



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Vincent Palmqvist

Den kommunala självstyrelsen i regeringsformen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Bengt Lundell

Termin för examen: VT 2015

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
SUMMARY	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	4
1.3 Material och metod	5
1.4 Terminologi	7
1.5 Disposition	7
2 EN TILLBAKABLICK PÅ UTREDNING SAR BETET	8
3 DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN	11
3.1 Begreppets betydelse	11
3.2 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun	13
3.3 Det primära lagområdet och kommunerna	14
3.4 Den kommunala kompetensen	15
3.4.1 Den allmänna kompetensen	16
3.4.2 Den specialreglerade kompetensen	17
3.4.3 Kompetensen enligt KBefL	18
3.4.4 Dilemman med sektorsindelningen	18
3.5 Den kommunala självstyrelsens räckvidd	19
3.6 Proportionalitetsprincipen	20
3.6.1 Gällande rätt	20
3.6.2 Principens bakgrund	22
3.6.3 Riktlinjer för proportionalitetsbedömningen	22
4 LAGSTIFTNING S ÄRENDEN	25
4.1 Lagrådets, KU:s och domstolarnas roll	25
4.1.1 Lagrådet	25
4.1.2 Konstitutionsutskottet	26
4.1.3 Domstolar och andra myndigheter	27

4.2	Lagstiftningsärendena	27
4.2.1	KU:s betänkande 1980/81:22 om skattetak	27
4.2.2	Ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling	28
4.2.3	Minskning av statsbidraget vid avyttring av bostadsföretag	29
4.2.4	Föreläggande att anordna bostadsförmedling	30
4.2.5	Inskränkning i rätten att överlämna akutsjukhus	31
4.2.6	Tillståndsplikt vid överlåtelse av bostadsföretag	32
5	DEN KOMMUNALA BESKATTNINGSRÄTTEN	34
5.1	Beskattningsrättens innebörd	34
5.2	Skattestopp och skattetak	36
5.3	Inomkommunala utjämningsystem	40
5.3.1	Bakgrund	40
5.3.2	1995 års utjämningsystem – det första förslaget	40
5.3.3	1995 års utjämningsystem – det andra förslaget	42
5.3.4	Efterspelet	44
6	FRÅGAN OM GRUNDLAGSSKYDDET I DOKTRINEN	46
7	ETT FÖRSTÄRKT GRUNDLAGSSKYDD	48
7.1	En grundlagsreglerad ansvars- och uppgiftsfördelning	48
7.2	En grundlagsförankrad ordning för samråd	51
8	SLUTSATSER OCH ANALYS	53
8.1	Den kommunala självstyrelsen	53
8.2	Grundlagsskyddet	54
8.3	Den kommunala beskattningsrätten	56
8.4	Ett förstärkt grundlagsskydd	57
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	58
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	65

Sammanfattning

Av regeringsformens portalparagraf framgår att den svenska folkstyrelsen inte bara förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick utan också genom kommunal självstyrelse. Begreppet ”kommunal självstyrelse” är emellertid så vagt att det ger utrymme för olika tolkningar. Uppsatsens syfte är därför att med tillämpning av den rättsdogmatiska metoden utreda vad som avses med kommunal självstyrelse, vilket grundlagsskydd denna har och hur detta skydd skulle kunna stärkas. Förarbeten, juridisk doktrin och vad som skulle kunna kallas konstitutionell praxis har studerats.

Den kommunala självstyrelsen kan sägas vara en princip om relationen mellan staten och kommunerna som anger att kommunerna ska styra sig själva, dvs. inom sitt område besluta om sina angelägenheter. De sköter alla sina angelägenheter på principens grund (14 kap. 2 §) och för detta har de rätt att ta ut skatt (14 kap. 4 §) Regeringsformen anger dock inte vilka angelägenheter som är kommunala respektive statliga; om detta beslutar riksdagen. Eftersom kommunala åligganden ges i lag (8 kap. 2 § första stycket 3) är det också riksdagen som beslutar om hur stort genomslag principen ska få inom ett specifikt kommunalt område. Enligt regeringsformens förarbeten har kommunerna rätt till en sektor inom vilken de mer fritt kan besluta om vilken verksamhet som ska bedrivas, men sektorns gränser garanteras inte. Riksdagen kan också sätta en gräns de kommunala skattesatsernas höjd, eftersom grunderna för den kommunala beskattningen meddelas i lag (8 kap. 2 § första stycket 3).

