förarbetena, men den vanligaste tolkningen är att uttrycket är relaterat till övrig offentlig sektor och inte till det privata näringslivet. Allmänintresset bedöms ytterst utifrån om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet. Enligt 8 kap. 3 c § KL får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen syftar bland annat till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet, oberoende av om verksamheten drivs i egen regi eller på entreprenad.

Den kommunala förmögenhetsförvaltningen eller enskilda kommunala affärsuppgörelser berörs inte av självkostnadsprincipen. Däremot omfattas konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis. På flera områden har det ansetts motiverat med lagstadgade undantag från självkostnadsprincipen, där det föreskrivs att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund.

Det kan tilläggas att regeringen har uttalat ett antal utgångspunkter vid framtida undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna som riksdagen har ställt sig bakom.<sup>12</sup> Enligt regeringen bör undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna ske med stor restriktivitet med tanke på deras grundläggande principiella värde för den kommunala verksamheten. Därutöver anför regeringen bland annat att undantag från lokaliseringsprincipen endast bör komma i fråga i de fall där offentligrättslig samverkan inte bedöms möjlig. Det bör vid sådana undantag övervägas om behov finns att begränsa undantaget geografiskt. Undantag från självkostnadsprincipen bör ske i de fall en kommun eller ett landsting ges befogenhet att bedriva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

---

<sup>12</sup> Se prop. 2008/09:21 s. 24 samt SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling.



## Den specialreglerade kompetensen

Regleringen av kommunernas och landstingens kompetens i kommunallagen är dock inte uttömmande. Av 2 kap. 4 § KL framgår att det i annan lagstiftning finns ytterligare bestämmelser om kommunernas befogenheter och skyldigheter. Det innebär att en stor del av kommunernas och landstingens kompetens är reglerad i speciallagar.

Den specialreglerade kompetensen är omfattande och mycket skiftande. Det finns specialreglering som gör vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna och landstingen. Som exempel härpå kan nämnas plan- och bygglagen (2010:900), socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800).

Dessutom finns kompetensutvidgande lagstiftning som ger kommunerna och landstingen vissa befogenheter, samtidigt som den inte innebär några åligganden för kommunerna. Tidigare återfanns dessa bestämmelser i ett antal speciallagar, som i kommunalrättsliga sammanhang brukade benämnas smålagar. Nyligen sammanfördes de kompetensutvidgande smålagarna i en gemensam lag, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2011.

De kompetensvidgande bestämmelserna tillkom efter hand för att ge kommuner och landsting möjlighet att vidta åtgärder som framstår som angelägna, fastän de inte rymts vare sig under KL:s regler om den allmänna kompetensen eller under några av speciallagarna. Ibland innebär de ett förtydligande av den allmänna kompetensen på något område där det funnits tveksamhet om kompetensenligheten, och tveksamheten ansetts hämmande för önskvärda kommunala insatser.<sup>13</sup>

Flertalet av smålagarna tillkom som en följd av att det i rättspraxis ansetts att den uppgift eller verksamhet som lagarna tillåter tidigare fallit utanför den kommunala kompetensen. Det handlade t.ex. om att kommuner ska kunna fortsätta att vara verksamma på avreglerade marknader som traditionellt sett ansetts vara sedvanliga kommunala verksamhetsområden. I något fall gällde saken att kommunala företag ska bidra till att skapa konkurrens på avreglerade marknader. I andra

---

<sup>13</sup> Se Lindquist U. (2005) Kommunala befogenheter, En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis.

fall – som exempelvis innebär att en kommun ska få sköta driften av vatten- och avloppsanläggningar i andra kommuner – motiveras undantagen med att stordriftsfördelar och samordningsvinster kan uppnås i verksamheter av stor omfattning.<sup>14</sup>

Det finns undantagsvis speciallagar som begränsar den allmänna kommunala kompetensen. Ett sådant exempel var lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, som tidigare begränsade kommunernas möjligheter att avhända sig sina bostadsföretag. Lagen upphävdes den 1 januari 2011.

### **Medlemskap och laglighetsprövning**

Av 1 kap. 4 § KL följer att medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Medlemskapet är förenat med både rättigheter och skyldigheter, till exempel rätten till service som kommunen ger och skyldigheten att betala kommunalskatt som kommunen beslutat. En annan viktig konsekvens av medlemskapet är rätten att begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Enligt 10 kap. 1 § KL får kommunala beslut inom det område som är reglerat av kommunallagen överklagas av den som är medlem i kommunen eller landstinget.

### **EU-rätten och den kommunala sektorn**

EU-samarbetet bygger på två grundfördrag. EU-fördraget (Fördraget om Europeiska unionen) reglerar EU:s övergripande och konstitutionella funktion. Fördraget i dess nuvarande form började gälla den 1 december 2009 när Lissabonfördraget trädde i kraft. EUF-fördraget (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) kompletterar EU-fördraget med mer detaljerade och funktionella bestämmelser.

Grundfördragen ger EU:s institutioner rätt att anta följeregler, som förordningar och direktiv. När en förordning träder i kraft gäller den i Sverige och kan åberopas i svensk domstol. Direktiven ställer upp vissa krav som den nationella lagstiftningen ska följa, men det är upp till den enskilda staten att besluta hur ett direktiv ska införlivas. Det

---

<sup>14</sup> Se prop. 2005/06:78 s. 111.

kan till exempel ske genom att riksdagen beslutar en ny lag, att regeringen utfärdar en förordning, eller att den ger en myndighet bemyndigande att utfärda nya föreskrifter. Vidare visar också EU-domstolens rättspraxis hur EU-rätten ska tolkas i olika situationer.

I egenskap av offentliga rättssubjekt är kommuner och landsting bundna av EU-rätten och har därmed skyldighet att självmant beakta att verksamheten utövas i enlighet med EU-rätten. I den mån EU-rätten strider mot svenska rätt har EU-rätten företräde.

### **3.4 Europarådets konvention om kommunal självstyrelse**

Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, den så kallade Självstyrelsekonventionen.<sup>15</sup> I propositionen om godkännande av konventionen gjordes en bedömning av konventionens förenlighet med det svenska rättssystemet. Bedömningen var att det svenska rättssystemet uppfyllde de krav som konventionen ställer.<sup>16</sup>

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

I konventionen slås vissa grundläggande principer fast för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bland andra den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, de förtroendevaldas arbetsvillkor, statlig tillsyn, ekonomiska resurser samt rätten att samarbeta och bilda sammanslutningar.

---

<sup>15</sup> Sveriges internationella överenskommelser 1989:34.

<sup>16</sup> Se prop. 1988/89:119, Ku32, rskr. 251.

Konventionen innehåller tio huvudartiklar (artikel 2–11) med totalt 30 punkter. Nedan följer en redogörelse för de artiklar i konventionen som har särskild betydelse i detta sammanhang.

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

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

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

### **3.5 Krav på konsekvensanalys**

Kommittéförordningen (1998:1474) tillämpas på kommittéer och särskilda utredare som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet (15 §

kommittéförordningen). I detta ligger en skyldighet för kommittéerna att analysera sådana konsekvenser.

Kommittéhandboken innehåller ett avsnitt om konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.<sup>17</sup> Där anges att följande frågor kan ge ledning vid analysen.

1. Har förslaget betydelse för den lokala demokratin – återverkar det på kommunalpolitikernas handlingsutrymme eller medborgarnas möjlighet att utöva inflytande i systemet?
2. Påverkar förslaget uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna?
3. Innebär förslaget statlig regelstyrning eller tillsyn över kommunal verksamhet?
4. Innebär förslaget att man inom någon del av den kommunala verksamheten inför nya rättigheter för medborgarna? Föreslås domstolskontroll av den kommunala verksamheten?

---

<sup>17</sup> Ds 2000:1 Kommittéhandboken.



## **4 En ny bestämmelse om proportionalitetsbedömningar**

### **4.1 Bestämmelsens innehåll**

En ny bestämmelse, 14 kap. 3 §, infördes i regeringsformen den 1 januari 2011. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

### **4.2 Lagförslaget i propositionen**

Förslaget till den nya bestämmelsen lämnades i propositionen En reformerad grundlag (2009/10:80 s. 212 f).<sup>18</sup> Regeringen anförde i huvudsak följande om proportionalitetsbedömningar i lagstiftningsärenden som berör den kommunala självstyrelsen:

Det är inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen och att det ibland uppstår en omfattande diskussion kring kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det är i sådana sammanhang viktigt att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden. Som utredningen framhåller skulle en grundlagsbestämmelse, som innebär att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär, kunna fylla en viktig funktion till skydd för den kommunala självstyrelsen. En sådan reglering innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar av självstyrelsen övervägs. Som utredningen framhåller skulle en sådan ordning också leda till att riksdagen får ett bättre underlag när det gäller att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen.

---

<sup>18</sup> Se även Wilske O. (2011) Nyheter i den svenska regeringsformen samt Bull och Sterzel (2010) Regeringsformen En kommentar.

I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att en proportionalitetsprövning av detta slag bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Det bör framhållas att detta givetvis förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen.

Mot den angivna bakgrunden bör det, som utredningen föreslår, i regeringsformen föras in en bestämmelse som innebär att en regelmässig prövning av självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen.

Regeringen konstaterade också att flera remissinstanser, bland andra Justitieombudsmannen och SKL, föreslog att bestämmelsen skulle utformas så att den blev tvingande i den meningen att lagstiftning inte får innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till dess ändamål.

Regeringen framhöll att proportionalitetsprincipens huvudsakliga syfte är att åstadkomma en ordning som innebär att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställs mot de intressen som ligger bakom lagförslaget. Regeringen ansåg att det är av avgörande betydelse att den slutliga bedömningen av om proportionalitetskravet är tillgodosett görs av riksdagen när den tar ställning till förslaget. Detta uppfylls med den föreslagna lydelsen av bestämmelsen. Regeringen ansåg också att det genom bestämmelsens fakultativa<sup>19</sup> utformning framgår att riksdagens bedömning när det gäller konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen inte kan bli föremål för lagprövning i efterhand.

### **4.3 Grundlagsutredningens förslag**

I betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) behandlade Grundlagsutredningen bland annat frågor om lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen.

---

<sup>19</sup> Med fakultativ avses att bestämmelsen inte är tvingande gentemot domstol.



Grundlagsutredningen föreslog att det i regeringsformen skulle införas en bestämmelse som medför att en regelmässig prövning av självstyrelseintressena görs under lagstiftningsprocessen. Detta förslag överensstämmer med regeringens förslag i propositionen. Till skillnad från det tidigare förslaget från Självstyrelsekommittén (se nedan), var förslaget utformat på ett sätt som inte gjorde grundlagsenligheten av en lagstiftning beroende av tolkningen av den i grundlagen inte fastställda innebörden av kommunal självstyrelse. Som tidigare nämnts var bestämmelsen inte tvingande utan fakultativ.

Grundlagsutredningen hade tidigare under sitt utredningsarbete uppdragit åt ett antal expert- och referensgrupper att närmare fördjupa sig i vissa frågor. En av dessa grupper ägnade sig åt det kommunala självstyret. Expertgruppens arbete redovisades i en rapport, Den kommunala självstyrelsen grundlagsskydd (SOU 2007:93). De bedömningar och förslag som presenterades i rapporten var expertgruppens egna. Grundlagsutredningens ledamöter prövade inte och tog inte heller ställning till innehållet i rapporten.

