

Den kommunala självstyrelsens resa

En principfråga möter konkret praktik



LUNDS
UNIVERSITET

Abstract

This thesis discusses the Swedish local self-government and how the meaning of it changes with time and within different contexts. Today we can see several situations when the matter of principle concerning the local self-government meets the practical cases in society. As an example of this issue “the reception of refugee children arriving alone” will illustrate one of these situations. This analysis will show how the Swedish local self-government can be interpreted in different contexts and time. The illustrative example helps us understand how the discussion about local-self government is of great importance in today’s political and ideological argumentation. The study lead us to the discussion about the alone coming refugee children and how they become an issue in both the political and the private field where the question of steering is vital. The study emphasises the discussion of how we handle the situation with refugee children arriving without their parents or other equal adult to Sweden.

Nyckelord: ensamkommande flyktingbarn, kommunal självstyrelse, svensk statsrätt, ansvarsfördelning, statlig styrning

Antal ord: 11492

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	1
1.1 Problemformulering.....	2
1.2 Syfte och frågeställningar.....	3
1.3 Material och avgränsningar.....	4
1.4 Disposition.....	5
2. TEORETISKT RAMVERK.....	6
2.1 Den idémässiga framväxten av kommunal självstyrelse.....	6
2.1.1 Idémässig framväxt i Sverige.....	8
2.1.2 Den kommunala självstyrelsen i välfärdsstaten Sverige.....	9
2.1.3 Nutida idémässig diskussion kring kommunal självstyrelse.....	10
2.2 Den svenska rättsliga kontexten.....	11
2.2.1 Kommunala självstyrelsens rättsliga kärna.....	12
2.2.2 Grundlagsstärkt kommunalt självstyre som alternativ.....	13
2.2.3 Ny grundlag 2011.....	16
2.2.4 Diskussion om Kompetens katalog.....	17
2.2.5 Balans och interdependens.....	18
2.2.6 Sammanfattning.....	19
3. ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN.....	20
3.1 Empirisk bakgrund.....	20
3.2 Olika ansvarsområden.....	21
3.2.1 Migrationsverkets ansvar.....	21
3.2.2 Landstingets ansvar.....	22
3.2.3 Kommunens ansvar.....	22
3.2.4 Socialstyrelsens ansvar.....	23
3.2.5 Den privata sektorns roll.....	23
3.3 Exemplet Malmö-Vellinge.....	24
3.3.1 Artikelanalys.....	24
3.3.2 Sammanställd analys av argument.....	27
4. RESULTAT.....	29
5. AVSLUTANDE DISKUSSION.....	31
6. KÄLLFÖRTECKNING.....	32

1 Inledning

Sverige som stat fördelar ansvar och uppgifter till både överstatlig, regional och lokal nivå. Bildligt kan Sveriges maktfördelning beskrivas som timglasformad. Central och lokal makt menas här vara mycket starka men med svag regional makt. Detta kan jämföras med exempelvis Schweiz som mer tar formen av en diamant med en strak regional nivå (Nergelius 2006:297). I Sveriges fall regleras maktfördelningen mellan central och lokal nivå genom grundlagen och den kommunala självstyrelsen. Enligt regeringsformen ska det svenska folkstyret realiseras genom representativt styre, parlamentariskt statskick samt kommunal självstyrelse.

”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.” (RF kap 1:1).

Den kommunala självstyrelsen har en lång och framträdande position i det svenska samhället. Dock är bestämmelserna kring den kommunala självstyrelsen omdiskuterade på grund av sin vaga karaktär (Nergelius 2006:286).

Mats Andréén, professor i idé- och lärdoms historia vid Göteborgs universitet, menar att kommunal självstyrelse kan studeras i olika sammanhang. Dels inom ett rättsligt sammanhang där själva begrepps innebörden diskuteras, dels inom den politiska och ideologiska debatten och den idémässiga diskussionen om den lokala gemenskapens roll i samhället (Andréén 2007:10). Diskussionen kring kommunal självstyrelse inom den politiska och ideologiska debatten möter ofta praktiska frågor där den kommunala självstyrelsen som princip blir en kärnpunkt. Diskussionen kring mottagandet av ensamkommande flyktingbarn är ett exempel på en sådan debatt där princip möter praktik. Begreppet kommunalt självstyre har använts som argument för att inte behöva ta emot ensamkommande flyktingbarn i vissa kommuner. Det har samtidigt använts som argument för att hävda att kommuner har ett ansvar att motta ensamkommande flyktingbarn. Att studera kommunal självstyrelse utifrån de tre sammanhangen lämpar sig väl i denna studie. För att närmare kunna analysera en praktisk och politisk fråga om kommunal självstyrelse krävs en bakgrund och förståelse för själva begreppet vilket det rättsliga sammanhanget och det idémässiga sammanhanget kan bygga upp. Valet av det konkreta fallet har gjorts då frågan både engagerar och påverkar många i vårt samhälle. Diskussionen kring mottagandet av ensamkommande flyktingbarn har fått stor medial uppmärksamhet där den kommunala självstyrelsen har åberopats för att hävda rättigheter i en moralisk fråga som kan få individuella konsekvenser för de berörda. Fallet är även ett relativt nytt fenomen som inte tidigare ägnats stor uppmärksamhet inom den kommunalpolitiska forskningen.

Under de senaste åren har frågan om mottagandet av ensamkommande flyktingbarn fått stor uppmärksamhet i den politiska debatten. Dels yttrar sig

konflikten i olika ståndpunkter mellan stat och kommun men även mellan olika ideologiska uppfattningar och politiska viljor. Problem uppstår då antalet ensamkommande flyktingbarn konstant fortsätter öka och med detta även arbetsbördan i form av omhändertagandet av barnen.

Här vägs riksdagens mandat mot kommunfullmäktigeförsamlingarnas och ett ställningstagande måste göras till vilken demokrati som önskas (Pierre 1994:10).

I uppsatsen ska den kommunala självstyrelsens värden granskas för att sedan kunna analysera dess starka och svaga sidor. Det principiellt intressanta i denna studie är den kommunala självstyrelsens möjligheter och begränsningar där problematiken kring de ensamkommande flyktingbarnen kan ses som en illustration av detta.

1.1 Problemformulering

Grunderna för Sveriges indelning i kommuner och den kommunala verksamheten bestäms i lag. Bland annat omfattas här kommunens beskattningsrätt för att sköta sina uppgifter. Den offentliga verksamheten består av både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Regering och kommun kan oberoende meddela föreskrifter om avgifter men regeringen kan inte besluta om några föreskrifter för kommunalbeskattning. Dock kan förvaltningsuppgifter anförtros åt kommun från regering (Nergelius 2007:286). Här kan ett maktförhållande urskiljas där den kommunala självstyrelsen kan tolkas som chimär då det är staten som i slutändan bestämmer hur den kommunala makten utformas. Någon form av relevans tycks ändå kommunerna ha i och med deras existens.

Enligt många forskare finns det en otydlighet i kommunallagen som reglerar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Den kommunala självstyrelsen kan ifrågasättas som begrepp då staten har en slutgiltig beslutsmakt. Ansvaret för olika förvaltningsuppgifter har genom tiderna flyttat sig mellan kommunal och statlig verksamhet. Polisen och skolan är exempel på fall där ansvaret har flyttats från stat till kommun och vice versa (Ibid. 2007:288).

”/.../ ansvaret för viktiga samhällsfunktioner som dessa tycks kunna flyttas lite fram och tillbaka mellan stat och kommun, beroende på vad som vid en viss tidpunkt befinns vara lämpligt”(Nergelius 2007:288).

Det finns här ett diskussionsutrymme för hur den vertikala maktdelningen i Sverige är utformad. En av diskussionerna som uppstått är huruvida det är staten eller kommunen som är ansvarig för mottagandet av ensamkommande flyktingbarn. I Sverige har det tidigare forskats på området om flyktingmottagande och den maktobalans som kan uppstå mellan stat och kommun kring dessa frågor (Bengtsson 2001). I den politiska diskussionen kring mottagandet om ensamkommande flyktingbarn blir frågan om kommunalt självstyre ställd på sin yttersta spets då grundläggande värden som vårt samhälle är uppbyggt kring kommer i konflikt med varandra. Värden som ligger till grund för det grundlagstadgade kommunala självstyret ställs mot värden som förespråkar mer statlig styrning. I denna studie ska konflikten och argumentationen kring mottagandet av ensamkommande flyktingbarn tydliggöras.

1.2 Syfte och frågeställningar

Studiens övergripande syfte är att **tydliggöra diskussionen kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i Sverige**. Tydliggörandet kan förhoppningsvis lyfta fram svårigheter och/eller möjligheter med ansvarsfördelningen. Detta görs genom att analysera den kommunala självstyrelsen i tre sammanhang. Dels analyseras begreppet i ett historiskt sammanhang där de idémässiga diskussionerna tydliggörs. Sedan diskuteras kommunal självstyrelse som ett rättsligt begrepp utifrån empirin i svensk statsrätt. Det tredje sammanhanget ska illustrera den politiska och ideologiska debatten i en praktisk och aktuell fråga. Den politiska debatten angående mottagandet av ensamkommande flyktingbarn har valts ut som exempel för det tredje sammanhanget. Utifrån detta syfte dyker flera frågor upp men i denna uppsats läggs speciellt vikt vid följande frågor;

- Hur ser den idémässiga framväxten av kommunal självstyrelse ut?
- Hur kan begreppet kommunal självstyrelse definieras utifrån en rättslig kontext i Sverige idag?
- Hur kan debatten om mottagandet av ensamkommande flyktingbarn illustrera den politiskt ideologiska argumentationen kring kommunalt självstyre?

De två första frågorna är av beskrivande slag och är nödvändiga för att kunna problematisera kring den tredje och sista frågan. Första och andra frågan bildar ett teoretiskt ramverk som syftar till att tydliggöra de idémässiga strukturerna kring kommunal självstyrelse i olika sammanhang. Den tredje frågan syftar till att illustrera den principiella debatten som förekommer även i många andra frågor så som fysisk planering, bostadsförsörjning, näringslivsutveckling och sjukvård. Då den sista frågan är en illustration av en argumentation, där argumenten står i fokus, lämpar sig en argumentationsanalys som verktyg för att besvara den sista frågan.

En bred och öppen diskussion av vårt samhälles organisation är av yttersta vikt för att utveckla det till det bättre och leva upp till framför allt goda sociala förhållanden. Studien är ett bidrag till denna öppna diskussion.

1.3 Material och avgränsningar

Denna forskning kommer till större delen från en svensk kontext vilket är ett medvetet val då relationen mellan stat och kommun i Sverige skiljer sig från många andra länder (Strandberg 2008:197). Norden och därmed även Sverige har en lång enhetsstatlig tradition. Förvaltningstraditionen utmärker även Sverige då kommunalpolitikerna är direktvalda men får uppgifter av staten. Den stora offentliga sektorn är ytterligare ett särdrag som utmärker de nordiska länderna. En stor offentlig sektor kräver en starkt styrande makt. Då kommuner och landsting är ansvariga för verkställandet av den offentliga verksamheten har de även en betydande makt. Detta är specifikt för Norden och framförallt Sverige då den offentliga sektorn är statligt reglerad och finansierad (Strandberg 2008:197f).