Särskilt kring millennieskiftet aktualiserades frågan om huruvida det finns några konstitutionella gränser för hur långt riksdagen kan inskränka den kommunala självstyrelsen, inte minst för att regeringen inte rättade sig efter Lagrådets yttranden. Riksdagen godtog sedan lagförslagen. Av konstitutionsutskottets uttalanden framgår att den kommunala självstyrelsen har ett reellt grundlagsskydd, men en genomgång av juridisk doktrin och konstitutionell praxis leder snarare till motsatt slutsats. Slutsatsen torde vara riktig även efter 2010 års grundlagsreform.

I uppsatsen undersöks två metoder för att stärka den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Den första utgörs av en grundlagsreglerad ansvars- och uppgiftsfördelning. En sådan lösning skulle emellertid omöjliggöra den samverkanstanke som länge präglat den offentliga sektorn. Den andra metoden innebär att en formaliserad ordning för samråd mellan stat och kommun förankras i grundlag. Denna lösning skulle inte innebära något reellt skydd för den kommunala självstyrelsen men skulle däremot framhäva betydelsen av att politiska beslut som rör kommunerna tas i samråd med dessa.

Summary

Chapter 1 art. 1 of the Instrument of Government declares that Swedish democracy is realised through a representative and parliamentary form of government and through local self-government. However, the term “local self-government” is vague and thus allows for differing interpretations. The initial purpose of this essay, therefore, is to explain the meaning it is given in the preparatory work and legal literature. Thereafter the constitutional protection of the local self-government and how it could be strengthened is investigated.

The principle of local self-government concerns the relationship between the state and the municipalities and declares that the municipalities shall govern themselves. The municipalities manage all their matters on the foundation of this principle (chapter 14 art. 2) and may also levy tax (chapter 14 art. 4). However, the Instrument of Government does not specify what matters the municipalities are responsible for; this is decided by the Riksdag. Since municipal obligations can be issued in law (chapter 8 art. 2), the Riksdag also determines the impact the principle of local self-government shall have in a specific municipal domain. According to the preparatory work of the Instrument of Government the municipalities are entitled to a domain within which they can freely decide what matters to pursue, but the boundaries of this domain are not guaranteed. The Riksdag may also restrict the height of local taxes, since the principles governing local taxation are determined in law (chapter 8 art. 2).

Whether there are any constitutional limits to the Riksdag’s right to restrict local self-government was discussed at the turn of the millennium, not least because the government didn’t comply with the decisions of the Council of Legislation which found some of the bills unconstitutional. The Riksdag later passed the laws. The Constitutional Committee of the Riksdag claims that local self-government has substantial constitutional protection, but a study of legal literature and constitutional convention leads to the opposite conclusion. This conclusion is probably correct even after the latest reform of the constitution.

In the essay two methods to strengthen the constitutional protection of local self-government are described. The first method delineates which tasks should be governed by the municipalities and which should be governed by the state. The second method creates a formal procedure for counsel between the municipalities and the state.

Förkortningar

FiU	Finansutskottet
FU	Författningsutredningen
GLB	Grundlagsberedningen
GLU	Grundlagsutredningen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KBefL	Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter
KF	Kommunfullmäktige
KL	Kommunallagen (1991:900)
KU	Konstitutionsutskottet
RF	Regeringsformen (1974:152)
SKL	Sveriges kommuner och landsting

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt regeringsformens, RF, portalparagraf är den kommunala självstyrelsen en av hörnstenarna för den svenska folkstyrelsen. På den kommunala självstyrelsens grund sköter kommunerna alla sina angelägenheter, för vars finansiering de har rätt att ta ut skatt. Men bestämmelserna är vagt utformade samtidigt som RF slår fast att riksdagen i lag beslutar om grunderna för den kommunala beskattningen och om kommunernas befogenheter och åligganden. Här ligger konflikten. Kan riksdagen fritt besluta om hur kommunerna ska sköta sina uppgifter? Och kan riksdagen fritt begränsa den kommunala beskattningsrätten? Problemet kokar ner till om den kommunala självstyrelsen överhuvudtaget har något grundlagsskydd eller om den bara är ett honnörsord vars innehåll den tillfälliga riksdagsmajoriteten har fria tyglar att besluta om. Frågan har utretts och diskuterats av både statsvetare och jurister, men är inte bara av akademisk betydelse. Från 90-talet och framåt fick den stor politisk sprängkraft. Den socialdemokratiska regeringen mötte inte bara mothugg från oppositionen, utan även från Lagrådet, som menade att några av lagförslagen var grundlagsstridiga.