Expertgruppen presenterade ett alternativ till Självstyrelsekommitténs förslag (se nedan), nämligen att i regeringsformen införa ett krav på en proportionalitetsbedömning av det slag som Lagrådet har förordat. Förslaget innebar att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Även expertgruppens förslag överensstämmer med förslaget i propositionen och som ledde fram till lagstiftning.

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

#### **4.4 Självstyrelsekommitténs förslag**

År 1995 tillsattes den parlamentariskt sammansatta Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (Självstyrelsekommittén).

Kommittén har redovisat sitt uppdrag i betänkandet Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129).

Självstyrelsekommittén föreslog bland annat att det skulle införas en bestämmelse i regeringsformen som gick ut på att det vid all normgivning som rörde kommunerna och landstingen skulle göras en avvägning mellan skälen för den tänkta normen och det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som normen skulle innebära. Till skillnad från Grundlagsutredningens förslag (se ovan), var detta förslag tvingande för de normgivande instanserna. Vidare gällde förslaget inte bara för lagstiftning utan för all normgivning som rör kommunsektorn.

Självstyrelsekommittén påpekade att det inte var ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden eller vid annan normgivning ställdes mot andra intressen, till exempel medborgarnas krav på rättvisa och jämlikhet, och att det ibland uppstod en omfattande diskussion kring avvägningen mellan kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det var emellertid enligt kommittén inte alltid som konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blev föremål för så noggranna överväganden som vore önskvärt. Enligt kommitténs uppfattning skulle en bestämmelse i regeringsformen av en sådan innebörd fylla en viktig funktion. Härigenom skulle åstadkommas en regelmässig avvägning av självstyrelseintressena i lagstiftningsprocessen och riksdagen ges ett bättre underlag att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen. En sådan bestämmelse skulle också få till följd att statliga förvaltningsmyndigheter inför utfärdandet av olika former av föreskrifter blev tvungna att särskilt överväga föreskrifternas konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Självstyrelsekommitténs betänkande blev föremål för remissbehandling. Vissa remissinstanser invände att förslaget inte gav några rättsliga garantier för att staten verkligen beaktar den kommunala självstyrelsen. Flera av de rättsliga instanserna uttryckte kritik mot förslaget. Det framfördes bland annat att förslaget kunde komma att skapa osäkerhet om grundlagsenligheten inom stora delar av den framtida normgivningen. Detta var särskilt tvivelaktigt, eftersom uppkomna frågor om grundlagsenligheten av en lagstiftning inte sällan blev beroende av tolkningen av den i grundlagen inte fastställda innebörden av kommunal självstyrelse.

## **5 Nationella värden som kan motivera en inskränkning av den kommunala självstyrelsen**

Det brukar hävdas att ett stort mått av kommunal självstyrelse är ett viktigt inslag för att det offentliga åtagandet ska kunna klaras.<sup>20</sup> Samtidigt ställs den kommunala självstyrelsen ibland mot andra intressen, som nationella krav på en enhetlig reglering. Det finns ett antal värden på nationell nivå som kan motivera en lagreglering som inskränker den kommunala självstyrelsen.<sup>21</sup> Nedan redovisas vad som kan betraktas som centrala nationella värden sett i relation till den kommunala självstyrelsen.

### **5.1 Den lokala demokratins utformning**

Det är ett nationellt intresse att medborgarna har samma grundläggande demokratiska rättigheter respektive möjligheter till inflytande. Detta får till följd att den kommunala demokratins former läggs fast i lag när det gäller rösträtt, valsystem med mera.

### **5.2 Rättssäkerhet**

Det är ett nationellt intresse att alla människor behandlas i enlighet med rättsstatens principer. Det handlar om likabehandling, förutsebarhet, skydd mot diskriminering etcetera, men också rätt till insyn, möjligheter till överklagande och så vidare. Rättssäkerhet kan upprätthållas dels genom allmänna principer som tillämpas inom all verksamhet, dels genom specifika bestämmelser inom olika verksamhetsområden för hur frågor ska hanteras.

---

<sup>20</sup> Se t.ex. SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft s.89.

<sup>21</sup> Jfr. t.ex. SOU 2000:85 Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning s. 158–160, SOU 1991:98 Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans, SOU 1995:27 Regional framtid, Sveriges Kommuner och Landsting (2006) Positionsdokument om statens styrning av kommuner, landsting och regioner samt prop. 1996/97:36.

## 5.3 Likvärdighet

Inom vissa områden kan det finnas ett nationellt intresse av att skapa likhet i hela landet. Det kan handla om olika former av reglering till exempel att sätta ett tak för en avgiftstaxa, ett golv för ersättningsnivåer eller om rättighetslagstiftning.

Ett nationellt intresse som kan motivera en inskränkning av den kommunala självstyrelsen är kravet på en likvärdig samhällsservice för alla medborgare, oavsett var i landet man bor. En nationellt likvärdig samhällsservice behöver inte alltid se exakt likadan ut i olika delar av landet. Det kan räcka med att den är jämförbar, det vill säga någorlunda lika.

## 5.4 Samhällsekonomisk stabilitet

Verksamheten i kommuner och landsting tar i anspråk en betydande andel av bruttonationalprodukten (BNP) och av den offentliga konsumtionen. Beskattningsrätten och den höga graden av egenfinansiering ger kommuner och landsting ett stort ansvar som även omfattar samhällsekonomin i stort. Det finns därför skäl att ställa krav på kommuner och landsting att agera ansvarsfullt, särskilt i ekonomiskt kärva tider. Allmänna spelregler om god ekonomisk hushållning och bestämmelser om en ekonomi i balans är begränsningar av den kommunala självstyrelsen som motiveras av behovet av finansiell stabilitet i hela den offentliga sektorn.

Erfarenheten visar att det kan uppkomma situationer där samhällsekonomin utsätts för stora påfrestningar som kräver extraordinära insatser från statsmaktens sida. Under sådana speciella omständigheter måste kommuner och landsting vara beredda att underkasta sig restriktioner.

## 6 Lagstiftningsärenden

### 6.1 Uttalanden om den kommunala självstyrelsen

Riksdagen har sedan regeringsformen beslutades vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden om den kommunala självstyrelsen och grundlagen. I dessa sammanhang har ofta yttrande inhämtats från Lagrådet.<sup>22</sup>

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

I det följande redovisas flertalet av de lagstiftningsärenden där frågan om den kommunala självstyrelsen aktualiserats under den tidsperiod då regeringsformen har varit i kraft. De lagstiftningsärenden som rör det kommunala skatteutjämningsystemet har utelämnats i denna framställning. Skälet till detta är att det numera finns en bestämmelse i regeringsformen som anger att kommuner i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar (se 14 kap. 5 §).

#### **Kommunalt skattetak**

Grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak blev föremål för konstitutionsutskottets (KU) bedömning år 1981, då ut-

---

<sup>22</sup> Debatten om självstyret speglas bl.a. i Mattson och Pettersson (2003) Svensk författningsspolitik, Nergelius J. (1997) Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen, Molander (2003) Staten och kommunerna, Strandberg U. (1998) Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994, Torngren H. (2004) Den kommunala självstyrelsen ur ett rättsligt perspektiv samt Vogel H-H (1993) Om den kommunala beskattningsrätten.

skottet yttrade sig då över en motion med begäran om grundlagsutredning och förslag till lagstiftning om kommunalt skattetak och skatte-stopp.<sup>23</sup> KU avstyrkte motionen med hänvisning till att man inte ansåg att någon ändring av grundlagens regler vara nödvändig. Enligt utskottet gav regeringsformens bestämmelser 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.

KU anförde att utformningen av det skydd som ges i regeringsformen åt den kommunala självstyrelsen påverkas starkt av att det inte ansetts vara vare sig lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelse-sektor. Sett mot denna bakgrund avstod man i stor utsträckning från att i regeringsformen införa detaljerade bestämmelser som ger ett klart avgränsat rättsligt skydd. I stället lades tonvikten på regler som innebär att riksdagen genom vanlig lag normerar den kommunala självstyrelsen. Det sagda innebar, enligt utskottet, inte att riksdagen fritt kan 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 regeringsformen 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 regeringsformens bestämmelser. Vidare

---

<sup>23</sup> Se bet. 1980/81:KU22.

påpekade utskottet 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 regeringsformen och dess förarbeten 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 regeringsformen 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 annars att utnyttja den möjlighet till ingrepp i kommunernas frihet som regeringsformen öppnar. Hänsynen till det allmännas bästa fick i sådana situationer anses ta över det kommunala självständighetsintresset.

### **Begränsningar av den kommunala beskattningsrätten**

Diskussionen om grundlagsenligheten av begränsningar i kommunernas och landstingens beskattningsrätt blev på nytt aktuell i samband med riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen år 1982.<sup>24</sup>

I propositionen föreslogs 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. För det andra föreslogs ytterligare reduktion av skatteunderlaget från juridiska personer. Slutligen innebar förslaget att kommunernas och landstingens skatte-

---

<sup>24</sup> Se prop. 1981/82:100 bil. 1 och 2.

underlag generellt skulle begränsas. Vid riksdagsbehandlingen lades även motioner om bland annat kommunalt skattestopp och 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 till finansutskottet angående konstitutionella aspekter på förslagen uttalade KU att fanns flera förslag rörande den kommunala ekonomin som i någon mening kunde sägas innebära begränsningar i kommunernas och landstingens beskattningsrätt.<sup>25</sup> 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 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 utskottet 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 KU 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 in-

---

<sup>25</sup> Se yttr. 1981/82:KU6y.



skränkte kommunernas och landstingens beskattningsrätt samt uttalade att det var ett principiellt mycket allvarligt steg, som öppnade slussarna för längre gående ingrepp i framtiden. Under återopande 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.<sup>26</sup>

Under de följande åren lades på nytt motioner med förslag om införande av kommunalt skattestopp. Motionerna avstyrktes av finansutskottet.<sup>27</sup>

### **Kommunalt skattestopp**

Regeringen beslutade i februari 1990 att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om tillfällig begränsning av bland annat kommuners och landstings rätt att ta ut skatt.<sup>28</sup> 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 § regeringsformen ska bestämmas i lag i förening med att regeringsformen inte innehåller några garantier för att den ska lämnas oinskränkt ger vid handen att vissa begränsningar i beskattningsrätten får göras. Frågan gällde hur långtgående de fick vara.

Lagrådet anförde att ingripanden i den kommunala beskattningsrätten av den art som det i förslaget var fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet. 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 ska 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

---

<sup>26</sup> Se bet. FiU 1981/82:20.

<sup>27</sup> Se t.ex. bet. 1982/83: FiU45, 1983/84: FiU29, 1987/88:FiU19 och 1988/89:FiU29.

<sup>28</sup> Lagrådets yttrande intaget i prop. 1989/90:150 bil. 4.4.

utöver vad som från konstitutionell synpunkt fick anses möjligt att acceptera.

Regeringen föreslog senare en tvåårig begränsning av kommuners och landstings rätt att ta ut skatt.<sup>29</sup> I ett yttrande över lagförslaget framhöll konstitutionsutskottet att det konstitutionella utrymmet för ett kommunalt skattetak var begränsat.<sup>30</sup> 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 år 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 förutsättningarna ytterligare klarlagts ansåg finansutskottet, sett mot bakgrund av den kommunalekonomiska situationen, att ett temporärt skattestopp borde accepteras.<sup>31</sup>

### **Förlängning av det kommunala skattestoppet**

År 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.<sup>32</sup>

Lagrådet uttalade att frågan om inskränkning av den kommunala beskattningsrätten utifrån regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse underkastats närmare granskning i 1990 års lagstiftningsärendet. Med hänvisning till vad som förekommit i det ärendet ansåg sig Lagrådet från konstitutionell synpunkt kunna godta den nu föreslagna förlängningen med ett år.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Se prop. 1989/90:150 bil. 4.