Ett flertal forskare är representerade för att kunna få en bred bild av hur kommunal självstyrelse kan tolkas utifrån olika perspektiv. De bidrar alla med relevanta synvinklar på den kommunala självstyrelsen. Stort utrymme i denna studie har bland annat Joakim Nergelius fått, han är professor i rättsvetenskap och verksam vid Örebro Universitet. Han har ägnat sig åt forskning i svensk statsrätt och ifrågasätter den kommunala självstyrelsens egentliga innebörd i en rättslig kontext. Diskussionen i det rättsliga sammanhanget kommer att utgå från hans tidigare forskning. Gissur Erlingsson, filosofie doktor i statsvetenskap, och Jörgen Ödalens, doktorand i statsvetenskap, tidigare forskning på området kring kommunal självstyrelse får stort utrymme i denna studie, dock mer i ett idémässigt sammanhang där den politiska filosofin belyses. I det idémässiga sammanhanget har även mycket information hämtats från Mats Andréns forskning.

Det konkreta exemplet fokuserar på ensamkommande flyktingbarn. Det empiriska materialet om ensamkommande flyktingbarn består av information från hemsidor och styrdokument som framställts av statliga och kommunala förvaltningsorgan. Materialet som används i den mediala analysen består av utvalda tidningsartiklar från dagstidningar som publicerats under den mediala debatt som ägde rum hösten 2009 då Vellinge kommun meddelade att de inte tänkte ta emot ensamkommande flyktingbarn.

Valet att studera en medial debatt gjordes då denna kan tillföra en viss skildring kring den kommunala självstyrelsen där både principiella och taktiska argument mot kan synliggöras. Detta gör artiklarnas författare irrelevanta då fokus ligger på att fånga vad som sägs respektive inte sägs i debatten. Det är den totala debatten om sakfrågan som här blir relevant. Det är även ett bra samtida exempel för att verklighetsförankra denna studie. Ett urval av artiklar från dagstidningarna Dagens Nyheter och Sydsvenskan har gjorts. Emellertid kan hävdas att debattens arena är mycket större. Materialet räcker dock för att fånga en diskussion kring den kommunala självstyrelsens värden och hur de används i frågan, vilket detta underlag är tillräckligt för att kunna göra.

1.4 Disposition

I studien presenteras först ett teoretiskt ramverk där olika synvinklar på kommunal självstyrelse framställs för att skapa en bild av hur den kommunala självstyrelsen kan tolkas i teorin. Det teoretiska avsnittet omfattar både den idémässiga framväxten och det rättsliga sammanhanget gällande kommunal självstyrelse. Därefter introduceras empirin om de ensamkommande flyktingbarnen. Detta avsnitt visar på utveckling av antalet ensamkommande flyktingbarn samt vilken institution som är ansvarig för vad rörande de ensamkommande flyktingbarnen. I avsnittet som följer presenteras det illustrativa exemplet med utvalda artiklar. Uppsatsen avslutas med redovisning av resultat och en diskussion kring detta.

2 Teoretiskt Ramverk

Detta avsnitt ska inledas med att beskriva den kommunala självstyrelsens framväxt, historia och bakgrund. Ursprungsvärden som underbygger begreppet kommunal självstyrelse är av yttersta vikt för uppsatsen då vi i detta kan finna principiella argument för eller emot kommunal självstyrelse. Efter detta avhandlas avsnittet kring den rättsliga kontexten och hur denna kan definiera kommunal självstyrelse i Sverige idag. Den idémässiga framväxten bidrar till en förståelse utformningen av det rättsliga sammanhanget. Det rättsliga sammanhanget ger en möjlighet att ta reda på vad som strider mot lag och vad som inte gör det. Men även till en diskussion kring för och nackdelar med dagens förhållande. Alternativa perspektiv och synvinklar tas upp i slutet av avsnittet.

2.1 Den idémässiga framväxten av kommunal självstyrelse

Den kommunala självstyrelsen har en lång historia bakom sig. Beroende på var vi befinner oss och i vilken tidsålder kan vi se den kommunala självstyrelsens grundidéer återspegla sig i samhället. Idén om någon typ av gemenskap i ett samhälle är flera tusenårig. De stora filosoferna Platon och Aristoteles utvecklade i det antika Grekland idéer om att en territoriell enhet skall utgöras av en lokal gemenskap. Platon ställde sig stora frågor som hur en människa bör handla, hur människor bör förhålla sig till varandra och hur en stat måste vara uppbyggd för att fungera på bästa sätt (Andrén 2007:24). Dessa frågor är trots sin ålder återkommande i politisk filosofi och därmed även diskussionen kring kommunal självstyrelse. Aristoteles var Platons elev men bildade en egen filosofi och tar en annan utgångspunkt i sina studier. De två filosoferna utvecklar vardera en idémässig struktur om hur samhället bör vara organiserat. Staten är enligt båda något som människor behöver för varandras hjälp och är i första hand till för att förbättra människors moral (Liedman 2007:35). Staten, som avgränsas till Aten, ska styras av dess medborgare och ett deltagarideal. Frihet och rättvisa blir här honnörsord för den optimala relationen mellan stadens invånare (Andrén 2005:24). Dessa ideal är naturligtvis relaterade till det samhälle som filosoferna hade framför sig. Det vill säga med det antika Grekland runt 300-talet (Ibid 2007:20).

Ett statligt medborgarskap kommer först till uttryck under 1700-talet och upplysningsfilosofen Jean-Jacques Rousseau uttrycker sin idealbild av staten som *”inte större än att medborgarna kan knyta an till och känna empati för varandra”* (Andrén 2005:25). Rousseau verkade under den franska

upplysningstidens era då franska revolutionen ägde rum. Idén om att varje medborgare ska vara med och fatta beslut om sitt eget liv och samhället genomsyrar här idéerna. Tanken som han hade var att den som lyder under lagen måste även ha varit med och stiftat lagen (Liedman 2007:138).

Ytterligare värden läggs till medborgarskapet under 1800-talet. Nu vägs legitimitet och effektivitet in i begreppet. Det blir även mer inkluderande än tidigare då blicken vidgas till mer än bara städerna. Tankarna kring den gemensamma samhällsrollen växer och formas tätt sammanknutet med nationalstaten vilket gör att sättet att se på den kommunala självstyrelsen sker i relation till nationalstaten (Andrén, 2005:25).

Makten mellan två olika nivåer i samhället kan även sägas ha rötter i katolicismens samhällslära som går långt tillbaka i tiden. Den menar att det ytterst är individen och naturliga angelägenheter som ska styra och högre maktnivåer ska inte kunna lägga sig i detta. Protestantismen och kalvinismen har även influerat en maktodelnings filosofi genom att skydda individer mot statsmakten. Detta har influerat den politiska utvecklingen på olika håll i Europa (Lidström & Eklund 2007:167). Troligtvis influerade den även många filosofer under 1700- och 1800-talet.

Simonde des Sismondi skrev år 1836 *Études sur les constitutions des peuples* som fick stor uppmärksamhet i ett Europa där den franska revolutionens anda hängde kvar i luften. Sismondi var den förste som menade att nationalstaten hade bildats utifrån kommuners sammanslutningar. Människan skapar sig en naturlig gemenskap i kommunerna där nära relationer kan byggas upp. Det är här viktigt menar Sismondi att engagera sig i gemenskapens organisation vilket medför att människan förstår att det som är bra för gemenskapen också är bra för henne själv. Kommunen blir således en plats för att fostra goda medborgare (Andrén 2005:28).

John Stuart Mill är kanske en av de mest klassiska förespråkarna för ett starkt lokalt styre med argumentet att detta är den optimala medborgarskolan (Erlingsson & Ödalen, 2008:35). Mill verkade under 1800-talet och var framför allt drivande i lagstiftnings och undervisnings frågor. Idén om en representativ demokrati växer fram där hela folket endast i små enheter direkt bör delta i beslutsfattandet. Det representativa styrelseskicket grundade sig i de praktiska skälen för en samhällets organisation. Det var även i samma tidsanda som argument för den allmänna och lika rösträtten växte fram även om den inte praktiserades fullt ut förens långt senare (Liedman 2007:180-181).

Ytterligare en stor tänkare som har bidragit till den idémässiga framväxten av kommunal självstyrelse är Alexis de Tocqueville som 1835 publicerar *De la Démocratie en Amérique*. Han var som titeln avslöjar intresserad av den amerikanska utvecklingen gällande självstyrande enheter. Detta applicerade han sedan på Europa. Tocqueville vidareutvecklar tanken om de självstyrande enheterna med fördjupad demokrati byggd på individens engagemang. Dock ser Tocqueville demokratin som problematisk då det krävs både aktiva och självständiga medborgare som samtidigt måste lyda under lag. Han tar således fasta på dilemmat att demokratin innefattar både frihet men också lydnad (Andrén 2005:30).

2.1.1 Idémässig framväxt i Sverige

Den svenska utvecklingen av kommunal självstyrelse har influerats av den övriga europeiska politiska filosofin vilket gör denna relevant i sammanhanget. Då denna studie avgränsar sig till ett svenskt illustrativt exempel är det lämpligt att närmare studera den idémässiga framväxten av kommunal självstyrelse i en svensk kontext. Om det svenska medeltida politiska klimatet uttrycker sig Petersson så här:

”Medeltidens politiska tänkande handlade om hur samhällets enskilda delar, individer och olika slags kollektiv, kunde bilda en helhet. Tidens problem var att förstå och bemästra en värld av korporationer, gillan, skrån, städer, landskommuner, furstendömen och kyrkliga samfälligheter.”(Petersson 2005:16)

Den sockenkultur som här beskrivs präglade Sverige sedan fler århundraden tillbaka. Inflytelserika tänkare när det kommer till den kommunala självstyrelsens utvecklande var bland annat Erik Gustav Geijer och Esaias Tégner som var inspirerade av Tocqueville (Andrén 2005:35-41). Den rent konstitutionella framväxten i Sverige kopplas till Axel Oxenstiernas verk då han 1634 delade in Sverige i 23 hövdingedömen. Inom dessa utsågs en så kallad Konungens Befallningshavande. Detta är ett exempel på vertikal maktfördelning där makten kommer uppifrån och delegeras till lägre nivå där redan titeln *”Konungens Befallningshavande”* speglar maktfördelningen. Detta är en händelse som leder till den enhetsstatstradition som präglat Sverige under en lång tid (Wångmar 2007:202-203).

Först i början på 1800-talet börjar det kunna skönjas en politisk-ideologisk debatt där bland annat den konservativa godsägaren Magnus Björnstjerna argumenterar för en kommunal frihet och representativt styre. Han menar att det lokala styret minskar friktioner mellan stat och folk. Ett representativt styre på lokal nivå har en gedigen förankring i den lokala gemenskapen, vilken regeringen saknar menar Björnstjerna. Även argument kring ekonomisk effektivitet kommer fram då medborgarna blir mer benägna att betala skatt då de ser att pengarna används till det lokala och gemensamma bästa (Andrén 2005:43-44).