De grundlagsändringar som genomfördes 2010 syftade bland annat till att stärka den kommunala självstyrelsens ställning, men man kan fråga sig om lagstiftaren verkligen lyckades med sitt arbete. Vindarna har förvisso mojnät de senaste åren, men det finns inget som pekar på att debatten inte kan komma att blossa upp i igen. Frågan är således alltså av stor betydelse.

1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet med uppsatsen är att utreda den kommunala självstyrelsens och den kommunala beskattningsrättens innebörd och skydd i RF. Uppsatsen ska besvara följande frågeställningar:

- Vilken innebörd har den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten?
- Vilket grundlagsskydd har den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten?
- Hur kan den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd stärkas?

Uppsatsen utgår från den konstitutionella regleringen av den kommunala självstyrelsen. Lagstiftning behandlas därför enbart i den utsträckning den är relevant för förståelsen av den kommunala självstyrelsen. Vissa viktiga beståndsdelar i kommunernas självstyre, som det kommunala planmonopolet, faller därmed utanför uppsatsens ram. Det är heller inte möjligt att undersöka den närmre uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun eller den kommunala självstyrelsens genomslag på olika kommunala områden, trots att dessa faktorer blir avgörande för graden av kommunal handlingsfrihet. Vidare har jag valt att inte alls behandla frågor om demokrati och medborgarinflytande. Kommunal självstyrelse är förvisso en av grundpelarna för den svenska folkstyrelsen och en princip som främjar demokratiska värden, men lokal demokrati är i sig inte en förutsättning för kommunal självstyrelse.¹

1.3 Material och metod

Först vill jag framhålla att det på juridikens område tycks råda en viss begreppsförvirring vad gäller metodologin i stort. Många metoder, som är delvis överlappande, tycks ha en något flytande innebörd.²

För att uppnå uppsatsens syfte används den rättsdogmatiska metoden för att systematisera och tolka gällande rätt. Metoden kan användas för att föra resonemang såväl de lege lata som de lege ferenda.³ Rättskällevärdet är en central beståndsdel, eftersom den pekar ut rättskällorna och deras betydelse; lag och andra föreskrifter ska beaktas, prejudikat och förarbeten bör beaktas och juridisk doktrin får beaktas.⁴ Vissa författare använder dock begreppet i en något vidare betydelse så att det även omfattar regler om hur källorna ska användas. Det rör sig bland annat om principer om källornas inbördes relation och om deras tolkning. Rättskällevärdet kan skilja sig åt mellan olika rättsområden, och rättsdogmatiken är inte nödvändigtvis bunden till ovan nämnda rättskällor.⁵ Lagförslag och olika slags institutionella rekommendationer från svenska myndigheter kan också beaktas.⁶

¹ Jfr Marcusson 1992 s. 25; Stjernquist & Magnusson 1988 s. 18; SOU 1996:129 s. 19.

² Ett sådant begrepp är ”juridisk metod”. Det har till exempel ifrågasatts om det är befogat att överhuvudtaget använda begreppet eftersom en jurist kan använda flera olika metoder (Strömholm 1992 s. 362; Jfr. Korling & Zamboni 2013 s. 18). I böcker kallas ofta ”den vanliga juridiska metoden” för bland annat juridisk tillämpningsmetod (Kulin-Olsson 2011 s. 67), och ”juridisk arbetsmetod” (Lehrberg 2010 s. 17). En annan metod är den rättsvetenskapliga, som enligt Claes Sandgren inte bara omfattar rättskällevärdet och delar av den juridiska metoden, utan alla metoder som kan användas för att få kunskap om rätten, så länge det centrala perspektivet är juridiskt. (Sandgren 2007 s. 39).

³ Peczenik, *Vad är rätt? – Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1995, s. 312 – 313. Även begreppet ”rättsdogmatisk metod” kan ha skiftande betydelse. Se Sandgren 2005 s. 648 – 656.

⁴ Peczenik, *Juridikens teori och metod – En introduktion till allmän rättslära*, 1995 s. 35; Peczenik 1980 s. 49-50.