<sup>30</sup> Se ytt. 1989/90:KU9y.

<sup>31</sup> Se bet. 1989/90:FiU29.

<sup>32</sup> Se prop. 1991/92:150.

<sup>33</sup> Lagrådets yttrande intaget i prop. 1991/92:150, bil. 11:4.1.

Finansutskottet tillstyrkte förslaget enligt propositionen under åberopande av att den samhällsekonomiska balansen inte fick äventyras genom att kommunalskatterna åter skulle öka.<sup>34</sup>

### **Utrymmet för kommunala skattehöjningar**

Även efter det kommunala skattestoppet för åren 1991–1993 har motioner väckts om nya kommunala skattestopp.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

I kompletteringspropositionen år 1995 föreslog regeringen att riksdagen från och med år 1997 skulle fastställa ett tak för de offentliga utgifterna.<sup>37</sup> Syftet skulle vara att förbättra kontrollen över utgiftsutvecklingen. I propositionen anfördes 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. Vad gäller 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.

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

I 1996 års ekonomiska vårproposition aviserades ett förslag som innebar att den kommun eller landsting som höjer kommunalskatten för år 1997 eller år 1998 skulle få vidkännas en minskning av det generella statsbidraget.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Se bet. 1991/92:FiU29.

<sup>35</sup> Se t.ex. motion 1994/95:Sk328.

<sup>36</sup> Prop. 1993/94:150 bil.7, bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1993/94:442.

<sup>37</sup> Se prop. 1994/95:150.

<sup>38</sup> Prop. 1995/96:150.

Det aviserade förslaget lades fram i proposition 1995/96:213. Förslaget innebar att om en kommun eller ett landsting inför år 1997 eller 1998 höjde skatten, skulle 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 ett yttrande i maj 1996 anförde Lagrådet att förslaget kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser om kommunalt skattestopp som gällt för vissa år.<sup>39</sup> Med beaktande av de ställningstaganden som tidigare gjorts i frågan om bestämmelser om skattestopp är förenliga med regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen, menade Lagrådet att det nu framlagda förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter. Lagrådet ansåg emellertid att innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten samt dess förhållande till grundlagsbestämmelsen behövde analyseras grundligt och hänvisade till det arbete som vid den tidpunkten bedrevs av en statlig utredning, Självstyrelsekommittén.

Även konstitutionsutskottet yttrade sig över förslaget.<sup>40</sup> KU konstaterade inledningsvis att förslaget hade samband med såväl det nya bidrags- och utjämningsystem som hade trätt i kraft den 1 januari

---

<sup>39</sup> Se prop. 1995/96:2 13, bil. 2.

<sup>40</sup> Se yttr. 1996/97:KU3y.

1996 som det utgiftstak för de offentliga finanserna som skulle införas år 1997. Enligt utskottet syftade förslaget till att motverka sådana skattehöjningar som kan uppkomma som en konsekvens av bidrags- och utjämningssystemets verkningar. De föreslagna åtgärderna bidrog till att uppfylla intentionerna i fråga om utgiftstaket och därmed till samhällsekonomisk balans på längre sikt.

Från konstitutionell synpunkt delade KU 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 från år 1990 och kunde från konstitutionell synpunkt godta en tillfällig begränsning av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser. Sammantaget instämde utskottet i Lagrådets bedömning att det nu aktuella förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter.

### **Regler om friskolor**

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 i maj 1992 föremål för Lagrådets granskning.<sup>41</sup>

Lagrådet konstaterade att den föreslagna regleringen otvivelaktigt utgjorde en begränsning av kommunernas rörelsefrihet. Efter en inledande redogörelse för regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten uttalade Lagrådet att regeringsformen inte ansetts utgöra hinder för begränsning av den i 1 kap. 7 § grundlagsfästa beskattningsrätten. Lagrådet konstaterade även 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 regeringsformen lade hinder i vägen att ålägga kommunerna skyldigheter enligt vad som föreslogs i propositionen.

---

<sup>41</sup> Lagrådets yttrande finns intaget som bil. 1 till utbildningsutskottets bet. 1991/92: UbU22.

## **Upphävande av kommunala beslut om stödåtgärder till företag**

Av artikel 61 i EES-avtalet framgick att stöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, och som ges av EG:s medlemsstater och EFTA-stater eller med hjälp av statliga medel, 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 den så kallade EES-lagen införlivades artikel 61 i 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.

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 bland annat 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 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.<sup>42</sup>

Vid KU:s behandling uttrycktes viss tveksamhet. Utskottet ansåg visserligen att det var godtagbart från konstitutionella utgångspunkter att i lag föreskriva begränsningar av kommuner 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 före-

---

<sup>42</sup> Se prop. 1991/92:170 S. 161-163 samt Lagrådets yttrande intaget som bil. 1.4.

skrifterna torde vara erforderliga för att Sverige skulle kunna uppfylla sina förpliktelser enligt EES-avtalet.<sup>43</sup>

EES-lagen upphävdes den 1 januari 1995 då den ersattes av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

### **EU-medlemskapets förhållande till 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 åta sig inom ramen för EU-samarbetet riskerade att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Grundlagsutredningen inför EG gjorde 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.<sup>44</sup> Enligt utredningen gällde det dåvarande 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 gemenskapsrättslig inverkan redan aktualiserats genom EES-avtalet. KU och EES-utskottet uttalade då att begränsningar i lag av kommunernas och landstingens möjligheter att lämna stöd var godtagbart från konstitutionella utgångspunkter.<sup>45</sup>

Vad gällde den kommunala beskattningsrätten konstaterade Grundlagsutredningen inför EU att det vid ett medlemskap inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen kommer att ställas krav på medlemsstaternas ekonomiska politik. Vidare kan staten i förhållande till EU sägas bära det fulla ansvaret även för de kommunala finanserna. Sett mot denna bakgrund var det enligt utredningen inte otänkbart att

---

<sup>43</sup> Se KU:s yttrande 1992/93:KU1y intaget som bil. 1 till bet. 1992/93:EU1.

<sup>44</sup> Se SOU 1993:14.

<sup>45</sup> Se 1992/93:EU1 s. 83.

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 regeringsformen vad gällde den kommunala självstyrelsen.

Vid remissbehandlingen av det aktuella utredningsbetänkandet samt en inom Justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds 1993:36) framförde Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet viss tveksamhet. Organisationerna ansåg att ytterligare överväganden krävdes beträffande effekterna av EU:s lagstiftning för grundlagsskyddet av den kommunala självstyrelsen.

EG/EU-konsekvensutredningarna gjorde i stort sett samma bedömning av EU-medlemskapets effekter för kommunerna och landstingen.<sup>46</sup> Sveriges medlemskap i EU föranledde inte heller slutligt några grundlagsändringar vad gäller den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

### **Ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling**

Regeringen föreslog i propositionen 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 lagregler för prövning av vissa konkurrenssnedvridande beteenden, men även regler med skyldighet för kom-

---

<sup>46</sup> Se SOU 1994:2.



munala myndigheter att upphandla tjänsteproduktion i egen regi i konkurrens.

Vid remissbehandlingen utsattes departementspromemorian 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.

Förslagen i propositionen innebar inte någon skyldighet för kommuner eller landsting att upphandla. Avsikten med förslaget var att, när den offentliga aktören själv väljer att upphandla, göra det möjligt att pröva och förbjuda vissa konkurrensnedvridande beteenden från den offentliga upphandlarens sida.

I propositionen tog regeringen upp frågan om lagens förenlighet med regeringsformen. Enligt regeringens mening kunde inte den i förarbetena till regeringsformen 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 konkurrensnedvridande beteenden, till skydd för statens intressen i fråga om samhällsekonomin och konsumenterna. Begränsas vidare möjligheten att meddela 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 regeringsformen inte medger.

Propositionen hade föregåtts av en granskning av Lagrådet. Lagrådets hade inte anmärkt på den föreslagna lagregleringens förhållande till grundlagarna och andra rättsregler av övergripande natur.<sup>47</sup>

Vid riksdagsbehandlingen remitterades regeringens förslag till lagstiftning till finansutskottet, som i sin tur hämtade in yttranden från KU och näringsutskottet. KU avstyrkte lagförslaget. Enligt utskottet innebar propositionens lagförslag ett otillbörligt och allvarligt ingrepp i den

---

<sup>47</sup> Lagrådets yttrande intaget som bil. 5 till prop. 1993/94:35.

kommunala självstyrelsen och ett brott mot artikel 6 punkt 1 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, enligt vilken kommunerna själva ska bestämma om sin inre organisation.<sup>48</sup> Finansutskottet instämde i KU:s bedömning och avstyrkte propositionens förslag.<sup>49</sup> Vid riksdagens slutliga behandling av ärendet i kammaren avlogs propositionen.<sup>50</sup>

Samma lagförslag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling som tidigare varit föremål för riksdagens bedömning förelades riksdagen på nytt kort därefter.<sup>51</sup> I propositionen angavs att förslaget, sett mot bakgrund av tillkomna erfarenheter, ännu en gång borde underställas riksdagen. Vid riksdagsbehandlingen yttrade sig KU på nytt över lagförslaget. Utskottet ansåg att lagförslaget var förenlighet med grundläggande bestämmelser om kommunernas och landstingens självbestämmande och tillstyrkte förslaget.<sup>52</sup> Även finansutskottet tillstyrkte vid den nya prövningen lagförslaget.<sup>53</sup>

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling antogs därefter av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 1994.

### **Kommunala bostadsföretag**

I propositionen 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag föreslog regeringen sanktioner i form av minskning av statsbidrag för att på det sättet förmå kommuner att avhålla sig från att avhända sig sina kommunala bostadsföretag. Enligt förslaget skulle länsstyrelsen besluta om minskningarna. Länsstyrelsens beslut skulle få överklagas hos Boverket.

Bostadsutskottet inhämtade Lagrådets yttrande över förslaget. I sitt yttrande konstaterade Lagrådet, med hänvisning till förarbetena till regeringsformen (prop.1973:90 s. 190), att den föreslagna åtgärden utan tvivel innebar ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Frågan var om åtgärden gick längre än som kunde godtas från konstitutionella

---

<sup>48</sup> Se yttr. 1993/94:KU3y.

<sup>49</sup> Se bet. 1993/94:FiU5.

<sup>50</sup> Se rskr. 1993/94:84.

<sup>51</sup> Se prop. 1993/94:222.

<sup>52</sup> Se yttr. 1993/94: KU4y.

<sup>53</sup> Se bet. 1993/94:FiU22.

utgångspunkter.<sup>54</sup> Lagrådet ansåg att, med den obestämda avgränsning som regeringsformen gav åt den kommunala självstyrelsen, denna fråga ytterst var av politisk natur men att det allvarligt kunde ifrågasättas om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på det föreslagna sättet.