Det dröjer ända till 1862 innan Sverige reglerar den kommunala självstyrelsen i lag. Kommunallagarna stiftas men detta efter en långsam utveckling av sockenkulturen (Andrén 2007:35). Från lagstagandet 1862 då 2500 kommuner skapades i Sverige och de kyrkliga angelägenheterna i stort sett separerades från de statliga angelägenheterna fick kommunerna en allmän kompetens där de själva fick rätten att bestämma om sina gemensamma ordningsangelägenheter. Ett besvärsinstitut bildades där kommunernas eller landstingens röstberättigade medlemmar fick rätt att överklaga ett beslut till länsstyrelsen. Länsstyrelsen kunde i detta fall upphäva ett beslut men kunde inte besluta om ett nytt. Denna rättspraxis tillsammans med kommunernas beskattningsrätt kom att möjliggöra den kommunala initiativrätten och både kommunernas och landstingens allmänna kompetens gjorde att den fria ställningen gentemot staten vidgades (Gustafsson

2009:75-76). Efter lagstadgandet fortsätter diskussionen kring kommunal självstyrelse där värden som frihet, gemenskap och demokrati diskuteras.

2.1.2 Den kommunala självstyrelsen i välfärdsstaten Sverige

Trots lagstadgandet 1862 var inte kommuner eller landsting demokratiska i den mening som vi pratar om kommuner idag. Kvinnorna saknade till exempel rösträtt och det var långt ifrån alla män som hade det. Viktiga reformer som markerar övergången till en mer modern marknadsekonomi sammanfaller med lagstiftningen 1862. Den ena av dem är näringsfrihetens införande som det lagstiftades om 1864 (Gustafsson 2009:79). Detta bidrog till ytterligare friheter i samhället.

Kommunernas territoriella omfattning varierade liksom dess befolkningstäthet och ekonomiska omsättning. Städernas befolkning expanderade snabbt och det moderna industrisamhället växte fram. I stadskommunerna växte behovet av infrastruktur och kostnaderna för att uppföra byggnader ökade drastiskt. De kommuner där det inte fanns någon större stad hade emellertid den motsatta utvecklingen och var tvungna att lägga mycket pengar på folkskola och fattigvård. Vid detta tillfälle infördes en särskild lagstiftning som gav stadskommuner ansvar för nya verksamheter, vilken landskommunerna var undantagna ifrån. Till exempel hade stadskommunerna en särskild lagstiftning när det gällde att sköta renhållningen i kommunen. Även speciallagar som berörde brandskydd och planerings regleringar uppkom för statskommunerna (Andréon 2005:68 & Gustafsson 2009:87).

År 1917 blev ett nödår för Sverige där livsmedelsbristen var mycket stor. Insatser mot denna möjliggjordes tack vare den kommunala initiativkraften och kommunens egna ekonomiska resurser. Här behövde inte centrala beslut inväntas för att agera. Under denna tid åstadkoms enighet mellan partigränserna och kunde sätta press på regering och riksdag om stora frågor som rösträtten och livsmedelspolitiken. Detta gjorde att kommunerna kunde bidra till att lösa stora problem med stöd från befolkningsgrupper i kommunen. Detta kan ses som ett genombrott för den parlamentariska styrningen på lokal nivå i Sverige (Gustafsson 2009:84).

Kommunen kom även att spela en specifik roll gällande lagen om fattigvård. Denna lag etablerades 1918 och vilade på medborgarens rätt till stöd. Kommunerna var enligt lagstiftningen tvungna att bistå med boende för gamla och sjuka i behov av vård. Lagstiftningen reglerade även så att staten lättare kunde gå in och kontrollera att kommunen skötte sin uppgift. Liknande lagar som medförde att kommunens verksamhet växte infördes. Frågan blev emellertid hur verksamheterna skulle finansieras. Kommunerna kunde dels höja skatterna vilket berodde på hur befolkningsunderlaget såg ut samt befolkningens inkomster. Dels kunde kommunerna försöka få statsbidrag. I samband med detta var det flera verksamheter och organisationer som argumenterade för ett skatteutjämnningssystem då skatteunderlaget och servicebehovet i olika kommuner

kunde variera kraftigt men skulle ändå räcka till samma välfärdstjänster (Andrén 2005:70).

Dessa tankegångar fångar ett skede i historien där det finns både förespråkare och motståndare till skatteutjämnings reglering. Under denna period formuleras en ideologisk fråga där olika värden för den kommunala självstyrelsen lyfts fram. Trots ökad statlig styrning i form av skatteutjämningsystemet kunde kommunerna åstadkomma mer med sin allmänna kompetens under denna tidsperiod. Den huvudsakliga uppgiften som kommunen hade var att förbättra välfärden (Andrén 2005:71-72).

Efter andra världskrigets utbrott sökte flera kommuner stöd för luftskydd mot tyska angrepp. Men detta, meddelade regeringsrätten var en statlig angelägenhet och att inga anslag skulle delas ut. Efter hemvärnets inrättande 1940 var det trots regeringens beslut många kommuner som beviljade stöd till hemvärdet utan att detta fick några rättsliga konsekvenser. Detta kan exemplifiera dåtidens konfliktsituationer kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Även den kommunala kompetensens utveckling i samband med samhällsutvecklingen (Gustafsson 2009:85-87).

Socialdemokraterna använde under denna tid ”kommunsocialism” som ett honnörsord för att driva på olika reformer. Erik Palmstierna var en av 1900-talets framträdande samhällsdebattörer. Palmstierna menade att kommunen skulle vara en varm gemenskap. En samhörighetskänsla menade han var tvungen att fostras genom den kristna broderskapskänslan, solidaritet och rättfärdighet. Kommunen hade speciella förutsättningar för att skapa denna känsla menade Palmstierna (Andrén 2005:95).

1952 skedde i Sverige en kommunsammanslagning. Detta var efter andra världskrigets slut då välfärdsstaten ytterligare bredde ut sig i Sverige. Den socialdemokratiska andan var fortsatt stark i Sverige under denna period då problematiken kring kommunal självstyrelse såg något annorlunda ut än vad den gör idag. Problemen och samhället såg annorlunda ut och det var i förhållande till detta den kommunala självstyrelsen debatteras (Ibid. 2005:110-112). Dock finns det många likheter då diskussionen rör sig om viken institution som har ansvar för vad i olika politiska frågor. De konfliktsituationer som under senare år har uppstått är således ett tecken på ett nytt sammanhang och nya konfliktområden att studera den kommunala självstyrelsen utifrån.

2.1.3 Nutida idédiskussion kring kommunal självstyrelse

Vår nutida idémässiga diskussion kring kommunal självstyrelse tar utgångspunkt i de grundvärden som idéhistorien visar på. Det vill säga demokrati, medborgaranda men även effektivitet, legitimitet och rättvisa.

Även om den kommunala självstyrelsen i Sverige har inrättats av en stark centralmakt så är det få som ställer sig emot den teoretiska ansatsen. Denna bild av den kommunala självstyret, menar dock vissa forskare är relativt idealiserad.

Det är en fråga om i vilken utsträckning det lokala självbestämmandet är förenligt med nationalstatens folkstyre (Pierre 1994:10).

Inom den politiskfilosofiska debatten hävdar vissa ”*Om man betraktar sig som demokrat, måste man även försvara rätten till starkt lokalt självbestämmande.*” (Erlingsson & Ödalen 2008:35). Här förespråkas minoritetsgruppers rätt till utträde ur kommunala gemenskaper och dess självbestämmande. Är dessa etniska, kulturella eller nationella grupper geografiskt koncentrerade bör de kunna bilda sina egna kommuner (Erlingsson & Ödalen 2008:36).

På det internationella planet genomsyrar idén om subsidiaritet, det vill säga att beslut fattas på lägsta möjliga nivå. Flernivådemokrati och regionalisering är organisationsformer som idag diskuteras vilka tar utgångspunkt den medborgar- och deltagaridealet då medborgaren kan välja församlingar på flera olika politiska nivåer vilket medför olika parallella folkstyren för samma geografiska områden (Ibid. 2008:46). Dock kan detta medföra konflikter i vissa sammanhang där uppgiftsfördelningen mellan olika maktorgan debatteras. Det är således viktigt att reda ut huruvida det rättsliga sammanhanget kan påvisa vilken nivå som är ansvarig för vad.

2.2 Den svenska rättsliga kontexten

När frågan om ansvars- och uppgiftsfördelning mellan stat och kommun hamnar i en konfliktsituation, som inte varit allt för ovanligt de senaste åren, är det ytterst i vår svenska lag vi kan hämta stöd för att döma i en specifik fråga. Dock lämnar dagens svenska grundlag som tidigare nämnt ett tolkningsutrymme när det kommer till den rättsliga frågan om kommunal självstyrelse. Diskussionen kring den lokala självbestämmanderätten har inte minst handlat om statens ingripande i kommunernas och landstingens arbete. Det finns många exempel på konflikter mellan staten och de lokala självstyrelseorganen. I detta avsnitt diskuteras hur den rättsliga aspekten styr den kommunala självstyrelsen och huruvida detta kan ses ut olika perspektiv. Det kommer även att diskuteras hur den nya grundlagen som träder i kraft 2011 kan komma att påverka den kommunala självstyrelsen. Andra förslag på hur den kommunala och statliga uppgiftsfördelningen skulle kunna regleras är en kompetenskatalog. Detta förslag ska även diskuteras i detta kapitel för att nyansera debatten om kommunal självstyrelse. Avslutningsvis tas upp ett perspektiv på hur kommunen och staten kan förstås utifrån en balans mellan de båda.

2.2.1 Kommunala Självstyrelsens rättsliga kärna

Erlingsson och Ödalen uttrycker sig på följande sätt om dagens konstitutionella författning:

”/.../det politiska systemets institutionella fundament, som i det här fallet storleken på kommuner samt arbetsfördelning mellan stat och kommun, är förhandlingsbara.” (Erlingsson & Ödalen 2007:64).

Citatet illustrerar en otydlighet för den kommunala självstyrelsen. Kärnan för hur den rättsliga arbetsfördelningen mellan stat och kommun återfinns i de mest centrala lagarna som reglerar den kommunala självstyrelsen. Den första lagen som reglerar kommunal självstyrelse presenteras i Regeringsformen (RF) kap 1:1, som citerades i inledningsavsnittet. I RF 1:7 fastslås att det i Sverige finns primärkommuner och landstingskommuner, där primärkommuner kallas kommuner och de senare för landsting (Nergelius 2007:286). Landstingen och kommunen lyder under samma princip i lagen. Dock är landstingen sedda som en mellanstatlig enhet då landstingen har uppgifter som inte lämpar sig för statligt huvudmannaskap men som kräver större befolkningsunderlag än de flesta kommunerna har (Gustafsson 2009:36).

För kommunernas del ska dessa styras av valda församlingar och de har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Indelningen av kommunerna och dess verksamhet ska bestämmas i lag, vilket klargörs i RF 8:5. Det ska enligt RF 1:8 finnas statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen. Riksdagen har ansvar för att meddela föreskrifter om avgifter men enligt RF 8:9 har kommuner eller regering efter bemyndigande rätt att meddela föreskrifter av det slaget. Regeringen kan inte enligt RF 8:13 besluta om några föreskrifter avseende den kommunala beskattningen. Enligt RF 11:6 kan förvaltningsuppgifter anförtros åt kommunen (Nergelius 2007:286). Dessa lagar berör rent juridiskt den kommunala självstyrelsens kärna. Närmare reglering för landsting och kommuner finns inte i grundlagen utan i kommunallagen (KL). Denna kan dock ändras av riksdagen med ett majoritetsbeslut. KL 2:1 lyder:

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

I lagen kan det tolkas som att kommunerna anses ha två uppgifter. Dels att genomföra av regering och riksdag beslutade obligatoriska uppgifter dels utföra frivilliga uppgifter av allmänt intresse i kommunen. Den vad man kallar för allmänna kompetens som kommunen besitter är vad kommunen kan utföra på egen hand. Detta skänker kommunernas initiativrätt trots att KL i grunden är formad och reglerad av regeringen (Gustafsson 2009:24).