⁵ Sandgren 2007 s. 36-37.

⁶ Peczenik, *Juridikens teori och metod – En introduktion till allmän rättslära*, 1995, s. 35.

För att fastställa den kommunala självstyrelsens innebörd systematiseras och tolkas relevanta bestämmelser i RF och kommunallagen (1991:900), KL, med hjälp av förarbeten och doktrin. Bland de viktigare förarbetena finns propositionen till RF (prop. 1973:90) och förarbetena till 2010 års grundlagsreform (SOU 2008:125 och prop. 2009/10:80). Även Kommitténs om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (Självstyrelsekommittén) vidlyftiga betänkande (SOU 1996:129) förtjänar ett omnämnande, trots att det inte ledde till lagstiftning. Slutligen vill jag nämna en publikation från Statskontoret: *Kommunalt självstyre och proportionalitet (2011:17)*. Trots att dess värde som rättskälla inte kan sägas vara särskilt högt kan den få viss betydelse för tillämpningen av RF.

För att utröna vilket grundlagsskydd den kommunala självstyrelsen har är det nödvändigt att redogöra för en handfull lagar som ifrågasatts från konstitutionella synpunkter. Man kan se dessa som ett uttryck för konstitutionell praxis, det vill säga den praxis som uppstå då grundlagens bestämmelser är så obestämda att de medger olika tolkningar.⁷ Materialet utgörs av lagrådsyttranden, betänkanden och yttranden från främst konstitutionsutskottet (KU) samt juridisk doktrin.

Många författare har behandlat frågan om den kommunala självstyrelsens konstitutionella ställning och skydd, om än oftast i korta ordalag. Av intresse är Joakim Nergelius *Svensk statsrätt* (2014) och *Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen* (1997), publicerad i *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Av betydelse är också Wiweka Warnling-Nereps *Kommuners lag- och domstolstrots – en undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar* (1995) och *Oförenliga uppdrag - en ny modell för lagstiftningsarbete?* (1996/97), publicerad i *Juridisk tidskrift*. Den kommunala beskattningsrätten behandlas utförligt i Hans-Heinrich Vogels artikel *Om den kommunala beskattningsrätten* (1993), publicerad i *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Holmbergs m.fl. *Grundlagarna – RF, RO, SO* ger i egenskap av grundlagskommentar förstuds en god överblick av relevanta författningsbestämmelser. Det kan vara på sin plats att framhålla att den kommunala självstyrelsen behandlats utförligt också i den statsvetenskapliga litteraturen, som dock inte beaktas i den fortsatta framställningen.⁸ Ett undantag utgörs av Agne Gustafssons klassiska bok *Kommunal självstyrelse - Kommuner och landsting i det politiska systemet* (1999).

⁷ Jfr Strömholm 1992 s. 204.

⁸ För den som är intresserad av ett statsvetenskapligt perspektiv på den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd rekommenderas varmt Urban Strandbergs kapitel ”Kommunal självstyrelse” i *Svensk författningspolitik* (red: Mattson, Ingvar & Petersson Olof), 3:e upplagan, Viborg 2011.

1.4 Terminologi

I uppsatsen används begreppet *kommun* för att beteckna båda kommuner och landsting, så länge inte något annat sägs. Det är också den terminologi som används i RF.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med en tillbakablick på den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd med tyngdpunkt på det utredningsarbete som ledde fram till RF. Därefter utreds den kommunala självstyrelsens innebörd. Lagar som ifrågasatts från konstitutionella synpunkter behandlas i ett eget kapitel. Av praktiska skäl gäller detsamma för den kommunala beskattningsrätten. Därpå följer ett kort kapitel som närmast kan liknas vid ett studium av doktrin. Syftet med detta är att redogöra för uppfattningarna om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Innan uppsatsen avslutas med en analys presenteras två olika förslag till ett förstärkt grundlagsskydd.

2 En tillbakablick på utredningsarbetet

Följande kapitel utgör en tillbakablick på utredningsarbetet gällande den kommunala självstyrelsens grundlagsställning. Fokus ligger på de utredningar som ledde fram till nuvarande RF och på de utredningar som föregick 2010 års grundlagsändring.