Konstitutionsutskottet ansåg dock, med tanke på det övergripande ansvar som staten har inom bostadspolitiken, att det fick anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område.<sup>55</sup> Moderaterna, folkpartiet, centern och kristdemokraterna framförde en avvikande mening och ansåg att den föreslagna lagstiftningen uppenbart stred mot principen om den kommunala självstyrelsen. Bostadsutskottets majoritet bedömde också att inskränkning var godtagbar, medan företrädarna för de borgerliga partierna reserverade sig och ansåg att propositionen skulle avslås.

Riksdagen beslutade lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m. Lagen trädde i kraft den 19 juni 1999 och tillämpades fram till den 30 juni 2001.

### **Kommunal bostadsförmedling**

I propositionen 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m. föreslogs en skyldighet för kommunerna att anordna bostadsförmedling med en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling.

I yttrande över förslaget anförde Lagrådet att det åläggande för kommunerna att ansvara för bostadsförsörjningen som lagförslaget innebar naturligtvis var en uppgift som riksdagen hade full frihet att besluta om.<sup>56</sup> Men beträffande den föreslagna bestämmelsen att regeringen skulle få förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling anförde Lagrådet att bestämmelsen innebar att regeringen skulle kunna blanda sig i kommunfullmäktiges beslutanderätt i konkreta frågor rörande kommunens angelägenheter. Det var alltså inte fråga om att genom föreskrifter i lag ge landets kommuner vissa upp-

---

<sup>54</sup> Se bet. 1998/99:BoU11 s. 23 ff.

<sup>55</sup> Se yttr. 1998/99:KU4y s. 12.

<sup>56</sup> Se prop. 2000/01:26 s. 63 f.

gifter eller åligganden. Lagrådet påpekade att beslut av kommunfullmäktige kan underkastas en viss statlig kontroll med tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet, men att detta kan resultera endast i att ett beslut upphävs, medan den statliga kontrollen inte kan ta sig uttryck i förelägganden för kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidta andra åtgärder. Lagrådet framhöll att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige ska kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen samt att själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Regeringen borde enligt Lagrådet använda andra medel i sitt samarbete med kommuner i fråga om bostadsförsörjningen. Lagrådet avstyrkte förslaget i denna del.

Regeringen hänvisade till tidigare ställningstaganden av riksdagen och ansåg att det inte fanns några hinder mot att införa en möjlighet att som en yttersta utväg förelägga en kommun att ta sitt lagenliga ansvar för bostadsförsörjningen genom att anordna bostadsföremedling.<sup>57</sup> Konstitutionsutskottet yttrade sig i ärendet och anförde att det delade regeringens bedömning.<sup>58</sup> Utskottet såg inte heller från de synpunkter utskottet hade att beakta att det fanns några hinder för en generell bestämmelse som ålägger kommunerna skyldighet att anordna bostadsföremedling, kombinerat med möjligheter till dispens från skyldigheten. Företrädarna för moderaterna, folkpartiet, centerpartiet och kristdemokraterna framförde avvikande mening. De ansåg att förslaget stred mot den kommunala självstyrelsens grunder. Bostadsutskottet anslöt sig till regeringens och konstitutionsutskottets bedömningar.<sup>59</sup> Företrädarna för de borgerliga partierna reserverade sig och avstyrkte förslaget.

Riksdagen antog lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, som trädde i kraft den 1 januari 2001.

### **Överlåtelse av kommunala bostadsföretag**

I propositionen 2001/02:58 Allmännyttiga bostadsföretag föreslog regeringen att överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i en sådan omfattning att kommunens bestämmande

---

<sup>57</sup> Se a. prop. s. 21 f.

<sup>58</sup> Se yttr. 2000/01:KU6y.

<sup>59</sup> Se bet. 2000/01:BoU2 s. 10.

inflytande över företaget upphörde skulle godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga.

I yttrande (se a. prop. s. 100 ff.) över förslaget anförde Lagrådet att det innefattade en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, eftersom en överlåtelse av kommunala bostadsfastigheter eller andelar i kommunala bostadsföretag skulle bli helt beroende av att tillstånd meddelades av en statlig myndighet. Det rörde sig dessutom om en inskränkning av självstyret på ett för kommunerna centralt ansvarsområde, nämligen bostadsförsörjningen. Som skäl för inskränkningen hade regeringen angett att man ville skapa underlag för tillämpning av bruksvärdesreglerna i 12 kap. 55 § jordabalken och för de hyresförhandlingar som fördes enligt hyresförhandlingslagen (1978:304). Det fanns enligt Lagrådet anledning att göra en avvägning av det statliga intresset av att använda kommunala bostadsföretags hyressättning som underlag för bestämmande av bruksvärdeshyra mot kommunernas intresse av att tillgodose kommuninvånarnas behov av bostäder på det sätt som varje kommun fann mest ändamålsenligt. Lagrådet ansåg att förslaget vid en rent rättslig värdering skulle kunna ifrågasättas. Dock fann Lagrådet att det i bedömningen också måste ingå skönsmässiga överväganden av huvudsakligen politisk natur vilka fick anses falla utanför den prövning som Lagrådet hade till uppgift att göra.

Det rörde sig enligt regeringen om en avvägning mellan det starka allmänna intresset av en fungerande bostadsförsörjning till rimliga kostnader för de boende och kommunernas intresse att, genom sina bostadsföretag, utan begränsningar kunna överlåta allmännyttiga bostäder. Regeringen ansåg att det var tydligt att det allmänna intresset vägde över. Den föreslagna inskränkningen av den kommunala självstyrelsen fick godtas (a. prop. s. 37).

Bostadsutskottet anslöt sig i allt väsentligt till regeringens bedömningar.<sup>60</sup> Företrädarna för moderaterna, folkpartiet, centern och kristdemokraterna reserverade sig och ansåg att förslaget var ytterligare ett exempel på vad bristande respekt för den kommunala självstyrelsen kunde leda till.

---

<sup>60</sup> Se bet. 2001/02:BoU4.

Riksdagen beslutade lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Samtidigt upphävdes den tidsbegränsade lagen från år 1999 (se ovan).

I propositionen 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder föreslog regeringen att 2 kap. i lagen skulle upphöra att gälla den 1 juli 2007. Civilutskottet tillstyrkte förslaget.<sup>61</sup> Företrädare för socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet reserverade sig och föreslog att propositionen i denna del skulle avslås. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget och 2 kap. i lagen upphörde att gälla den 1 juli 2007.

### **Sjukhus med vinstsyfte**

I propositionen 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte föreslogs en lag om inskränkning av landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus. Den inskränkning som föreslogs var formulerad så, att uppgiften att ansvara för driften av akutsjukhus inte fick överlämnas till den som avsåg att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent.

Lagrådet anförde (a. prop. s. 30 f.) att det, när man diskuterar huruvida de föreslagna lagbestämmelserna inkräktar på den kommunala självstyrelsen, ligger nära till hands att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Tanken skulle vara, att om olika möjligheter finns att nå samma mål, riksdagen ska välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Man kunde enligt Lagrådet se det som en sorts proportionalitetsprincip som motsvarar den som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § regeringsformen och som avser begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Lagrådet påpekade att det i lagrådsremissen inte hade diskuterats om målet att bevara grunden för den allmänna hälso- och sjukvården, som innebar att den skulle vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och given utifrån behov, kunde nås på något annat sätt än genom det föreslagna förbudet mot att överlämna driftsansvar för akutsjukhus. Det var enligt Lagrådet svårt att se att ett landsting som träffar avtal om sådant överlämnande inte skulle kunna villkora avtalet genom regler som skulle tillgodose att målet uppnås. Lagrådet hade

---

<sup>61</sup> Se bet. 2006/07:CU27.

således invändningar mot förslaget och ansåg att dessa var så betydande att förslaget inte kunde tillstyrkas.

I det förslag som regeringen sedan förelade riksdagen gjordes lagen, till skillnad från förslaget i lagrådsremissen, tidsbegränsad. Regeringens bedömning var att allas rätt till en god hälso- och sjukvård var av sådan väsentlig betydelse för välfärden i landet som helhet att statliga åtgärder i detta fall borde kunna komma ifråga. Inskränkningen i landstingens självstyrelse, som dessutom föreslogs bli tidsbegränsad, fick därför anses godtagbar (a. prop. s. 9). Konstitutionsutskottet som yttrade sig i ärendet delade denna bedömning.<sup>62</sup> Företrädarna för moderaterna, folkpartiet, centerpartiet och kristdemokraterna framförde avvikande mening. De ansåg att förslaget inskränkte den kommunala självstyrelsen på ett oacceptabelt sätt. Socialutskottet ställde sig bakom de överväganden som konstitutionsutskottet gjort.<sup>63</sup> Företrädarna för de borgerliga partierna reserverade sig och ansåg att propositionen borde avslås.

Riksdagen beslutade lagen (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan. Den trädde i kraft den 1 januari 2001 och gällde till utgången av år 2002.

I propositionen 2004/05:145 Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus föreslogs på nytt bestämmelser som skulle inskränka landstingens möjligheter att genom avtal med någon annan överlämna driften av hälso- och sjukvård som ges vid sjukhus. I propositionen pekade regeringen på att förslaget inskränkte den kommunala självstyrelsen genom att landstingen inte fritt skulle kunna bestämma hur deras verksamhet skulle bedrivas eller hur verksamheten skulle organiseras, men att detta, så vitt avsåg regionsjukhus och regionkliniker, måste ställas mot det nationella intresset av att stärka samordningen och bibehållandet av den högspecialiserade vården och att inskränkningen därför var godtagbar. När det gällde övriga sjukhus gjordes bedömningen att allas rätt till en god hälso- och sjukvård var av sådan betydelse att inskränkningen även i detta avseende var godtagbar (a. prop. s. 51 f.).

---

<sup>62</sup> Se ytr. 2000/01:KU7y.

<sup>63</sup> Se bet. 2000/01:SoU6.

I sitt yttrande över förslaget (a. prop. s. 71 f.) uppehöll sig Lagrådet i huvudsak vid olika aspekter av förslagets förutsättningar för en likartad tillämpning. Den kommunala självstyrelsen berördes inte. Socialutskottet delade regeringens bedömning.<sup>64</sup> Företrädare för moderaterna, folkpartiet, centern och kristdemokraterna reserverade sig och ansåg att propositionen skulle avslås. Enligt dem innebar förslaget allvarliga inskränkningar i det kommunala självstyret. Riksdagen beslutade lagen (2005:534) om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

I prop. 2006/07:52 Driftsformer för sjukhus föreslogs att de bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen som inskränker landstingens möjligheter att överlämna driften av regionsjukhus m.m. till annan skulle upphävas. Enligt regeringen fanns det inga bärande skäl för denna inskränkning av landstingens möjligheter att själva bestämma över hur hälso- och sjukvården ska drivas och organiseras (a. prop. s. 10 och 11). Socialutskottet tillstyrkte förslaget.<sup>65</sup> Företrädare för socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet reserverade sig och föreslog att propositionen skulle avslås. Riksdagen beslutade i maj 2007 att anta regeringens förslag.<sup>66</sup> Ändringarna i hälso- och sjukvårdslagen trädde i kraft den 1 juli 2007.

## 6.2 Sammanfattande kommentarer

Allt sedan regeringsformen trädde ikraft har den kommunala självstyrelsen varit föremål för politisk debatt. Lagrådet har också vid upprepade tillfällen uttalat att gränsdragningen för självstyrelsen snarare är en politisk än en rättslig fråga.<sup>67</sup>

Lagrådet har vid flera tillfällen riktat kritik mot författningsförslag som ansetts innebära för långtgående inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Lagrådet har då fört fram tankegångar liknande dem

---

<sup>64</sup> Se bet. 2004/05:SoU18.