Regleringen av kommunernas beskattningsrätt kan vara den som lämnar mest utrymme för tolkning. Ett flertal forskare är överens om vad Bull tidigare har konstaterat nämligen att det är meningslöst att diskutera kommuners självstyrelse om kommunen inte har kontroll över sin egen ekonomi (Erlingsson & Ödalen 2007:69). Trots den lagstadgade fria kommunala beskattningsrätten satte regeringen och riksdagen in ett kommunalt skattestopp 1990 för att utjämna skillnaderna mellan kommunerna. Lagrådet som har i uppgift att granska viktiga lagförslag innan de behandlas av riksdagen, underkände detta förslag med motiveringen att det var grundlagsstridigt. Kommuner och landsting har vid flera tillfällen klagat och menat att domstolar och ämbetsverk sätter upp normer och därmed inskränker den lokala handlingsfriheten (Petersson 2005:22).

Erlingsson och Ödalen menar att grundlagen inte skyddar den kommunala självstyrelsen tillräckligt och liknar dess karaktär vid ett gummibands. Med detta menat att riksdagen kan utöva sin makt över kommunerna och forma dem på ett önskvärt sätt. Riksdagen har makt att forma kommunernas befogenheter efter egna behov (Erlingsson & Ödalen 2007:71).

Nergelius menar att skyddet om våra grundläggande fri- och rättigheter ur ett juridiskt perspektiv kan ses som någon typ av hybrid. Vi har både lagrådet och domstolarnas lagprövningsrätt för att granska lagförslag (Nergelius 2007:181). I fallet med den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten lyssnades inte till lagrådets rådgivande utlåtande och liknelsen vid ett gummiband blir tydlig. Detta gör den kommunala självstyrelsen viktig att studera, hur den har fungerat och hur den eventuellt skulle kunna fungera i framtiden.

2.2.2 Grundlagsstärkt kommunalt självstyre som alternativ

Den svenska kommunala självstyrelsen kan som tidigare visat ha sitt ursprung i en centraliserad enhetsstat där makten delegeras nedåt och en vertikal maktindelning sker. Nergelius menar att kommunen rent juridiskt bör ses som verkställningsorgan som förvaltar uppgifter som har delegerats från staten. I och med detta kan den kommunala självstyrelsen ses som meningslös då den inte har någon egentlig betydelse och att det vore önskvärt att i grundlagen dra tydliga gränser för den kommunala självstyrelsen (Nergelius 2007:288). Alla delar dock inte denna mening och det finns fler alternativ till denna utformning av kommunalt självstyre. För att få en bättre förståelse för den kommunala självstyrelsens rättsliga kontext skall olika alternativ jämföras och diskuteras i detta avsnitt. Erlingsson och Ödalen menar att det finns fyra principiella vägval för hur den svenska politiska basorganisationens framtid kan organiseras.

Jämförs det juridiska sammanhanget med det idéhistoriska kan vi här se att det juridiska, så som Nergelius framställer det är av mer pragmatisk karaktär medan den idéhistoriska är mer sammansatt. De fyra vägvalen kan här ytterligare utveckla perspektivet på den kommunala självstyrelsen där det juridiska sammanhanget tydliggörs i samklang med det idéhistoriska.

Figur 1: Fyra principiella vägval för Sveriges politiska basorganisation

<u>Val av kommunstruktur?</u>	Status quo: Förhållandevis små och många kommuner.	Få och stora kommuner: Kommun-sammanslagning.
<u>Reglering av självstyre?</u>	1.	3.
Status quo: Konstitutionellt svagt reglerat självstyre, självstyre beroende av riksdagsviljan.	2.	4.
Grundlagsskyddat självstyre: Genuint självstyre utjämningsambitioner sänks, heterogenitet accepteras.		

(Erlingsson & Ödalen 2007:75).

Som framgår av figuren måste två huvudställningstaganden göras. Det ena ställningstagandet rör kommunstrukturen där antalet kommuner måste bestämmas samt deras storlek. Det andra ställningstagandet är regleringen av självstyret, det vill säga ett självstyre som liknar det vi har i Sverige idag och som karaktäriseras av ett jämlikhetsperspektiv eller ett där utjämningsambitioner sänks och heterogenitet accepteras (Erlingsson & Ödalen 2007:74-75).

Idag befinner Sverige sig i ruta ett. Det finns relativt många och små kommuner men självstyrelsen är inte tydligt reglerad i grundlagen. Ett argument för att ha många kommuner är att varje kommun kan erbjuda olika utbud av offentliga tjänster. Den bygger på antagandet att ju fler kommuner desto större blir diversifieringen av service utbudet. Eftersom olika individer har olika preferenser kan individerna själva flytta till den kommun där de anser sig få det bästa utbudet. Kritik som kan riktas mot detta antagande är att individer inte har möjlighet att flytta var som helst och dessutom är det svårt att få total information om vilka varor och tjänster som erbjuds. Argument *för* denna kommunstruktur är att det minskar risken för misstag inom den offentliga sektorn då beslut fattas på en decentraliserad nivå. Detta gör att kommunerna lättare kan jämföra sig med varandra, lära sig av varandras misstag och framgång vilket leder till anpassning och förnyelse samt en smidig offentlig sektor.

Ett argument *mot* denna typ av struktur är det otydliga och gummibandliknande grundlagsskyddet. Medborgare behöver inte rösta i ett kommunalval om kommunen i slut ändan inte har något att säga till om anser förespråkarna för detta argument (Ibid. 2007:78).

Ruta två formar kommunstruktur där kommunerna är många och självstyret grundlagsskyddat. Argumenten *för* de många kommunerna är de samma som i tidigare ruta. Med ett grundlagsskyddat självstyre ökar heterogenitet mellan kommunerna. Detta skulle effektivisera kommunerna då de själva hade kontroll över ekonomin och då utjämningsambitioner skulle läggas åt sidan. Då kommuner

konkurrerar med varandra bidrar detta till effektivitet och dessutom kan kommuner lära av varandra då de får prova nya sätt att driva verksamhet på. Med denna handlingsfrihet kan den offentliga sektorns produktionseffektivitet inte stoppas av utjämnande statsbidrag (Boadway & Mörk 2003:22f). Utöver detta kan även demokratin vinna på denna struktur då tydlig maktindelningen menas göra minsta våld på individens frihet (Bengtsson 2007:81). Här återgår teorierna till ursprungsidéerna där kommunerna är uppkomna av individer som har gått samman och som efter hand avsagt sig en del av den individuella friheten. Staten är endast en förlängning av den individuella friheten. Kommunerna har i detta perspektiv en högre status ur maktsynpunkt. De självständiga kommunerna främjar både demokrati och effektivitet (Strandberg 2003:195). Det finns i detta avseende inte några motsättningar mellan demokrati och effektivitet som det i vissa fall kan tänkas göra i en generell diskussion kring dessa värden. Här kan medborgare vara aktiva och ha god kontakt med sina företrädare och på så vis uppnå effektivitet. Således måste det alltid motiveras varför uppgifter skall åläggas på en statlig nivå och inte omfattas av självstyrelsen (Bengtsson 2001:34-37). Ideologin om decentralisering ligger som principiell grund bakom detta perspektiv. Med detta menat att då kommunen har friheten att bestämma över sin verksamhet, organisation samt inkomster kommer den lokala demokratin och dess effektivitet att främjas (Ibid. 34-37).

Ruta tre erbjuder en struktur med få kommuner och svagt självstyre. I denna ruta inskränks både individens frihet genom mer centralstyrning vilket även kommer göra att effektivitetsproblemen växer. Detta skulle vara motsatsen till den andra rutan. Här stärks enhetsstatens grundläggande institutioner där kommunen är en byggsten i ett vertikalt maktindelningssystem (Erlingsson & Ödalen 2007:82-83). Grundvärdena i detta perspektiv är jämlikhet och rättvisa. Även i detta perspektiv sätts individen i centrum men här ses individen som konstruerad av staten och inte den fria varelsen som i tidigare perspektiv. Teorin bygger på att staten är den främsta politiska enheten vilken kan delegera makten till underordnade enheter. Delegationerna skall enligt detta perspektiv vara ändamålsenhetliga och lika för alla kommuner (Strandberg 2003:195). Jämlikheten som värde kan ses som en motsättning till den kommunala självstyrelsen och individens frihet. Ett argument *för* en centralisering är att den horisontella rättvisan genomsyrar samhället. Lika individer i olika kommuner kommer att behandlas lika. Stärks den kommunala självstyrelsen kan olika förutsättningar i kommunerna så som exempelvis demografiska skillnader eller skillnader på finansiella tillgångar leda till skillnader i hur offentliga tjänster tillhandahålls samt att skattetrycket kan variera kraftigt i de olika kommunerna. Detta i sin tur kan leda till uppdelning av resurser som inte är optimal sett ur ett centralt perspektiv. Den centrala makten kan även ha intresse av beslut som fattas på lokal nivå. Detta gäller i synnerhet vård, omsorg och utbildning (Boadway & Mörk, 2003:23). Demokrati och effektivitet ses även inom detta perspektiv som goda värden. Dock är det den demokratiska staten som skall främjas och staten som enhet skall effektiviseras i första hand (Strandberg 2003:196). Pierre menar att det är nationalstatens folksuveränitetsfilosofi som skall främjas och inte kommunernas rätt till självbestämmande (Pierre 1994:10).

I fjärde rutan presenteras förslaget med få kommuner och starkt självstyre. Det kan ses som mindre demokratiskt då stora enheter såväl geografiskt som befolkningsmässigt kommer minoriteters röster sällan höras. Medianväljarens önskningsröster kommer således alltid att styra politiken. Den totala välfärdsförlusten blir då större i samband med ett generellt större missnöje. Dock finns det en möjlighet att senare konstruera institutionella lösningar om självstyrelsen är grundlagsskyddad. Här skulle då geografiskt koncentrerade politiska minoriteter bryta sig loss från den större kommunen och på så vis lösa denna problematik (Erlingsson & Ödalen 2007:84). Utifrån detta perspektiv kan tänkas att ensamkommande flyktingbarn kan ses som koncentrerade minoriteter och skulle i framtiden på så vis kunna bryta sig ur en större geografisk enhet.

En synvinkel på flernivådemokratien är att den lämnar oss i svåra dilemman där till exempel demokrati inåt står mot handlingskraft utåt och lokal anpassning står mot lika behandling. Men så länge en demokrati önskas med krav på olika ideal kommer dessa dilemman vara ofrånkomliga (Petersson 2003:158). De dilemman som vi ständigt tvingas in i grundar sig i det kommunala självstyrets egenvärde. Detta egenvärde måste alltid vägas mot andra behov eller principer. Resonemanget visar på att frågan om kommunalt självstyre är en politisk och inte en rättslig fråga även om de politiska besluten tar juridiskt uttryck (Bengtsson 2001:33).