Begreppet kommunal självstyrelse förekommer för första gången i officiella sammanhang i ett kommittébetänkande från 1859, då med innebörden ”förvaltande självverksamhet för gemensamma angelägenheter”.⁹ Några år senare, 1862, fick Sverige sina första kommunalförordningar.¹⁰ De var fyra till antalet: förordning om kommunalstyrelse på landet, förordning om kommunalstyrelse i stad, förordning om kyrkostämman samt kyrko- och skolråd och förordning om landsting. Av de två första framgår att kommunmedlemmarna ”äga att sjelfve, efter hvad denna förordning bestämmer, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållnings-angelägenheter så vidt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig embetsmyndighet att dem handhafva.” Den kommunala självstyrelsen kan sägas ha vilat på tre pelare: den kommunala kompetensen med ansvar för de gemensamma ordnings och hushållningsangelägenheterna, den kommunala beskattningsrätten och den kommunala besvärsinstitutet.¹¹ Däremot nämndes den kommunala självstyrelsen inte alls i 1809 års regeringsform. I samband med representationsreformen, som innebar den gamla ståndsriksdagens avskaffande, kom dock att 57 § att föreskriva att kommunallag skulle stiftas gemensamt av konungen och riksdagen. Paragrafen kom också att nämna den kommunala beskattningsrätten.¹²

Med välfärdsstatens tillväxt expanderade den kommunala organisationen och verksamheten mycket kraftigt. De kommunala frågorna kom därför att bli av intresse då en ny regeringsform skulle utarbetas.¹³ I Författningsutredningens (FU) förslag till regeringsform från 1963 nämndes redan i portalparagrafen att den svenska folkstyrelsen förverkligades genom ett parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse. I andra paragrafer nämndes att kommunalskatt beslutades med stöd av lag och att bestämmelser om grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten gavs i lag, liksom

⁹ Stjernquist 1999 s. 311-312.

¹⁰ Nilsson 2013 s. 15.

¹¹ Stjernquist 1999 s. 313.

¹² Prop. 1973:90 s. 187.

¹³ Stjernquist 1999 s. 313-315.

bestämmelser om åligganden för kommunerna.¹⁴ Vissa remissinstanser anförde att den kommunala självstyrelsen borde ha fått en tydligare grundlagsförankring än den fått i FU:s förslag. Önskemål om ett grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten framfördes också.¹⁵

Två år senare lade Länsdemokratiutredningen fram ett betänkande om principerna för regionala och lokala organs ställning. Utredningen var av åsikten att den kommunala självstyrelsen hade en självklar plats i en modern författning, men medgav att det var svårt att finna en allmänt accepterad definition av begreppet. Däremot avfärdades tanken på att i regeringsformen ta in bestämmelser om den kommunala kompetensen, eftersom arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna inte följde några fasta principer och dessutom ändrades i takt med samhällsutvecklingen. Utredningen värnade dock om kommunernas rätt att sedan gammalt fritt bestämma om skattesatsernas höjd och såg gärna att den fick ett grundlagsskydd.¹⁶

Grundlagsberedningen (GLB), som tillsattes år 1966, lämnade förslag till ny regeringsform 1972. I detta hade formuleringen om folkstyrelsens förverkligande strukits och inget nämndes således om den kommunala självstyrelsen.¹⁷ Nils Stjernquist och Håkan Magnusson har påpekat att begreppets motståndare ansåg att det på grund av sin vaghet inte var möjligt att tolka med sedvanlig juridisk metod och därför inte hörde hemma i lagspråket.¹⁸ GLB ansåg förvisso att den kommunala självstyrelsen borde vara en av grunderna för statsskicket,¹⁹ men eftersom den kommunala självstyrelsen och uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun var föremål för särskilda utredningar ansågs det inte lämpligt att föreslå några grundlagsändringar i sak. Av detta skäl föreslogs heller inte något egentligt grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten.²⁰ Många remissinstanser förklarade sig missnöjda och ifrågasatte om det pågående utredningsarbetet motiverade att den kommunala självstyrelsen inte fått något omnämmande.²¹ Vad gäller den kommunala beskattningsrätten förklarade sig endast 1971 års kommunalekonomiska utredning nöjd med förslaget.²²

Regeringen befann sig i en smått besvärlig situation, eftersom den var utsatt för tryck från två håll. De utredningar som arbetade med kommunala reformer ville ha så stor handlingsfrihet som möjligt, medan kommunerna ville ha sin

¹⁴ SOU 1963:16 s. 60 och 70-72.