<sup>65</sup> Se bet. 2006/07:SoU11.

<sup>66</sup> Se rskr. 2006/07:152.

<sup>67</sup> Se t.ex. prop. 1991/92:170 s. 161–163 samt Lagrådets yttrande i bilaga, bet. 1998/99:BoU11 s. 23 ff.



som både Grundlagsutredningen och dessförinnan Självstyrelsekommittén förde fram.<sup>68</sup>

Ett synsätt som kan ligga nära till hands, menade Lagrådet, är att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns att nå samma mål ska riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Lagrådet har sett på det som en proportionalitetsprincip, motsvarande den som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § regeringsformen och som avser begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Lagrådet konstaterade att en sådan princip även gäller enligt EU-rätten och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

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

### **Kommunerna och landstingens möjlighet att beskatta**

Frågan om den närmare innebörden av att kommunerna enligt regeringsformen får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter har aktualiserats i ett antal ärenden om skattestopp eller skattetak och andra likartade åtgärder från statens sida för att motverka kommunala skattehöjningar.<sup>69</sup> Den slutsats som kan dras av dessa ärenden är att bestämmelsen om kommunal beskattningsrätt inte har ansetts hindra tillfälliga skattestopp eller skattetak eller andra åtgärder med likartad effekt.

### **Områden där det redan finns en omfattande reglering**

I ett lagstiftningsärende konstaterade Lagrådet att ett förslag till reglering av kommunala skyldigheter på friskoleområdet otvivelaktigt utgjorde en begränsning av kommunernas rörelsefrihet. Lagrådet fann

---

<sup>68</sup> Se prop. 2000/01:36 s. 30 f. Av intresse är också yttrandet avseende de allmännyttiga bostadsföretagen, se prop. 2001/02:58 s. 100 ff. En mer detaljerad beskrivning av dessa lagstiftningsärenden ges ovan.

<sup>69</sup> Se t.ex. bet. 1980/81:KU22 samt yttr. 1989/90:KU9y och 1996/97:KU3y.

dock att regeringsformen inte lade hinder i vägen för att ålägga kommunerna de föreslagna skyldigheterna. Detta motiverades bland annat med att skolväsendet sedan gammalt hör till den statligt reglerade delen av den kommunala verksamheten och inte till kommunernas fria sektor. En slutsats som möjligen går att dra här är att det kan ha betydelse hur regleringen inom det aktuella sakområdet historiskt har sett ut. Är ett område tidigare helt oreglerat så innebär ett införande av en reglering inom detta område ett större ingrepp i det kommunala självstyret än om man tillför ytterligare en bestämmelse på ett område där det redan finns en omfattande reglering.

### **Den kommunala beslutanderätten och centrala ansvarsområden**

En annan grupp av lagstiftningsärenden berör frågor om den kommunala beslutanderätten. I ett lagstiftningsärende diskuterades lämpligheten av att införa en ny sorts uppsikt över kommuner och landsting. Det handlade om en bestämmelse som gav regeringen möjlighet att under vissa förutsättningar upphäva ett kommunalt beslut om stödåtgärder till företag. Lagrådet ansåg dock inte att bestämmelsen utgjorde en oacceptabel inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Frågan om kommunernas beslutanderätt aktualiserades även i ett lagstiftningsärende som rörde en skyldighet för kommunerna att anordna bostadsförmedling med en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna en sådan förmedling. Lagrådet konstaterade att förslaget innebar att regeringen skulle kunna ingripa i kommunfullmäktiges beslutanderätt i konkreta frågor rörande kommunens angelägenheter. Lagrådet framhöll att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige ska kunna dryfta och besluta i frågor som rör den egna kommunen. Regeringen borde enligt Lagrådet använda andra medel i sitt samarbete med kommunerna i fråga om bostadsförsörjningen.

Senare föreslog regeringen att överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i en sådan omfattning att kommunens bestämmande inflytande över företaget upphörde skulle godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga. Lagrådet anförde att detta var en inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom kommunen skulle

bli helt beroende av att tillstånd meddelades av en statlig myndighet. Enligt Lagrådet rörde det sig dessutom om en inskränkning av självstyret på en för kommunerna centralt ansvarsområde, nämligen bostadsförsörjningen.

Frågor kring den kommunala självstyrelsen har även blivit aktuella i lagstiftningsärenden kring förbud mot utförsäljningar av akutsjukhus. Ett lagförslag inskränkte den kommunala självstyrelsen genom att landstingen inte fritt skulle kunna bestämma hur deras verksamhet skulle bedrivas eller hur verksamheten skulle organiseras. Lagrådet påpekade att det i lagstiftningsärendet inte hade diskuterats om målet att bevara grunden för den allmänna hälso- och sjukvården kunde nås på något annat sätt än genom det föreslagna förbudet mot att överlämna driftsansvar för akutsjukhus.

Det kan konstateras att Lagrådet tycks mena att det finns vissa ansvarsområden som är centrala för kommunerna och landstingen, till exempel bostadsförsörjningen. På dessa områden finns det anledning att pröva förslag till inskränkningar av det kommunala självstyret extra noggrant. På samma sätt finns det anledning att rikta uppmärksamhet på förslag som inskränker den kommunala beslutanderätten.

Lagrådet har även gjort uttalanden som tyder på att det finns en innersta kärna i den kommunala självstyrelsen som inte bör inskränkas. Till denna kärna hör att de folkvalda i form av fullmäktige ska kunna dryfta och besluta i frågor som rör den egna kommunen. Denna ståndpunkt har dock mött invändningar, bland annat från konstitutionsutskottet. En slutsats som kan dras av de ärenden där den kommunala självstyrelsen har blivit föremål för prövning i riksdagen är att en riksdagsmajoritet oftast låtit de nationella intressena väga över. De kommunala självstyrelseintressena har fått vika.



## **7 Vad kan behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning?**

### **7.1 Uppdraget och dess förutsättningar**

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

Statskontoret har fått i uppdrag att ta fram ett allsidigt underlag för vad som skulle kunna behöva beaktas vid proportionalitetsbedömningar av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Det bör betonas att Statskontorets uttalanden inte har någon formell juridisk status. Genomgången av vad som kan behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning är tänkt att fungera som underlag för statliga utredningar och liknande samt kunna användas av riksdagen och regeringen. Därtill kommer att Lagrådet numera ska granska alla lagförslag som innebär nya åligganden för den kommunala sektorn. För att regeringen, riksdagen och Lagrådet ska ha möjlighet att göra en prövning av de kommunala självstyrelseintressena krävs att frågorna har belysts i utredningar, lagrådsremisser och propositioner. Statskontorets underlag ska vara ett stöd för detta arbete.

Det bör i det här sammanhanget också framhållas att Lagrådet vid upprepade tillfällen har uttalat att gränsdragningen för självstyrelsen snarare är en politisk än en rättslig fråga.<sup>70</sup> Även konstitutionsutskottet har anfört att det kan vara komplicerat att i ett konkret fall avgöra vad som är en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen och vad som inte är det. Enligt utskottet är det i ett lagstiftningsärende i sista

---

<sup>70</sup> Se t.ex. prop. 1991/92:170 s. 161–163 samt Lagrådets yttrande i bilaga, bet. 1998/99:BoU11 s. 23 ff.

hand riksdagen som ska göra en sådan bedömning.<sup>71</sup> Statskontoret kan givetvis inte ta ställning i denna typ av politiska frågeställningar.

## 7.2 Relationen mellan staten och den kommunala sektorn

Regeringen konstaterar i den så kallade förvaltningspolitiska propositionen att en strategi för statens styrning av kommuner och landsting bör tas fram.<sup>72</sup> I propositionen anges också att regeringen inte ser skäl att ändra de utgångspunkter för statens styrning av kommunsektorn som utformades i början av 1990-talet.

Vid den tidpunkten beslutade riksdagen att avskaffa ett stort antal specialdestinerade statsbidrag.<sup>73</sup> Utgångspunkterna för reformen, som innebar en förstärkning av det kommunala självstyret, var följande:

- Statens styrning skulle vara övergripande, tydlig och inte alltför omfattande.
- Statens styrning skulle bli mer resultatinkriktad och styrningen skulle baseras på reglering, uppföljning och utvärdering.
- Den statliga regleringen skulle minska, rollfördelningen vara tydlig och statsmakternas mål, uppföljning och utvärdering skulle göras tydligare.

Regeringen konstaterar i den förvaltningspolitiska propositionen att intentionerna med reformerna i början av 1990-talet när det gäller den statliga styrningen inte fått tillräckligt genomslag. En strategi bör medföra att styrningen blir tydligare och mer sammanhållen. Staten måste i större utsträckning ta ansvar för att styrningen av kommunsektorn blir effektiv, både för staten och den kommunala nivån, till exempel avseende tydlighet, val av styrform, styrningens omfattning och detaljeringsgrad. En väsentlig del av styrningen och en grund för att utveckla en samlad styrning är den nationella informationsförsörjningen.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Se bet. 1980/81:KU22.

<sup>72</sup> Se prop. 2009/10:175, s. 82–86.

<sup>73</sup> Se prop. 1991/92:150, bet 1991/92:FIU29, rskr 1991/92:345.

<sup>74</sup> Se prop. 2009/10:175 s. 85.

### 7.3 Vad ingår i en proportionalitetsbedömning?

Av förarbetena till den aktuella bestämmelsen i regeringsformen framgår att det under lagstiftningsprocessen ska göras noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen. Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen ska övervägas ingående. Vidare sägs det att en prövning ska göras om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Där ingår att pröva om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om det finns olika möjligheter att nå samma mål, bör man välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.<sup>75</sup>

Det går således att urskilja två grundläggande komponenter vid en proportionalitetsbedömning inför lagstiftning som inskränker den kommunala självstyrelsen. Dessa är:

- En analys av de konsekvenser förslag till ny lagstiftning får för den kommunala självstyrelsen.
- En avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

I intresseavvägningen (den andra punkten ovan) ingår att pröva olika alternativ till reglering. Den reglering som väljs bör inte inskränka den kommunala självstyrelsen i större utsträckning än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

---

<sup>75</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 212–213.

## 7.4 Analys av konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

En prövning av de kommunala självstyrelseintressena under lagstiftningsprocessen förutsätter att det görs noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen.

Att statliga kommittéer och särskilda utredare är skyldiga att ange de konsekvenser deras förslag har på det kommunala självstyret framgår av 15 § kommittéförordningen (1998:1474). I detta ligger en skyldighet för kommittéerna att analysera sådana konsekvenser. Den nya bestämmelsen i regeringsformen innebär att sådana analyser behöver göras under hela lagstiftningsprocessen, inte bara i kommittéväsendet.

Inom ramen för en analys av konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen kan ett antal frågor behöva belysas. Inledningsvis är det nödvändigt att kartlägga hur regelverket ser ut på det aktuella området. Är området redan idag specialreglerat eller omfattas det av kommunsektorns allmänna kompetens enligt kommunallagen? Det kan även finnas skäl att redovisa i vilken utsträckning staten använder sig av andra styrmedel än normering på det aktuella området.

Det centrala i en konsekvensanalys är givetvis att redovisa hur förslagen påverkar kommunerna och deras verksamhet. Vissa förslag till ny lagstiftning kan antas utgöra ett mer påtagligt ingrepp i det kommunala självstyret än annan lagstiftning.