2.2.3 Ny grundlag 2011

Den 24 november 2010 röstade riksdagen igenom en grundlagsförändring som ska träda i kraft den första januari 2011. Sju av de åtta riksdagspartierna var överens om denna ändring. Grundlagsändringen berör den kommunala självstyrelsen på en del grundläggande punkter som diskuteras i detta avsnitt. Syftet med att diskutera grundlagsförändringen är att belysa mot vilket håll diskussionen kring kommunal självstyrelse rör sig med de fyra vägvalen som utgångspunkt.

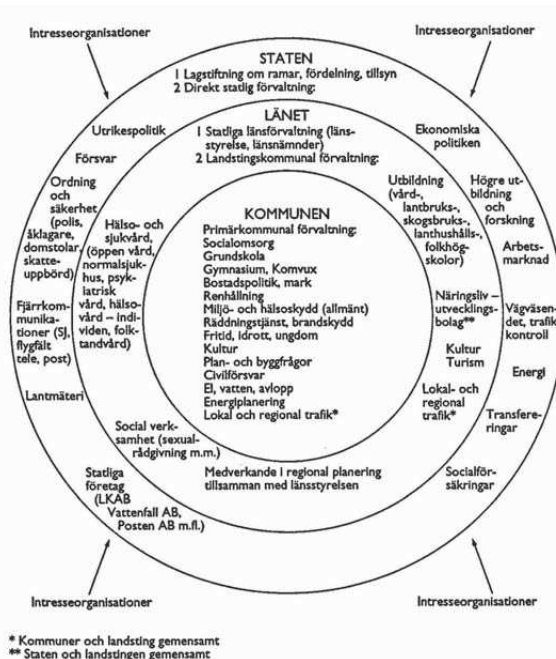
Till att börja med har folkstyret i kommunen stärkts då det från och med 2011 ska vara tillåtet att hålla en rådgivande folkomröstning i kommunen om minst 10 procent av de röstberättigade begär detta. Detta är en förstärkning av folkinitiativet. Enligt detta förslag kan folkinitiativet avslås om två tredjedelar av fullmäktiges ledamöter röstar emot detta (KUB 2009). Detta är viktigt för att undvika folkomröstningar som helt saknar förankring i fullmäktige och därför med stor sannolikhet också förlorar en folkomröstning. Vilket skulle kunna ses som ett hot mot demokratin.

Utöver detta fastslås att kommuners, landtingens samt den kommunala självstyrelsens ställning bör tydliggöras i RF. Ett nytt kapitel ska skapas endast för dessa frågor. Kapitlet ska innehålla de nuvarande lagar som berör den kommunala självstyrelsen dess beskattningsrätt, beslutanderätt i kommunerna samt indelningen av kommuner. Språkligt ska det ändras så att "primärkommuner" och "landstingskommuner" ersätts med uttrycket "kommuner på lokal och regional nivå". Det ska även införas en grundlagsbestämmelse som innebär att *"all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala*

självstyrelsen ska prövas om skälen för regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som den kan innebära”(KUB 2009). Med detta menat att inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör ske utöver det nödvändiga med hänsyn till ändamålet. En bestämmelse om att skatteutjämning mellan kommuner ska vara möjlig kommer även att inrättas. Det nuvarande systemet bör utformas på ett sådant vis att en kommun kan tvingas bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter om det krävs. Detta ska genomföras för att kommunerna ska ha likvärdiga möjligheter att uppfylla sina åtaganden (Ibid 53). Den nya grundlagen medför inte ett grundlagsskyddat kommunalt självstyre däremot förtydligas utjämningsambitionerna. Således befinner sig Sverige fortfarande i ruta ett i Erlingssons och Ödalens figur.

2.2.4 Diskussion om kompetenskatalog

Utöver ett grundlagsstärkt kommunalt självstyre har även en framtida kompetenskatalog diskuterats. Det vill säga en lagreglerad avgränsning mellan kommunala respektive statliga uppgifter och ansvarsområden. Detta är ett viktigt inslag i diskussionen kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i synnerhet för migrationsfrågor. Den socialdemokratiska regeringen beslöt 2003 att tillsätta den så kallade Ansvarskommittén för att genomföra en översyn av uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Denna arbetsgrupp var parlamentariskt sammansatt med representanter från de olika rikspartierna (Wångmar, 2007:220-221). Utredningen av behovet av en kompetenskatalog har fortsatt sedan 2003 och senast i februari 2009 kom *Grundlagsutredningens rapport XV* ut i vilken Ange Gustafsson har haft i syfte att närmare analysera för- och nackdelar med en kompetenskatalog samt att exemplifiera vilka kommunala uppgifter som skulle kunna ingå i en sådan. Följande figur visar uppgiftsfördelningen mellan statlig, landstingskommunal och primärkommunal verksamhet.



Figur 2: Ansvarsfördelning mellan statlig, landstingskommunal och primärkommunal verksamhet. (Gustafsson 2009:127).

Gustafsson menar att en kompetenskatalog med lagreglerad uppgiftsfördelning inte är önskvärd, trots behovet av tydligare ansvarsfördelning. En kompetenskatalog med grundlagsreglering av samhällsuppgifter kan utmana den samverkanstradition som präglat den offentliga förvaltningen i Sverige sedan länge (Gustafsson 2009:108). Sveriges offentliga sektor har genom tiden fungerat relativt smidigt i jämförelse med övriga europeiska länders. Dock skulle kompetenskatalogen kunna innebära ett skydd för kommunen gentemot staten men detta behöver inte nödvändigtvis bli resultatet (Ibid. 2009:108).

I figuren ovan kan vi emellertid inte hitta migrationspolitik omnämnt trots att Migrationsverket, en statlig myndighet, sägs ha ansvar för denna typ av frågor. Till migrationsfrågorna hör mottagandet av ensamkommande flyktingbarn men då detta ansvarsområde saknas när ansvarsfördelningen diskuteras förefaller detta problematiskt. Det skulle kunna tänkas att frågorna tillhör någon annan kategori så som "ordning och säkerhet" på statlig nivå, "hälso- och sjukvård" på landstingsnivå och/eller "social omsorg" på kommunal nivå. Dock är det ingen enhet med övergripande ansvar.

2.2.5 Balans och interdependens

För att återgå till den samverkanstradition inom den offentliga förvaltningen som Gustafsson tar upp finns det ytterligare ett perspektiv på relationen mellan stat och kommun som här är värdefullt att diskutera. Detta perspektiv där idén om att staten och kommunen står i en nära relation till varandra tog tidigt upp av Yngve Larsson som var verksam socialdemokrat under det tidiga 1900-talet. Här menas att staten och kommunens relation bygger på ett ömsesidigt beroende (Andrén 2007:100). Han menade att staten och kommunens relation måste förstås utifrån dess historiska framväxt. Detta kallar han för inkorporeringsproblemet där kommunen och staten står i ett förhållande till varandra dels för att förnya sig själv dels för att samverka. Det skulle inte tjäna något till att ha "*maskiner som är konstruerade efter bestämda syften*" (Andrén 2005:101).

Det väsentliga som här kommer fram är att kommunen tilldelas oberoende i vissa frågor men detta sker inte endast utifrån en statlig utgångspunkt. Indelningen av uppgifter grundar sig i en dialog mellan stat och kommun där kommunens intressen också kan tillgodoses (Ibid. 2005:101). Detta kan ses vila på den allmänna principen som uttrycks i RF 1:1 och på värdet av kommunens självständiga initiativtagande.

Bengtsson har i mer modern tid uttryckt sig om interdependensen mellan kommunen och staten och menar att den är mycket central. Staten kan inte fungera utan kommunerna och kommunerna i sin tur måste beaktas utifrån en helhet. Variationerna mellan politikområdena är dock stora (Bengtsson 2002:77-78). Denna kategori av uppgifter kan ses som frivilliga uppgifter för kommunen. Detta är en relativt ny typ av styrning där staten tecknar avtal med kommunerna. I dessa avtal ska det tydligt framgå vad som är kommunens åtagande, ansvarsfördelning och vilka resurser som skall finnas (Ibid. 2002:50).

2.2.6 Sammanfattning av den rättsliga kontexten

Regeringsformen fastställer det kommunala självstyret. Detta kan ses som en allmän princip tagande som främjar kommunernas egna initiativtagande. Kommunallagen är den lag som ligger till grund för de allmänna bestämmelserna för kommunerna.

Det finns i huvudsak fyra alternativ för hur den vertikala maktindelningen i Sverige skulle kunna se ut. Där måste två principiella ställningstaganden göras. Dels antal och storlek på kommunerna och dels om självstyret ska vara grundlagskyddat eller inte.

En ny grundlag börjar gälla 2011 den kommer inte medföra ett starkare grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen dock kommer den höja utjämningsambitioner och främja jämlikheten mellan kommunerna.

En kompetenskatalog har diskuterats för tydligare reglering av ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Dock har inte migrationsfrågan tagits upp i diskussionen om en kompetenskatalog för Sverige.

3 Ensamkommande flyktingbarn

Det teoretiska ramverket har nu visat på hur innebörden av hur begreppet kommunal självstyrelse kan röra sig i olika kontexter och i tid. Det illustrativa exemplet ska nu presenteras. Avsnittet kommer först att ge en empirisk bakgrund till ensamkommande flyktingbarns situation i Sverige idag. Ansvarsfördelningen som den kommer till uttryck i styrdokument från migrationsverket ska även de presenteras. I styrdokumenterna kan ses hur ansvarsfördelningen som vilar på lagen och på överenskommelser mellan stat och kommun generellt sett ser ut i exemplet. Där efter kommer artiklar från svensktdagspress presenteras där den takiska och principiella diskussionen kring ensamkommande flyktingbarn kan fångas upp. Den mediala debatten kan vara intressant för att förstå hur den principiella debatten kring kommunal självstyrelse kommer till uttryck för gemene man.

3.1 Empirisk Bakgrund

Årligen kommer ett stort antal barn och ungdomar utan medföljande förälder eller annan legal vårdnadshavare till Sverige för att söka asyl, så kallade ensamkommande flyktingbarn. Endast barn som är under arton år räknas till gruppen barn (EGA 2010:2). Antalet ensamkommande flyktingbarn har ökat kraftigt på senare år. Vilket kan ses i figuren nedan. Figuren visar totala antalet ensamkommande flyktingbarn i Sverige för varje år mellan 2006 och 2010.

Tabell 1: Totala antalet ensamkommande flyktingbarn i Sverige mellan år 2006 och 2010

ÅR	Antal Barn
2006	816
2007	1262
2008	1510
2009	2250
2010	2189 (november)

(AEBU 2010:1)

I samband med en lagförändring 2006, då det gjordes ett försök att tydliggöra ansvaret mellan stat och kommun, anordnade Migrationsverket en konferens för att informera kommunerna om de kommande förändringarna och initiera beslutsprocessen i kommunerna. Lagändringen innebar att Socialtjänsten skulle ansvara för boendet för minderåriga flyktingar utan vårdnadshavare (EGA 2010:1). Tidigare har detta ansvar legat på Migrationsverket men då det ansågs att

kompetensen för att bäst kunna bemöta de ensamkommande flyktingbarnen låg hos kommunernas socialtjänst överfördes ansvaret till dem. Initiativet till denna lagändring har av migrationsverket tagits i samarbete med flera aktörer som Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt frivilligorganisationer där ibland Rädda Barnen (Ibid. 2010:1). Migrationsverket har utsett Malmö, Möndal, Sigtuna, Örebro, Umeå, Skellefteå och Solna till så kallade ankomstkommuner. För dessa kommuner innebär det att de är samordnare av mottagandet av ensamkommande flyktingbarn (AEBU 2010). Ankomstkommunerna ansvarar för tillfälligt boende och omsorg för barnet till dess att migrationsverket anvisat barnet till en kommun med vilken det finns en överenskommelse. Denna överenskommelse träffas mellan varje enskild kommun och migrationsverket (migrationsverket.se). Arbetet har kanske inte gått så som migrationsverket önskat då det endast är 150 av Sveriges 290 kommuner som har tecknat denna frivilliga överenskommelse. Dock har vissa kommuner ingått avtal om att ta emot senare under året 2011 (AEBU 2010:9-11). Håkan Sörman som är VD på Sveriges Kommuner och Landsting menar att hela systemet är på väg att haverera då många kommuner inte har resurser att för att leva upp till migrationsverkets krav även om viljan finns i kommunen (Sörman 2011).

Trots den statliga ekonomiska ersättningen som både kommuner och landsting får för omhändertagandet av flyktingbarn är det fler kommuner som inte ännu har tecknat avtal med migrationsverket. Kommunen erhåller ersättning för både asylsökande barn och för de som har beviljats uppehållstillstånd. Landstingen får ersättning för all hälso- och sjukvård för de asylsökande (EGA 2010:8).

3.2 Olika ansvarsområden

I styrdokumentet presenteras ansvarsfördelningen så som den generellt ser ut då avtal slutits mellan stat och kommun. Dessa dokument har tagits fram av Migrationsverket, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Socialstyrelsen. Följande institutioner har olika ansvarsuppgifter. Nedan redogörs för dessa samt kring vilken roll den privata sektorn har i denna fråga.

3.2.1 Migrationsverkets ansvar

Enligt lagen om mottagande av asylsökande har migrationsverket ansvar för de barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare. Sverige har även undertecknat FN:s barnkonvention där de generella paragraferna lyder att barn ska få sina grundläggande behov tillgodosedda och att barnets bästa alltid ska vara i centrum. Paragraferna 10, 22 samt 26 tar upp barns rättigheter till familjeåterförening, rätten till ett humanitärt och lämpligt mottagande som flykting barn respektive varje barns rätt till socialtrygghet och vidtagandet av nödvändiga åtgärder för att förena detta med den nationella lagstiftningen (unicef.se). Ytterligare en internationell överenskommelse har undertecknats av Sverige. Detta är ett avtal mellan olika Europeiska länder samt Island och Norge som syftar till att lätt kunna avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för en flykting. I konventionen åberopas Genèvekonventionen där de allmänna

rättigheterna för flyktingar som till exempel att ingen skall skickas tillbaka om det finns risk för att personen blir utsatt för förföljelse (europa.eu).

Migrationsverket har ansvar för att planera behovet av mottagningsplatser i kommunerna och för att teckna avtal med kommuner för mottagande av ensamkommande flyktingbarn. Detta gäller både de barn som har fått beviljat uppehållstillstånd samt de som söker asyl.

Överenskommelserna kan se olika ut beroende på vilken typ av mottagande det handlar om. Det handlar framför allt om att ordna boende för barnen såväl tillfälligt, för de asylsökande barnen och de som har fått uppehållstillstånd (EGA 2010:6-7). Då ett avtal väl är tecknat har migrationsverket följande uppgifter:

- Ta emot och pröva ansökan om asyl.
- Göra åldersbedömningar på barnen om det finns anledning till detta.
- Söka efter barnets familjemedlemmar.
- Handlägga frågor som rör ekonomiskt bistånd till barnen.
- Arbeta med återvändandet för de barn som inte beviljas uppehållstillstånd.
- Anvisa barnet till en kommun för boende om det tidigare har varit tillfälligt.
- Administrera ersättningar till kommuner (Ibid. 2010:6-7).

3.1.2 Landstingets ansvar

Landstinget ansvarar för att ge ensamkommande asylsökande barn samma vård som övriga barn i Sverige. Detta gäller både den fysiska och psykiska vården. Efter det att barnet fyllt arton år skall det behandlas som en vuxen asylsökande. Då slutar det förebyggande vårdansvaret att gälla. Detta är annars något som erbjuds alla barn i Sverige (EGA 2010:5).

3.1.3 Kommunens ansvar

De kommunerna som har tecknat avtal med migrationsverket ansvarar för vissa områden gällande barnen. Den kommun som barnet vistas i har ansvar för barnet enligt socialtjänstlagen. Där uppgifterna bland annat är:

- Utredda barnets behov och fatta beslut om placering i lämpligt boende. Detta kan även innefatta att reda ut om familj, t.ex. en anhörig, är lämplig och har förutsättningar att ta emot barnet.
- Utse god man.
- Se till att barnet får skolundervisning (Ibid. 2010:3).

Efter ett beviljat uppehållstillstånd ansvara för fortsatta långsiktiga insatser under barnets uppväxt samt för barnets integration. Ansvaret innebär bland annat att söka efter barnets familjemedlemmar och anmäla behov av en vårdnadshavare (Ibid. 2010:4).

3.1.4 Socialstyrelsens ansvar

Socialstyrelsen är en statlig förvaltningsmyndighet som har i uppgift att verka för social välfärd, god hälsa, vård och omsorg på lika villkor för Sveriges befolkning. Detta gör de genom att följa upp det arbete som görs för att vidare kunna förbättra arbetet. Socialstyrelsen ska även ansvara för att ge riktlinjer, vägledning och rekommendationer för arbetet inom landsting och kommun. Detta generella ansvar har socialstyrelsen för vården och omhändertagandet av ensamkommande flyktingbarn. Specifikt för frågan om ensamkommande flyktingbarn är att socialstyrelsen har ansvar för att kontrollera och pröva tillstånd om enskilt drivna hem för ensamkommande flyktingbarn (EGA 2010:5).

3.1.5 Den privata sektorns roll

Flera av de kommuner som migrationsverket utsett till ankomstkommuner har haft mycket stor belastning av ensamkommande flyktingbarn. Bostadsfrågan har varit mycket akut då det har varit svårt att hitta boendeplats för alla barnen. Det har inte varit ovanligt att ankomstkommunerna har lagt ut uppgiften på privata företag som kan erbjuda boende plats på så kallade transitboenden (malmö.se). Detta har bland annat Malmö Stad gjort. Här har kommunen där boendet är placerat ansvar för att utse en godman till barnet samt att ordna en skolplats i kommunen för barnet, detta senast en månad efter barnets ankomst. Den privata aktören har ansvar för omvårdnaden av barnet samt ska se till att barnet får ett juridisktombud och kontakt med migrationsverket. Malmö Stad har myndighetsansvaret för de barn som befinner sig i andra kommuner. Detta innebär att det är Malmö Stad som anmäler barnet till skolgång, hälsokontroll och sköter kontakten med migrationsverket. Migrationsverket i sin tur har ansvar för att anmäla barnet till överförmyndaren i kommunen där barnet är placerat samt för kostnaderna för barnet (EGA 2010).

3.2 Exemplet Malmö - Vellinge

Lars-Ingvar Ljungman, fullmäktiges ordförande i Vellinge kommun gick ut med ett pressmeddelande den nionde november 2009 och meddelade att Vellinge kommun inte tänkte ta emot ensamkommande flyktingbarn. Detta fick stort massmedialt utrymme där Ljungman och Vellinge kommun kritiserades hårt för sitt ställningstagande och blev sedan tvungna att gå med på att teckna ett avtal med migrationsverket. Det privata företag som Malmö Stad hade anlitat för att sköta omvårdnaden av ensamkommande flyktingbarn placerade ett transitboende i Vellinge utan att Vellinge kommun hade tecknat något avtal med migrationsverket.

Debatten kring detta ska illustreras med de utvalda artiklarna nedan. I tolkningen av artiklarna används argumentationsanalys för att belysa de principiella och taktiska argument som används i debatten. Debatten visar även på det faktum att staten har som Nergelius tidigare hävdar en slutgiltig beslutsfattandemakt då Vellinge kommun tillslut var tvungna att ta ansvar för de ensamkommande flyktingbarnen.

I en argumentationsanalys letas det efter ett mönster i texten som kanske inte avsändaren själv är medveten om vilket kan anses vara problematiskt. Detta är dock ett av tolkningsmetodens syften, att bringa reda i en argumentation är att tolka vilka påståenden det är som egentligen uttrycks (Bergström & Boréus 2005:141-142). Ur varje artikel tolkas en tes som skapar utgångspunkten för argumenten som antingen ställs *för* eller *mot* tesen.

3.2.1 Urval av artiklar

Från tidningarna Dagens Nyheter och Syd Svenskan har artiklar valts ut som berör debatten kring ensamkommande flyktingbarn. Eftersom en medial debatt uppstod då Lars-Ingvar Ljungman gick ut med ett pressmeddelande den nionde november 2009 är det från och med detta datum som artiklarna valts ut. Den mediala debatten var inte oändlig och trappades ner i slutet utav december. I de artiklar som valts ut har förhoppningsvis de huvudsakliga argumenten framkommit. Efter att ha läst alla artiklar som publicerats i de valda tidningarna som berör ensamkommande flyktingbarn har ytterligare ett urval gjorts av artiklar. För att göra studien meningsfull så har de artiklar som innehåller argument för och emot det kommunala självstyret valts ut. Att välja artiklar som berör problemområdet kring de ensamkommande flyktingbarnen men som inte går att kombinera med det teoretiska ramverket för denna studie är föga lönsamt samt irrelevant för att besvara frågeställningarna. Det är den politiska och ideologiska debatten kring kommunal självstyrelse som ska illustreras vilket gör att de artiklar som inte berör detta område har sällats bort.

3.2.2 Artikelanalys

Artikel 1: **Vådligt i Vellinge**

Artikeln är publicerad i Dagens Nyheter den 2009-11-15. Där huvudtesen är;

Vellingekommun bör ta emot ensamkommande flyktingbarn.

Argumentationen som följer lyfter fram i huvudsak tre argument *för* tesen. Det första argumentet är att Vellinge, inte är ett rike i världen som står över Sveriges lagar och människans fria rörlighet. Här menas att Vellinge inte kan bortse från statens integrationspolitik. Vellinge kan inte hålla sig med en annan integrationspolitik än Sverige i övrigt. Till detta kan även tilläggas att på ett internationellt plan finns det överenskommelser som Sverige har åtagit sig att uppfylla. Detta måste även gälla i Vellinge som en del av Sverige. Här kan vi se problematiken med flernivådemokratien. Prioriteringen här anses dels vara handlingskraften utåt, för att visa att Sverige klarar av sina åtaganden i internationella överenskommelser vilket gör att kommunen inte bör ha något att tycka i frågan utan rätta sig efter den statliga makten. Även asylrätten som är en del av svensk lag och som kommunen skall vara underordnad.

Det andra argumentet är att då kommunen inte tar emot ensamkommande flyktingbarn reser detta murar mot grannkommuner. Detta är inte något gott i sig utan författaren menar att detta endast leder till konflikter. Istället bör man visa solidaritet mellan kommunerna.