Kommittéhandboken innehåller en uppräkningslista av frågor som kan ge ledning vid konsekvensanalyser av detta slag (se kapitel 3). Därutöver har såväl riksdagen och dess olika utskott som Lagrådet vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden om den kommunala självstyrelsen och grundlagen. Alltså finns det en konstitutionell praxis på området. En genomgång av denna praxis har gjorts i kapitel 6.

Frågan om den närmare innebörden av att kommunerna enligt regeringsformen får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter har aktualiserats i ett antal lagstiftningsärenden om skattestopp eller skattetak och andra likartade åtgärder från statens sida. Den kommunala beskatt-



ningsrätten har av Lagrådet betraktats som central för självstyret även om den ansetts möjlig att inskränka om tillräckligt starka nationella skäl har funnits. Lagrådet har även pekat ut bostadsförsörjningen som ett för kommunerna centralt ansvarsområde. Det kan således konstateras att Lagrådet har uppfattat vissa kommunala verksamhetsområden som mer väsentliga än andra sett ur ett självstyrelseperspektiv.

I en annan grupp av lagstiftningsärenden har frågor om den kommunala beslutanderätten berörts. Här har till exempel diskuterats lämpligheten av att införa nya former av uppsikt över kommuner och landsting eller att låta kommunala beslut bli föremål för statlig överprövning. Lagrådet har understrukt att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige ska kunna dryfta och besluta i frågor som rör den egna kommunen. Det handlar bland annat om fullmäktiges möjligheter att fatta beslut om mål och inriktning på verksamheten samt om möjligheten att prioritera och forma den egna organisationen. Sett ur ett självstyrelseperspektiv är det även väsentligt för fullmäktige att kunna välja bland olika arbetsformer och angreppssätt för att uppnå nationella mål.

Sammantaget anser Statskontoret att det går att urskilja ett antal frågeställningar som är särskilt viktiga att beakta vid konsekvensanalyser.

- Påverkar förslaget uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn?
- Begränsar förslaget den kommunala beskattningsrätten?
- Har förslaget betydelse för den kommunala demokratin, till exempel genom att begränsa fullmäktiges möjligheter att fatta beslut? Påverkar det kommunpolitikernas handlingsutrymme eller medborgarnas möjlighet att utöva inflytande?
- Försvårar eller omöjliggör förslaget en lokal anpassning?
- Påverkar förslaget kommunernas och landstingens möjlighet att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin verksamhet? Här bör särskilt beaktas om förslaget innebär en reglering av organisation, bemanning och behörighet i kommunal verksamhet.

- Innebär förslaget att man inom någon del av den kommunala verksamheten inför nya rättigheter för medborgarna?
- Innebär förslaget statlig tillsyn över kommunal verksamhet?
- Innebär förslaget att en kommun eller ett landsting görs beroende av att tillstånd ges från en statlig myndighet?
- Föreslås domstolskontroll av den kommunala verksamheten?

Det kan tilläggas att den så kallade finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och landsting. I denna rapport går Statskontoret inte närmare in på den principen, vars tillämpning får ses som skild från proportionalitetsbedömningen.

Det finns även lagstiftning som överhuvudtaget inte påverkar den kommunala självstyrelsen på det sätt som avses här. Vissa lagbestämmelser berör kommuner och landsting i deras egenskap av arbetsgivare, måltidsproducent, fastighetsägare etcetera. Här omfattas kommuner och landsting av samma lagstiftning som andra arbetsgivare, måltidsproducenter etcetera. Vidare måste kommuner och landsting kunna omfattas av säkerhetsföreskrifter med mera av produktionsmässig karaktär. I dessa situationer blir det inte aktuellt att göra en prövning av den föreslagna lagstiftningen utifrån de värden som den kommunala självstyrelsen är satt att värna.

## **7.5 En avvägning mellan kommunal självstyrelse och nationella värden**

Nästa steg i en proportionalitetsbedömning är att pröva om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Kan målet med den tilltänkta regleringen uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås? Är det möjligt att föreslå en reglering som lägger mindre band på den kommunala självbestämmanderätten?

En konsekvens av hur den kommunala självstyrelsen är reglerad i regeringsformen är att det kan uppstå en motsättning mellan den kommu-

nala självstyrelsen och riksdagens möjligheter att bestämma om den kommunala verksamheten. Det är inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen.

Det finns ett antal värden som kan tillgodoses genom kommunal självstyrelse. Som tidigare nämnts handlar det främst om demokrativärden och effektivitetsvärden (se kapitel 2). Kommunal självstyrelse innebär att beslutsfattandet sker nära medborgarna. Självstyret brukar också framhållas som en förutsättning för flexibilitet och ett effektivt resursutnyttjande. Möjligheten till lokal och regional anpassning liksom medborgarnas möjlighet till inflytande över besluten i den egna kommunen eller landstinget är viktiga inslag i detta. Samtidigt ställs den kommunala självstyrelsen ibland mot andra intressen, till exempel nationella krav på en enhetlig reglering. Det finns ett antal värden på nationell nivå som kan motivera en lagreglering som inskränker den kommunala självstyrelsen. Det handlar främst om demokrati, samhälls-ekonomisk stabilitet, rättssäkerhet, effektivitet och likvärdighet (se kapitel 5).

De nationella intressen som den kommunala självstyrelse måste vägas mot kan sägas vara lika allmänt omfattande som principen om kommunal självstyrelse. Det gäller således om att finna en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen. Resultatet av sådana avvägningar kan variera beroende på samhällsutvecklingen.

### **Hur bör avvägningen gå till?**

Utgångspunkten för den avvägning som ska göras är en diskussion om det i ett enskilt fall är lämpligt att använda lagstiftning för att tillgodose olika nationella värden och om detta är möjligt utan att mer än nödvändigt inskränka den kommunala självstyrelsen. Frågan är dels i vad mån ett nationellt intresse motiverar lagreglering av kommunernas och landstingens verksamhet och dels hur denna lagstiftning kan utformas på ett acceptabelt sätt utifrån den kommunala självstyrelsen.

En proportionalitetsbedömning bör bland annat innehålla en beskrivning av de nationella värden som eftersträvas. Det är väsentligt att visa vad det är som brister, vilka problem som ska lösas och om det finns skäl för en lagreglering. Det finns även anledning att resonera om andra alternativa lösningar, där staten bör kunna visa varför det finns

ett behov av den föreslagna lagstiftningen. Finns det några för självstyret mindre inskränkande alternativ? Varför är det inte tillräckligt med någon annan, mindre ingripande, statlig styrning?

Det bör således finnas en argumentation som visar att den föreslagna lagstiftningen inte är mer omfattande än vad som krävs för att tillgodose de nationella värden som ska värnas. Slutligen bör riksdagen kunna redovisa hur avvägningen gjorts mellan nationella värden och de värden som förverkligas genom kommunal självstyrelse.

### **Alternativ till reglering**

Utgångspunkten i allt författningsarbete bör vara att bindande regler, till exempel lagstiftning, ska beslutas endast om det inte finns något bättre alternativ. Det kan finnas andra styrmedel som även de kan leda fram till att viktiga nationella intressen tillgodoses. Dessa styrmedel påverkar förutsättningarna för kommunernas och landstingens verksamhet, men är indirekta i den meningen att de inte innehåller någon reglering av hur verksamheten bedrivs. Åtgärderna syftar till att skapa drivkrafter för en önskad utveckling.

I vissa fall kan ekonomiska styrmedel (skatter, avgifter eller bidrag) vara ett effektivt sätt för att nå en förändring. System för ekonomisk utjämning är ett annat sätt att styra kommunsektorn. Alternativ till en lagreglering kan även vara till exempel högskoleutbildning som bidrar till kompetensuppbyggnad i kommunala verksamheter samt finansiering av forskning och kunskapsutveckling i kommuner och landsting. Ytterligare exempel är system för uppföljning och jämförelser av resultat samt system för spridning av kunskap.

Handlingsplaner och överenskommelser mellan staten och kommunsektorn hör till denna kategori. Exempelvis har det förekommit att medborgare i överenskommelser getts rätt att välja viss service utanför den egna kommunen eller landstinget eller getts garantier för att erbjudas viss service i en annan kommun eller landsting om denna inte levereras inom utlovade tidsfrister.

Om det ändå visar sig att lagstiftning är det mest ändamålsenliga styrmedlet, är det inte säkert att nya lagbestämmelser är den bästa lösningen. Det är inte alltid nya eller ändrade lagbestämmelser behövs för

att få en förändring till stånd. Ibland kan det vara tillräckligt med andra åtgärder. I det följande lämnas några fler alternativ att överväga.

Om det redan finns lagstiftning på ett visst område men dessa inte fungerar tillfredsställande, kan orsaken vara att reglerna är dåligt kända eller svåra att förstå. Ytterligare en orsak till att ett reglerat område inte fungerar tillräckligt bra kan vara att de lagar och andra regler som finns är alltför detaljerade, stela, spridda på olika håll, föråldrade, onödiga, dåligt samordnade eller svåra att överblicka. Det kan då finnas behov av att förbättra informationen och sprida större klarhet om vad som gäller genom att ge ut informationsmaterial av olika slag, praxissammanställningar och liknande. De statliga myndigheterna kan också behöva förbättra sin service i de direkta kontakterna med kommunerna, landstingen och allmänheten, genom att ge råd och hjälpa till rätta.

### **Hur ska lagstiftningen utformas?**

Genom lagstiftning kan staten direkt styra kommunernas och landstingens verksamhet. Det handlar dels om generella spelregler för kommunernas och landstingens verksamhet, dels om specifika bestämmelser för vad och hur kommuner och landsting ska göra respektive åstadkomma inom olika verksamheter och områden. Därtill kommer den kontroll som staten utövar genom tillsyn och domstolsprövning.

Det närmare innehållet i lagbestämmelserna beror givetvis på vilket resultat som eftersträvas och vilken reglering som regeringen anser vara den bästa för att nå målet. För att riksdagen ska kunna ta ställning till dessa frågor måste det finnas ett beslutsunderlag.

När riksdagen beslutar om ny lagstiftning, bör målsättningen vara att inte göra regleringen mer omfattande och detaljerad än nödvändigt. Vidlyftiga, detaljrika och invecklade regler bör undvikas, liksom föreskrifter som leder till kostnadsökningar, stelbenthet, krångel och onödig byråkrati.

När det gäller lagbestämmelser som riktar sig till kommuner är det viktigt att beakta de villkor under vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Lagregler som försvårar en nödvändig anpassning av den kommunala verksamheten till lokala förhållanden bör undvikas. Lagstiftning som anger vilka målen är med en viss verksamhet och vad som

ska uppnås ger en större frihetsgrad för kommunsektorn än lagstiftning som reglerar hur målen med verksamheten ska uppnås och hur den ska organiseras.

Staten bör även vara medveten om att lagstiftning som garanterar medborgarna en viss service eller ges dem vissa rättigheter, minskar kommunernas och landstingens möjligheter att göra prioriteringar i sin verksamhet. Lagstiftning som anger kommunernas eller landstingens skyldigheter i allmänhet är mindre ingripande för självstyret än så kallad rättighetslagstiftning.

En annan utgångspunkt för diskussionen är att de kommunala respektive nationella intressena varierar i styrka för olika verksamhetsområden. Detta för med sig att graden av handlingsfrihet varierar mellan olika verksamhetsområden. Det är nationella intressen av olika styrka och angelägenhetsgrad som gör sig hörda på respektive områden. Detta får till följd att styrningen inom vissa verksamheter kan bli mindre omfattande och detaljerad, medan det inom andra verksamheter kan finnas skäl att ha en mer detaljerad styrning.