Tredje argumentet är då kommunen inte tar emot ensamkommande flyktingbarn hotas det kommunala självstyret. Det kommunala självstyret är i grunden något gott och om inte Vellinge tar emot ensamkommande flyktingbarn kan detta resultera i att regeringen tillsätter ett nytt system som inte bygger på kommuners förmåga att ta eget ansvar. Då skulle alla kommuner tvingas ta emot ensamkommande flyktingbarn. På det viset skulle det kommunala självstyret inskränkas. Detta förespråkar ett stärkt kommunalt självstyre där starkare statlig styrning ses som mindre bra.

Det förekommer även ett argument *mot* att Vellinge ska ta emot de ensamkommande flyktingbarnen. Det hävdas att beslutet har gått för fort och att Vellinge inte har haft tid på sig att hantera mottagandet av barnen. Vilket inte skulle varit särskilt gynnsamt för verksamheten. Kommunen vill här ha tid för att demokratiska förankra ett beslut. Argumentet följs upp av ett motargument som menar att Vellinge kommun har haft decennier på sig att vänja sig vid tanken på att ta emot ensamkommande flyktingbarn. Med detta menat att Vellinge kommun har varit väl medveten om utvecklingen av situationen med ensamkommande flyktingbarn, i synnerhet för grannkommunen Malmö.

Argumentationen i artikeln betonar att även om det skulle vara ett hot mot det kommunala självstyret att inte ta emot ensamkommande flyktingbarn så skulle det kommunala självstyret i detta fall offras till förmån för jämlikheten mellan kommunerna och Sveriges lag om asylrätt. Den i inledningen nämnda spets som denna fråga ställs på tvingar oss in i ett dilemma. Argumenten i denna artikel väger över till perspektivet med kommunen som underordnad staten. Att ta ansvar

i en gemensamfråga visar på tanken om att kommunerna bör vara jämlika och att varje kommun bör ta ansvar efter egen förmåga. Det finns ingenting i argumentationen som visar på att om Vellinge lyckas driva igenom frågan kan detta ses som ett respekterande för den kommunala självstyrelsen.

Artikel 2: **Var god vänd**

Denna artikel är publicerad i sydsvenskan 2009-11-25.

Kommunerna ska inte ha rätt att frånsäga sig ansvaret för mottagande av ensamkommande flyktingbarn.

Det första argumentet *för* denna tes är att detta drabbar de ensamkommande flyktingbarnen. Detta genom att de inte har någonstans att bo. Detta kan tolkas som ett uttryck för solidaritet. Återigen är det asylrätten som nämndes från förra artikeln som lyser igenom tillsammans med FN:s barnkonvention, vilken Sverige har undertecknat och som skall styrka barnets bästa. Argumentet tillhör den kategori där kommunen ses som underordnad staten.

Det andra argumentet *för* tesen är att då kommunen har rätt att frånsäga sig ansvaret av mottagandet av flyktingar och ensamkommande flyktingbarn finns det risk för att så kallade 'gated communities' bildas. Premissen här är att 'gated communities' det vill säga avgränsade områdena som endast vissa har tillträde till, är en negativ företeelse som inte skapar ett bra gemensamt samhälle. Perspektivets tongångar känns igen då det är staten som helhet som lyfts fram och utifrån den figur som Erlingsson och Ödalen presenterar finns en tro till den starka statliga styrning som vi har idag.

Det tredje argumentet *för* tesen behandlar det lokala självstyret som begrepp. Det lokala självstyret som begrepp ses här som starkast efter andra världskriget, då ingen kommun fick frånsäga sig ansvaret för samhällsgemensamma frågor. De fortsatta argumenten är att det är detta kommunideal vi bör följa. En tolkning är således att om frågan ställs på sin spets så tolkar författaren själv begreppet lokal självstyrelse som något där jämlikhet och rättvisa mellan kommunerna skall uppfyllas framför ett mer självständigt styrande i kommunen.

Ett argument *mot* tesen framkommer och det är att kommunen består av skattebetalande medborgare och att det skulle vara kommunens uppgift att skydda medborgarna från skattehöjningar. De ekonomiska aspekterna skall här gå före tillexempel rättvisa och jämlikhet. Motargumentet till detta är att solidaritet inom kommunen bygger på solidaritet mellan kommunerna. Här återgår vi till ett argument där staten som helhet kommer före kommunens frihet.

Artikel 3: **M: Vellinge måste ta emot flyktingar**

I denna artikel, som publicerades i Sydsvenskan 2009-11-14, intervjuas först moderaternas partisekreterare Per Schlingmann angående situationen med de

ensamkommande flyktingbarnen i Vellinge. Därefter har Schlingmanns brev till moderata kommunpolitiker publicerats. I denna argumentationsanalys kommer det publicerade brevet vara utgångspunkten. Tesen i brevet lyder:

Ensamkommande flyktingbarn är en kommunal angelägenhet.

Argument *för* tesen är att situationen i Sverige kritisk gällande de ensamkommande flyktingbarnen då ankomstkommunerna är överbelastade. Premissen här är att om fler kommuner tecknar avtal förbättras situationen i landet. Detta är ett tydligt rättvise- och jämlikhetsargument då kommuner bör ta lika stort ansvar i denna gemensamma fråga. För att det inte skall bli tyngre för en eller några få kommuner är det rättvist om arbetsbördan delas upp på fler kommuner.

Det är Sveriges ansvar som land att ta emot de ensamkommande barnen. Tar inte kommunerna ansvar kommer staten ta över makten helt i frågan. Att det är en kommunal angelägenhet och inte endast en statlig framkommer tydligt.

Ytterligare ett argument som förs fram *för* tesen är att ett bra mottagande av barnen är i längden lönsamt för en eventuell fortsatt vistelse i landet. Detta ses som ett argument för mer statlig styrning som ser till Sveriges optimala fördelning av resurser. Men även att man tänker på en långsiktig jämn fördelning av de ensamkommande barnen för att undvika segregation och dålig integration.

Artikel 4: Så här får det inte gå till

Även denna artikel är publicerad i Sydsvenskan 2009-22-12. Tesen i denna artikel är

Malmö Stad och Attendo Individ gjorde rätt som placerade de ensamkommande barnen i Vellinge.

Det första argumentet *mot* denna tes är att demokratiska lokala processerna inte respekteras då Vellinge kommun inte har tecknat något avtal med migrationsverket. Ljungman argumenterar i artikeln att det inte kan vara ett kommunalt problem i Sverige att ta emot dessa flyktingbarn. Här ser vi hur argumenten färgas av tankar om självstyret och friheten inom kommunen står över problem som finns i andra delar av Sverige.

Men argumenten som i denna artikel visar motsatsen och berättigar placeringen av barnen följer tätt därefter. Här menas att Vellinge med sitt motstånd inte visar någon ansvars- eller medkänsla. Malmö har tagit ansvar för dessa ensamkommande flyktingbarn som behöver trygghet och vuxen stöd vilket berättigar Malmö att placera barnen i Vellinge. Det är Sveriges skyldighet att ta hand om ensamkommande flyktingbarn, i och med asylrätten samt FN:s barnkonvention som Sverige skrivit under. Således tillförs ytterligare ett argument till perspektivet på kommunen som underunderordnad enhet. Handlar inte kommunen som det förväntas på frivillig basis så är den i slutändan ändå

underordnad staten och får därför skylla sig själva om de blir tvingade att ta emot ensamkommande flyktingbarn.

3.2.3 Sammanställd analys av argumenten

Då vissa argument har förekommit mer än en gång i artiklarna är det lämpligt att sammanfatta vilka argument som framkommit i artiklarna. Teserna i de olika artiklarna är olika formulerade men argumenten för och emot dem kan alla knytas an till det teoretiska ramverket. Argumenten *för* Vellinges motstånd att motta ensamkommande flyktingbarn är dels att det skulle vara ett hot mot den kommunala självstyrelsen. Följer gör ett ekonomiskt argument då kommunen inte vill behöva höja skatterna. Premissen i detta är att de ensamkommande flyktingbarnen kommer att kosta medborgarna i Vellinge pengar. Dessa argument stödjer perspektivet för stärkt kommunalt självstyre där ett gott värde är effektivitet. Att Vellinge inte har tecknat något avtal med Migrationsverket är ytterligare ett argument i samma kategori. Detta hotar de lokala demokratiska processerna då boende i Hököpinge känner sig överkörda.

Lagen är inte ändrad och det är fortfarande frivilligt att teckna avtal med migrationsverket vilket gör det fullt lagligt för en kommun att avstå från att motta ensamkommande flyktingbarn. Argument som framkommer är även de som menar på att Vellinge kommun inte har kompetens att ta hand om barnen på bästa sätt.

Argumentet *mot* Vellinges motstånd att motta ensamkommande flyktingbarn är till att börja med att mottagandet av ensamkommande flyktingbarn hotar det kommunala självstyret. Detta har dock en annan mening än det tidigare nämnda argumentet av samma slag men *för* Vellinges motstånd. Premissen till argumentet är att om Vellinge motsätter sig att motta ensamkommande flyktingbarn kan staten tvinga alla kommuner att ta emot barn. Detta skulle kunna leda till att det kommunala självstyret försvagas rent rättsligt.

Ytterligare ett motargument är att den kommunala självstyrelsen inte står över Sveriges övriga lagar och bland dessa asylrätten som i första hand skall följas. Den kommunala självstyrelsen hotas inte heller då Sverige i första hand måste följa de internationella överenskommelser som ingåtts. Dessa är tydliga argument som platsar i perspektivet på den kommunala självstyrelsen då staten ses som överordnad kommunen.

Avsaknaden av respekten för det demokratiidealet som skall visa på solidaritet mellan och inom kommunerna är ytterligare ett argument faller inom ramarna för detta perspektiv.

Effektivitetsargument som nämndes kan besvaras med att staten ansvarar för att ersätta kommunerna för de kostnader som mottagandet innebär. Kommunerna har således inga kostnader för barnen vilket gör att effektivitetsargumentet som Vellinge kommun har framhållit blir mindre trovärdigt.

Överbelastade ankomstkommuner är ingen bra långsiktig lösning för Sverige i frågan om mottagandet av ensamkommande flyktingbarn. Ju fler kommuner som

tar sitt ansvar desto bättre blir helhets lösningen för Sverige som land. Detta främjar rättvisa och jämlikhet mellan kommuner.

4 Resultat

Resultatet i studien består i att besvara de tre frågeställningarna som inledningsvis ställdes.

- Hur ser den idémässiga framväxten av kommunal självstyrelse ut?
- Hur kan begreppet kommunal självstyrelse definieras utifrån en rättslig kontext i Sverige idag?
- Hur kan debatten om mottagandet av ensamkommande flyktingbarn illustrera den politiskt ideologiska argumentationen kring kommunalt självstyre?

Som svar på den första frågan om hur den kommunala självstyrelsens historiska framväxt ser ut kan det konstateras att den kommunala självstyrelsen har rötter i det antika Grekland, där Aristoteles och Sokrates tidiga politiska filosofi om ett samhälle byggt på värden som frihet, rättvisa och medborgarskap. Dessa värden framträder sedan i olika tidsepoker och kan kopplas till diskussionen kring kommunal självstyrelse och till balansen mellan direkt och representativ demokrati. Flertalet upplysningsfilosofer menade att det optimala samhället skulle organiseras med direkt lokal demokrati och där skulle goda medborgare kunna fostras. Detta krävde mindre samhällen där medborgaren skulle kunna vara aktiva och självständiga men samtidigt lyda under den lag som de själva varit med och konstruerat. Utvecklingen i Sverige påverkade av den europeiska. Dock finns det i Sverige en stark enhetsstatlig tradition som kan spåras tillbaka till åtminstone 1600-talet. På grund av bristande fysisk kommunikation är här det lokala inflytandet stort även om det inte är fullständigt uppbyggt på demokratiska grunder. Kommunallagarna stiftas 1862 då kommunerna får större formell frihet. Därefter har industrialiseringsprocessen och andra världskriget påverkat kommunernas roll och idéerna kring kommunal självstyrelse. Värden som jämlikhet och solidaritet vägs vid denna tid in i begreppet. Idag diskuteras den kommunala självstyrelsen utifrån ett flernivådemokratiperspektiv där subsidiaritet ses som ett värde att eftersträva, även om den fysiska möjligheten till centralisering vore möjlig. Vi ser här att den kommunala självstyrelsen som begrepp ändras över tid då olika värden vägs in i begreppet vid olika tidpunkter i historien.

Den andra frågan om dagens rättsliga utformning rörande kommunal självstyrelse kan ses som ett resultat av den idémässiga utvecklingen. Utifrån en

rättslig kontext kan den kommunala självstyrelsens egenvärde definieras som en allmän princip men med svagt rättsligt grundlagsskydd. Detta kan leda till att konfliktsituationer då tolkningar av lagen görs utifrån en allmän princip och inte utifrån tydligt juridiskt bindande lagar. Diskussionen kring kommunal självstyrelse visar upp en strävan efter att tydliggöra den rättsliga utformningen av kommunal självstyrelse. Detta kan ses som en del i en politisk debatt där olika värden ställs emot varandra. I byggandet av välfärdssamhället illustreras detta tydligt då kommunerna har ekonomiskt ansvar men det är staten som har formulerar principerna för både individernas och samhällets rättigheter och ständigt förbehåller sig rättigheterna att gripa in om olikheterna mellan kommunerna blir för stora.

Den tredje frågan om hur debatten kring mottagandet av ensamkommande flyktingbarn illustrerar den politiska och ideologiska debatten i dagens samhälle visar vilka typer av argument som kan förekomma och på vilket sätt de används. Det förekommer både principiella och taktiska argument som används av olika aktörer av olika anledningar och det principiella argumentet används åt båda håll. Erlingsson och Ödalens teori om ett kommunalt självstyre som är gummibandsformat bekräftas då vi kan se att staten har beslutsmakten i sakfrågan. Det kan även ge oss en bild av den samtida mediala arenan inom vilken den diskussionen kring kommunal självstyrelse spelar en betydande roll. Här kan även en blick mot vår omvärld vändas. Den kommunala självstyrelsen värderas högt även på den internationella arenan men vilka värden som kommer överväga är mer omtvistat. Frågan om ensamkommande flyktingbarn visar oss här att välfärdssamhället idag brottas med andra problem än under Sveriges tidigare historia. Vårt rättssystem kanske inte är tillräckligt för att hantera dessa problem och det kan behövas en utredning av hur problemen ska lösas inom vissa politikområden.

5 Avslutande diskussion

Efter genomförandet av denna studie där de ensamkommande flyktingbarnens rättigheter likväl som kommunala och statliga skyldigheter har diskuterats och belyst utifrån olika sammanhang kan ett maktvakuum skönjas. Detta maktvakuum infinner sig då frågan om de ensamkommande flyktingbarnen faller mellan den rättsliga frågan och frågan om våra grundläggande värderingar för en god samhällsorganisation. I den rättsliga frågan framhålls barnens rättigheter genom bland annat Dublinkonventionen och svenska lagar för flyktingmottagande. Men dessa rättigheter är svåra att uppfylla i ett samhälle utan relevanta juridiskt bindande lagar. Sakfrågan om de ensamkommande flyktingbarnen kan användas som slagträ i den politiska debatten och kommuner kan i vissa frågor argumentera taktiskt i ett vinstekonomiskt syfte. Då det är staten som har det ekonomiska ansvaret för de ensamkommande flyktingbarnen kan en misstanke väckas mot Vellinge kommun att det inte endast är av ekonomiska skäl som barnen avvisas. Detta är en fråga som engagerar många medborgare i kommunerna och motsättningarna är stora. Diskussionen rör sig både om effektivitet och moral men även ideologi och principer. Det är extra viktigt i dessa frågor då Vellinge kan misstänkas använda taktiska argument i en moralisk fråga att regelverket är tydligt. Lagändringen 2006 var endast ett försök att tydliggöra ansvarsfördelningen, den har uppenbarligen inte implementerats bra nog. Här tas inte grundläggande styrmekanismer i beaktning med en funktionell ansvarsfördelning innan lagen trädde i kraft. Nu ligger tolkandet av ansvarsfördelningen i händerna på myndigheter och domstolar men utan att den principiella frågan är utredd.

Den ombesörjande verksamheten för de ensamkommande flyktingbarnen kan läggas ut på entreprenad vilket lämnar oss i en situation där frågan om barnen blir av rättslig och politisk men också av den privata sektorns intresse. Detta blir vad som kan liknas vid ett maktvakuum där offentliga och privata aktörer agerar utifrån effektivitetsvärden samtidigt som rättsliga och solidariska värden måste beaktas. Den specifika frågan har negligerats i diskussioner där den borde varit tydligare, till exempel i kompetenskatalogsdiskussionen. Detta är dock en fråga av stor vikt i för planering och organisering av dagens samhälle. Det är även en fråga som har en stark direktpåverkan för de ensamkommande flyktingbarnen och deras fortsatta liv i Sverige. Det är hög tid att utreda hur problem som dessa ska hanteras i vårt globala tiderum. Segregation, exkludering och överbryggandet av kulturella gränser är nutida samhällsproblem där den kommunala självstyrelsen spelar en roll i vårt demokratiska samhälle.

6 Källförteckning

AEBU = Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar, 2010. Utgivare: Migrationsverket.

www.migrationsverket.se,

<http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbcd7dba80002102/Aktuellt+om+december+2010.pdf> hämtad 2011.01.03.

Andrén, Mats, 2007. *Den europeiska blicken – och det lokala självstyrets värden*. Halmstad: Bulls Graphics.

Bengtsson, Marie, 2002. *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktningmottagandet*. Akademisk avhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Boadway, Robin – Mörk, Eva, 2003. "Fördelning av makt och ansvar" i Molander, Per (red.) *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.

Boréus, Kristina – Bergström, Göran 2005. "Argumentationsanalys" i Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.

EGA = Ett gemensamt ansvar, 2010. Utgivare: Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen, Migrationsverket. Rydheims tryckeri.

www.migrationsverket.se,

http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004286/ensamkommandebarn_sv.pdf hämtad 2011.01.03.

Eklund, Nicklas – Lidström, Anders, 2007. "Decentralisering eller maktindelning på allvar: vad är sannolikt i Sverige?" i Karlsson, Nils – Nergelius, Joakim (red.) *Federalism på svenska*. Uddevalla: Mediaprint AB.

Ericsson, Martin, 2009. "Var god vänd" *Sydsvenskan* 2009.11.25.

www.sydsvenskan.se,

<http://sydsvenskan.se/kultur-och-nojen/article570193/Var-god-vand.html> publicerad 2009.11.25, hämtad 2011.01.03

Erlingsson, Gissur – Ödalen, Jörgen 2007. "Kommunstruktur, självstyre och rätten till självbestämmande" i Karlsson, Nils – Nergelius, Joakim (red.) *Federalism på svenska*. Uddevalla: Mediaprint AB.

Erlingsson, Gissur – Ödalen, Jörgen 2008. "Kommunalt självstyre, demokrati och individuell autonomi" , *Tidskrift för politisk filosofi* nr 2, 35-52.

europa.eu

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_sv.htm publicerad 2009.06.24 hämtad 2011.01.02.

Gustafsson, Ange, 2009. *Kommunal Kompetenskatalog 2009 – en problemlösningsorientering*. Statens offentliga utredningar, SOU 2009:17, Grundlagsutredningens rapport XV Stockholm: Edita Sverige AB.

- Habul, Kenan, 2009. "M: Vellinge måste ta emot flyktingar" *Sydsvenskan* 2009.11.14
www.sydsvenskan.se,
<http://sydsvenskan.se/omkretsen/vellinge/article566808/M-Vellinge-maste-ta-emot-flyktingar.html> Publicerad 2009.11.14, hämtad 2011.01.03
- KL = Kommunallagen, 1991. SFS nr: 1991:900. Sveriges Rikes Lag.
- KUB = Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10 KU19:53.
[malmstad.se](http://www.malmo.se) - <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Sociala-resursforvaltningen/Ensamkommande-asylosokande-barn/Vanliga-fragor-och-svar.html> hämtad 2011.01.02.
- [migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) - <http://www.migrationsverket.se/info/418.html> hämtad 2011.01.02.
- Nergelius, Joakim, 2006. *Svensk statsrätt*. Lund: Studentlitteratur AB.
- RF = Regeringsformen, 1974. SFS nr: 1974:152. Sveriges Rikes Lag.
- Petersson, Olof, 2003. "Folkstyre och självstyre" i Molander, Per (red.) *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, 2005 "Vad är lokal och regional självstyrelse" i Tallberg, Pontus (red.) *Självstyrelse på lokal och regional nivå*. Hässleholm: Allkopiering/AM-tryck & reklam.
- Pierre, Jon, 1994. *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almquist & Wiksell Förlag.
- Strandberg, Urban, 2003. "Kommunal självstyrelse" i Mattson Ingvar – Petersson, Olof (red.) *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Så här får det inte gå till, "Så här får det inte gå till" 2009. *Sydsvenskan* 2009.11.12.
www.sydsvenskan.se,
<http://sydsvenskan.se/opinion/huvudledare/article566015/Sa-har-far-det-inte-ga-till.html> publicerad 2009.11.12 hämtad 2011.01.03
- Sörman, Håkan 2011. "Det krävs mer än sängplatser" , *Sydsvenskan* 2011.01.02.
www.sydsvenskan.se,
<http://www.sydsvenskan.se/opinion/aktuellafragor/article1342826/Det-kravs-mer-an-sangplatser.html>. publicerad 2011.01.02, hämtad 2011.01.02.
- [unicef.se](http://www.unicef.se) – <https://www.unicef.se/barnkonventionen/barnkonventionen-i-olika-versioner/barnkonventionen-hela-texten>. Hämtad 2011.01.02.
- Vådligt I Vellinge, "Vådligt i Vellinge" 2009. *Dagens Nyheter* 2009.11.15
www.dn.se,
<http://www.dn.se/opinion/huvudledare/vadligt-i-vellinge-1.994687> publicerad 2009.11.15, hämtad 2011.01.03
- Wångmar, Erik, 2007. "Brist på svensk Federalism 1634-2015" i Karlsson, Nils – Nergelius, Joakim (red.) *Federalism på svenska*. Uddevalla: Mediaprint AB.