Verksamheternas karaktär spelar en väsentlig roll för vilken nivå av statlig styrning som är möjlig och lämplig.<sup>76</sup> Dock är det inte säkert att den nuvarande styrningen är optimal eller att det inte går att styra verksamheten på ett annat sätt.

Det kan konstateras att Lagrådet tycks mena att det finns vissa ansvarsområden som är centrala för kommunerna och landstingen, till exempel bostadsförsörjningen (se kapitel 6). Inom dessa områden finns det anledning att pröva förslag till inskränkningar av det kommunala självstyret extra noggrant.

Inom vissa områden dominerar de nationella intressena. Det kan innebära en stark statlig detaljreglering av både innehåll och genomförande och ett minimalt utrymme för kommunalpolitiska prioriteringar. Här kan det förekomma rättighetslagstiftning. Ett exempel är bestämmel-

---

<sup>76</sup> Jfr Statskontorets rapport (2005:2) Modeller för statlig styrning Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting. Statskontoret föreslår i rapporten tre modeller för statlig styrning av kommunala verksamheter; modellerna utföransvar, genomförandeansvar och verksamhetsansvar. Modellerna benämns utifrån det handlingsutrymme som regleringen ger kommunerna och landstingen.

serna i socialtjänstlagen (2001:435) om försörjningsstöd. Ett annat exempel är skolområdet där ett starkt nationellt intresse av likvärdighet fört med sig ett tämligen detaljerat regelverk. Inom andra verksamhetsområden, till exempel den verksamhet kommunerna bedriver på kultur- och fritidsområdena, har behovet av statlig styrning historiskt sett inte varit lika starkt.

Utformningen av dagens styrning har rimligtvis betydelse liksom hur regleringen inom det aktuella sakområdet historiskt har sett ut. Denna slutsats har även stöd i uttalanden från Lagrådet i enskilda lagstiftningsärenden. Är ett område tidigare helt oreglerat så innebär ett införande av en reglering inom detta område ett större ingrepp i det kommunala självstyret än om man tillför ytterligare en bestämmelse på ett område där det redan finns en omfattande reglering. Det bör dock påpekas att en proportionalitetsbedömning ska göras även i dessa situationer.

Utifrån ett självstyrelseperspektiv framstår det som mindre ingripande att föreslå lagregleringar inom ett område där kommunen eller landstinget redan är föremål för omfattande styrning, jämfört med områden där styrningen är av mindre omfattning. Inskränkningar av självstyrelsen på områden där kommuner och landsting har ett stort utrymme att utforma verksamheten behöver därför motiveras mer utförligt än förslag på områden där självstyrelsen redan är relativt inskränkt. Hur staten väljer att utforma styrningen i form av lagbestämmelser beror dock ytterst på vilken politisk uppfattning man har om statens styrning och om det kommunala uppdraget.

## **7.6 Självstyrelseintressena och lagstiftningsprocessen**

För att självstyrelseintressena ska kunna beaktas av riksdagen och regeringen bör det ske en prövning av dessa intressen under hela lagstiftningsprocessen. Tyngdpunkten bör dock ligga på de inledande faserna, då förslag till ny lagstiftning tas fram.

Att självstyrelseintressena har beaktats bör återspeglas i de olika dokument som produceras under ett lagstiftningsärendes gång. Det handlar främst om:

- Kommittédirektiv och andra regeringsuppdrag
- Betänkanden från kommittéväsendet
- Departementspromemorior och andra dokument som innehåller författningsförslag
- Lagrådsremisser
- Propositioner
- Riksdagens utskottsbetänkanden

### **Kommittédirektiv med mera**

Innan regeringen lägger fram ett lagförslag tillsätts ibland en utredning som får i uppdrag att utreda ett visst sakområde, genom att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag, ibland i form av ett lagförslag. Utredningen får sina instruktioner genom ett kommittédirektiv. Det förekommer även att arbetsgrupper knutna till Regeringskansliet eller myndigheter får i uppdrag att ta fram författningsförslag. Dessa utredningar initieras i allmänhet genom ett regeringsbeslut.

I samband med utarbetandet av ett direktiv eller motsvarande bör regeringen ta ställning till om de förslag som utredningen ska ta fram kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.<sup>77</sup> Om förslagen kan antas inskränka den kommunala självstyrelsen bör det i direktiven anges vilka problem som utredningen ska lösa samt vilka nationella intressen som ska tillgodoses genom de förslag som utredningen förväntas presentera. Det är även lämpligt att i direktiven erinra om

- skyldigheten att analysera konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen,
- att en avvägning ska ske mellan kommunal självstyrelse och nationella värden, samt

---

<sup>77</sup> Det förekommer redan nu att hänvisningar görs i utredningsdirektiven till 14 kap. 3 § regeringsformen. Se t.ex. dir. 2011:9 och dir. 2011:25.



- att utredningen, om det finns olika möjligheter att nå samma mål, bör välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Det bör nämnas att viss lagstiftning som rör kommunerna har sin grund i EU-rätten. Genomförandet av EU:s regelverk i svensk rätt sker oftast genom att en utredning ges i uppdrag att lämna förslag, till exempel om införlivandet av EU-direktiv. Även i dessa situationer ska en proportionalitetsprincip tillämpas. Det kan även anses lämpligt att beakta de kommunala självstyrelseintressena när Sverige deltar i EU-arbetet, till exempel i samband med framtagandet av nya EU-direktiv.

### **Det fortsatta lagstiftningsarbetet**

Under den fortsatta lagstiftningsprocessen bör självstyrelseintressena beaktas löpande. Vid utarbetandet av lagrådsremisser och propositioner bör det uppmärksammas i vilken utsträckning förslagen inskränker självstyrelsen och om målet med den föreslagna lagstiftningen kan uppnås på något annat, mindre ingripande sätt.

Enligt 8 kap. 21 § 5 regeringsformen ska Lagrådet yttra sig innan riksdagen beslutar lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna. I detta ligger en markering av den kommunala självstyrelsens betydelse. Lagrådets granskning underlättas om det i ett tidigare skede av lagstiftningsprocessen har tagits fram ett fylligt och allsidigt underlag som belyser självstyrelseaspekterna. Lagrådsremissen bör innehålla en redogörelse för de överväganden som tidigare gjorts liksom de slutsatser som dragits.

Den slutliga avvägningen görs av riksdagen och de överväganden som görs liksom resultatet redovisas i betänkandet från riksdagsutskottet.

### **Rutiner och uppföljning**

Statskontoret anser att det är lämpligt att följa upp hur den nya bestämmelsen i regeringsformen har tillämpats i lagstiftningsprocessen. En sådan uppföljning bör ske när en viss tid, förslagsvis några år, har flutit från ikraftträdandet.

För att underlätta uppföljningen bör det finnas rutiner som säkerställer att bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar beaktas under lag-

stiftningsprocessen. Behovet av sådana rutiner är störst i Regeringskansliet och inom det statliga utredningsväsendet.

# Referenser

## **Riksdagstryck m.m.**

Direktiv 2011:9 *Översyn av mottagandet av asylsökande ensamkommande barn*

Direktiv 2011:25 *Stärkt ställning för patienten genom en ny patientlagstiftning*

Kunglig Maj:ts proposition (1973:90) *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Regeringens proposition (1981/82:100) *med förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83*

Regeringens proposition (1988/89:119) *om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse*

Regeringens proposition (1989/90:150) *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)*

Regeringens proposition (1990/91:117) *Ny kommunallag*

Regeringens proposition (1991/92:95) *om valfrihet och fristående skolor*

Regeringens proposition (1991/92:150) *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringproposition)*

Regeringens proposition (1991/92:170) *om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)*

Regeringens proposition (1993/94:35) *Ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling*

Regeringens proposition (1993/94:150) *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompletteringsproposition)*

Regeringens proposition (1993/94:222) *Förnyat förslag till lagstiftning om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling*

Regeringens proposition (1994/95:150) *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*

Regeringens proposition (1995/96:150) *Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.*

Regeringens proposition (1995/96:213) *Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998*

Regeringens proposition (1996/97:36) *Den regionala samhällsorganisationen*

Regeringens proposition (1998/99:122) *Kommunala bostadsföretag*

Regeringens proposition (2000/01:26) *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

Regeringens proposition (2000/01:36) *Sjukhus med vinstsyfte*

Regeringens proposition (2001/02:58) *Allmännyttiga bostadsföretag*

Regeringens proposition (2004/05:145) *Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus*

Regeringens proposition (2005/06:78) *Allmänna vattentjänster*

Regeringens proposition (2006/07:52) *Driftsformer för sjukhus*

Regeringens proposition (2006/07:61) *Vissa bostadspolitiska åtgärder*

Regeringens proposition (2008/09:21) *Kommunala kompetensfrågor m.m.*

Regeringens proposition (2009/10:80) *En reformerad grundlag*

Regeringens proposition (2009/10:175) *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Motion (1994/95:Sk328) *Skattepolitik för tillväxt*

Konstitutionsutskottets betänkande (1980/81:22) *om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak*

Finansutskottets betänkande (1981/82:20) *om riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt om den kommunala ekonomin m.m. (prop. 1981/82:100 bil. 1 och 2)*

Finansutskottets betänkande (1982/83:45) *om kommunalekonomiska frågor inför år 1984, m.m. (prop. 1982/83:90, 1982/83:100 bil. 9 och 1982/83:150)*

Finansutskottets betänkande (1983/84:29) *om betalningar till och från staten*

Finansutskottets betänkande (1987/88:19) *om den kommunala ekonomin (prop. 1987/88:100 bil. 9 Litt. E)*

Finansutskottets betänkande (1988/89: FiU29) *Den kommunala ekonomin (prop. 1988/89:150 bil. 6)*

Konstitutionsutskottets betänkande (1988/89:KU32) *Godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse*

Finansutskottets betänkande (1989/90:FiU29)

*Den kommunala ekonomin (prop. 1989/90:100 bil. 9 och 1989/90:150)*

Utbildningsutskottets betänkande (1991/92:UbU22) *Fristående skolor*

Finansutskottets betänkande (1991/92:FiU29) *Den kommunala ekonomin (prop. 1991/92:150 del II och 1991/92:100)*

Finansutskottets betänkande (1993/94:FiU5) *Ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (prop. 1993/94:35)*

Finansutskottets betänkande (1993/94:FiU22) *Förnyat förslag till lagstiftning om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (prop. 1993/94:222)*

Finansutskottets betänkande (1994/95:FIU19) *Den kommunala ekonomin (prop. 1994/95:100, 1994/95:150 och skr. 1994/95:220)*

Bostadsutskottets betänkande (1998/99:BoU11) *Kommunala bostadsföretag*

Konstitutionsutskottets betänkande (1998/99:KU21) *Kommunala demokratifrågor*

Bostadsutskottets betänkande (2000/01:BoU2) *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

Socialutskottets betänkande (2000/01:SoU6) *Sjukhus med vinstsyfte*  
Bostadsutskottets betänkande (2001/02:BoU4) *Allmännyttiga bostadsföretag, m.m.*  
Socialutskottets betänkande (2004/05:SoU18) *Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus*  
Civilutskottets betänkande (2006/07:CU27) *Vissa bostadspolitiska åtgärder*  
Socialutskottets betänkande (2006/07:SoU11) *Driftsformer för sjukhus*  
Konstitutionsutskottets yttrande 1981/82:KU6y  
Konstitutionsutskottets yttrande 1989/90:KU9y  
Konstitutionsutskottets yttrande 1992/93:KU1y  
Konstitutionsutskottets yttrande 1993/94: KU4y  
Konstitutionsutskottets yttrande 1996/97:KU3y  
Konstitutionsutskottets yttrande 1998/99:KU4y  
Konstitutionsutskottets yttrande 2000/01:KU7y  
Konstitutionsutskottets yttrande 2000/01:KU6y  
Riksdagsskrivelse 1988/89:251  
Riksdagsskrivelse 1991/92:345  
Riksdagsskrivelse 1993/94:84  
Riksdagsskrivelse 1993/94:442  
Riksdagsskrivelse 2006/07:152

### **Departementsserien och Statens offentliga utredningar**

Ds 1988:36 *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*  
Ds 1992:21 *Anbudskonkurrens vid offentlig produktion, ett lagförslag*  
Ds 1993:36 *Våra grundlagar och EG:s förslag till alternativ*

Ds 2000:1 *Kommittéhandboken*

SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya arbetsformer*, Kommunalekonomiska kommittén

SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*, Grundlagsutredningen inför EG

SOU 1994:2 *Kommunerna, Landstingen och Europa*, EG/EU – konsekvensutredningarna: Kommuner och landsting

SOU 1995:27 *Regional framtid*, Regionkommittén

SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*, Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd

SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*, Regionkommittén

SOU 2001:89 *Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting*, Kommundemokratikommittén

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Ansvarskommittén

SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*, Kommunala kompetensutredningen

SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, Expertgruppsrapport, Grundlagsutredningen

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*, Grundlagsutredningen

## **Övriga referenser**

Bohlin A. (2003) *Kommunalrättens grunder*

Bull T. och Sterzel F. (2010) *Regeringsformen, en kommentar*

Gustafsson A. (1999) *Kommunal självstyrelse Kommuner och landsting i det politiska systemet*

Hjelmqvist I. (1994) *Relationer mellan stat och kommun*

- Lindqvist U. och Losman S. (2005) *Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2005 En handbok med lagtext och kommentarer*
- Lindquist U. (2005) *Kommunala befogenheter En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis*
- Mattson I. och Pettersson. O. (2003) *Svensk författningspolitik*
- Nergelius J. (1997) *Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen*, Förvaltningsrättslig tidskrift 60:1-2
- Molander P. (red.) (2003) *Staten och kommunerna*
- Strandberg U. (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*
- Statskontorets rapport (2005:2) *Modeller för statlig styrning Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006) *Kommunallagen Kommentarer och praxis*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006) *Positionsdokument om statens styrning av kommuner, landsting och regioner*
- Torngren H. (2004) *Den kommunala självstyrelsen ur ett rättsligt perspektiv*, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 39–61
- Vogel, H-H. (1993) *Om den kommunala beskattningsrätten*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, s. 59–110
- Westerståhl J. (1986) *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*
- Wilske O. (2011) *Nyheter i den svenska regeringsformen m.m.*, Nordisk Administrativ Tidskrift, s. 49–57



## Regeringsuppdrag



Finansdepartementet

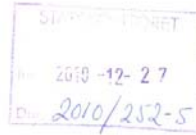
*Enkelt 1/4*

Regeringsbeslut II 10

2010-12-22

Fi2010/5805

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret om framtagande av underlag för proportionalitetsbedömning m.m.

#### Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att ta fram ett underlag rörande proportionalitetsbedömningar, utformning av annan statlig styrning än normering och specialdestinerade statsbidrag samt överföring av uppgifter till vissa kommuner eller landsting.

Statskontoret ska ta fram ett allsidigt underlag för vad som skulle kunna behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Statskontoret ska ta fram erfarenheter av utformning av annan form av styrning än normering, t.ex. handlingsplaner och överenskommelser. Underlaget kan t.ex. innehålla en analys av lämplig utformning och utvärdering av olika insatser. Det ska också omfatta hur insatsen förhåller sig till annan styrning inom det aktuella området.

Statskontoret ska ta fram ett underlag för bedömningar när det gäller överföring av uppgifter till vissa kommuner eller landsting, t.ex. när det är mer eller mindre lämpligt att föra över en uppgift till ett fåtal kommuner, hur den överförda uppgiften bör finansieras, vilka villkor som bör förenas med en överföring liksom villkor för återtagande av en uppgift.

Statskontoret ska ta fram ett underlag för specialdestinerade statsbidrag som ska kunna användas som ett stöd vid utformandet av sådana bidrag. Underlaget ska bland annat innehålla en redovisning av för- och nackdelar med olika fördelningsmodeller, vilka konkreta villkor och krav som kan kopplas till användningen av statsbidraget samt hur behov av uppföljning och utvärdering kan tillgodoses. I uppdraget ingår även att redovisa erfarenheter av tidigare specialdestinerade statsbidrag.

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Ordningsgatan 21

Telefonväxel  
08-405 10 00  
Telefax  
08-21 73 86

E-post: [registrator@finance.ministry.se](mailto:registrator@finance.ministry.se)  
Telex  
117 41 FINANS S

Statskontoret ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet och andra berörda departement) om arbetets fortskridande. Statskontoret ska redovisa sitt uppdrag till Finansdepartementet senast den 30 september 2011. Den del av uppdraget som rör proportionalitetsbedömning ska redovisas till Finansdepartementet senast den 30 juni 2011.

### Bakgrund

I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) anger regeringen att en strategi för statens styrning av kommuner och landsting bör tas fram. I propositionen anges också att utgångspunkterna för statens styrning fortfarande är desamma som gällde vid förändringen i början på 1990-talet, bl.a. att den statliga regleringen skulle minska, rollfördelningen skulle vara tydlig och att statsmakternas mål, uppföljning och utvärdering skulle göras tydligare. Regeringen anger att en strategi bör medföra att styrningen blir tydligare och mer sammanhållen. Staten måste i större utsträckning ta ett ansvar för att styrningen av kommunsektorn blir effektiv, både för staten och den kommunala nivån, t.ex. avseende tydlighet, val av styrform, styrningens omfattning och detaljeringsgrad.

Statens styrning av kommuner och landsting har sedan reformerna i början på 1990-talet blivit alltmer diversifierad och andra styrformer än normering har ökat genom exempelvis handlingsplaner och överenskommelser (Statskontorets rapport Reglering och andra styrmedel 2005:28). EU-lagstiftningens påverkar i allt högre grad kommuner och landsting.

Inom vissa områden finns det möjlighet för staten att överföra ansvaret för att utföra vissa uppgifter (t.ex. tillsyn) till kommuner bl.a. genom särskilda avtal eller överenskommelser. I de flesta fall har staten valt att överföra uppgiften helt till kommunerna. I vissa fall är det dock bara överfört till vissa kommuner. Detta har resulterat i en viss asymmetrisk uppgiftsfördelning mellan kommunerna och motiven för hur staten valt att föra över uppgifterna är ibland oklara. Det saknas ofta redovisningar av vilka alternativ som finns och vilka avvägningar som gjorts samt vad som gäller avseende uppföljning och utvärdering. Även de statliga myndigheternas roll vid överföring är ibland oklara, liksom förutsättningarna för finansiering (Statskontorets rapport, Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommun 2006:12).

Statsbidrag till kommuner och landsting kan kategoriseras som antingen generella eller specialdestinerade. De specialdestinerade statsbidragen riktas mot t.ex. en särskild verksamhet eller endast till vissa kommuner utan krav på fördelning till specifika verksamheter. De specialdestinerade

statsbidragen styrs ofta av ett regelverk där krav på hur bidragen ska användas och följas upp specificeras.

Den 1 januari 2011 träder ändringar i regeringsformen i kraft. I 14 kap. 2 § görs ett förtydligande av principen om att kommunalt självstyre gäller all kommunal verksamhet. I 14 kap. 3 § införs en bestämmelse om, att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsbedömning. I 7 kap. 2 § tydliggörs att beredningskravet vad avser remittering omfattar kommuner och landsting som remissinstanser. Regleringen innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar av självstyrelsen övervägs (prop. 2009/10:80). Vidare ska lagrådet enligt 8 kap. 21 § 5 granska alla lagförslag som innebär nya åligganden för den kommunala sektorn.

Statskontoret har i ett antal rapporter bl.a. på uppdrag av regeringen, Ansvarskommittén, Utjämningskommittén och ESS (Expertgruppen för studier i Samhällsekonomi) analyserat den statliga styrningen av kommunsektorn. Statskontoret har bl.a. analyserat bestämmelserna om överlåtelse av uppgifter till kommuner (Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommun, 2006:12), olika styrmedel (Reglering och andra styrmedel, 2005:2), den statliga styrningen i stort (Hur styr staten kommunerna, 2003:26, Modeller för styrning, 2005:2) och de specialdestinerade statsbidragen (Statsbidragen till kommuner och landsting, 2003:5).

#### **Skälen för regeringens beslut**


Enligt 14 kap. 3 § i regeringsformen ska en proportionalitetsbedömning göras av lagförslag som medför nya åligganden för kommuner. Den slutgiltiga bedömningen görs av riksdagen men skyldigheten ligger även hos regeringen. Flera lagförslag än i dag som berör den kommunala självstyrelsen kommer också att granskas av Lagrådet. För att regeringen, riksdagen och Lagrådet ska ha möjlighet att göra denna prövning krävs att frågor om den kommunala självstyrelsen allsidigt och grundligt har belysts i utredningar, lagrådsremisser och propositioner. Som ett stöd för detta arbete finns ett behov av att brett belysa vilka faktorer som skulle kunna ingå i proportionalitetsbedömningarna.

Inom några områden har uppgifter överförs till endast vissa kommuner. Det finns behov av underlag för när sådan överföring av uppgifter är lämpliga att göra och vilka aspekter som bör beaktas när bestämmelser om överföring ska utformas.

Specialdestinerade statsbidrag är ett verktyg för regeringen att styra kommuner och landsting. Det är viktigt att de olika aspekterna av ett bidrags utformning är väl genomtänkta i förväg. Detta för att styrningen

ska fungera och bidraget ska ge upphov till förväntade effekter. Dessutom är det betydelsefullt att planera i förväg hur bidragets förväntade resultat och effekter ska följas upp i syfte att kontinuerligt förbättra styrningen. För att underlätta och förbättra arbetet med att utforma specialdestinerade statsbidrag i framtiden behövs ett utvecklat underlag kring tidigare utformning och erfarenheter.

På regeringens vägnar

  
Peter Norman

  
Henrik Källsbo

## Kopia till

Finansdepartementet/OFA/KE  
Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/OFA/SF  
Finansdepartementet/RS  
Justitiedepartementet/L6  
Statsrådsberedningen/SAM  
Socialdepartementet/ST  
Socialdepartementet/HS  
Socialdepartementet/FH  
Utbildningsdepartementet/S  
Utbildningsdepartementet/G  
Utbildningsdepartementet/SV  
Miljödepartementet/F  
Miljödepartementet/H  
Miljödepartementet/MK  
Miljödepartementet/KK  
Miljödepartementet/NA  
Näringsdepartementet/MK  
Näringsdepartementet/RT  
Näringsdepartementet/TE  
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/IU  
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/KO  
Kulturdepartementet/KT  
Statskontoret  
Sveriges Kommuner och Landsting