¹⁵ SOU 1995:2 s. 80 och 97.

¹⁶ SOU 1965:54 s. 98-99.

¹⁷ SOU 1972:15 s. 17.

¹⁸ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 27.

¹⁹ SOU 1972:15 s. 122.

²⁰ SOU 1972:15 s. 160-161.

De tre utredningarna var Länsberedningen, Utredningen om den kommunala demokratin och 1971 års kommunalekonomiska utredning. För en överblick av dessa utredningars arbete, se prop. 1973:90 s. 127-128.

²¹ Prop. 1973:90 bilaga 3 s. 113.

²² Prop. 1973:90 bilaga 3 s. 120.

självstyrelse fastslagen i grundlagen.²³ Departementschefen uttalade att han ville understryka den stora betydelse för demokrati och reformpolitik som kommunerna fått. Deras betydelse borde därför lyftas fram tydligare i RF.²⁴ Så skedde också – vilket snart kommer att framgå.

Efter RF:s ikraftträdande har många utredningar behandlat frågor med anknytning till den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsens betydelse har då betonats, samtidigt som ingrepp i densamma ofta föreslagits.²⁵ Självstyrelsekommittén, som fick i uppdrag att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten samt principernas förhållande till RF, överlämnade sitt vidlyftiga betänkande 1996.²⁶ Det ledde emellertid inte till någon proposition och följaktligen heller inte till lagstiftning. Flera av de föreslagna bestämmelserna kom dock att i något förändrad form införas i den reformerade RF.

2004 tillkallades en parlamentarisk kommitté, Grundlagsutredningen (GLU), med uppgiften att göra en samlad översyn av RF.²⁷ GLU tillsatte en expertgrupp med uppdraget att föreslå riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd genom att vidareutveckla Självstyrelsekommitténs förslag. En andra uppgift var att föreslå hur principer om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skulle kunna införas i RF. En tredje uppgift var att utreda hur konflikter mellan staten och kommunerna skulle kunna lösas. I sammanhanget måste påpekas att expertgruppens bedömningar och förslag var gruppens egna och att GLU inte prövade eller tog ställning till dessa.²⁸ Rapportens ställning som rättskälla kan därför ifrågasättas.

GLU överlämnade sitt betänkande 2008.²⁹ I det fick kommunerna ett eget kapitel i RF. Dessutom infördes några nya bestämmelser rörande kommunerna och den kommunala självstyrelsen.³⁰ Eftersom betänkandet inte innehåller några reservationer, särskilda yttranden eller yttranden av de sakkunniga³¹ måste man säga att det utgör en ganska fattig källa – åtminstone vad gäller frågan om den kommunala självstyrelsens innebörd och grundlagskydd. Regeringens förslag överensstämde med utredningens.³² De ändringar i RF som beslutades 2010 och trädde i kraft året därpå innebar bland annat att de äldre bestämmelserna om kommunerna samlades i kapitel 14 tillsammans med några nya stadganden.

²³ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 29.

²⁴ Prop. 1973: 90 s. 187-189.

²⁵ Warnling-Nerep 1997/97 s. 752.

²⁶ SOU 1996:129 s. 3-4.

²⁷ SOU 2008:125 s. 3-4.

²⁸ SOU 2007:93 s. 3 och 9.

²⁹ SOU 2008:125 s. 4.

³⁰ SOU 2008:125 s. 537-544.

³¹ SOU 2008:125 s. 4.

³² Prop. 2009/10:80 s. 208-216.

3 Den kommunala självstyrelsen

I detta centrala kapitel utreds den kommunala självstyrelsens närmre innebörd. Begreppet förklaras och relevanta lagrum i främst RF urskiljs och utreds. Därefter behandlas avsaknaden av en grundlagsfäst uppgiftsfördelning mellan stat och kommun samt kravet på lagform för avgränsningen av det kommunala uppgiftsområdet. Uppgiftsområdet delas in i den specialreglerade och fria kompetensen, vilka förklaras och problematiseras längre fram i kapitlet, inte minst för att fråga länge varit om huruvida den kommunala självstyrelsen enbart avser den fria sektorn eller all kommunal verksamhet. Kapitlet avslutas med en redogörelse för den proportionalitetsprincip som infördes år 2010.

3.1 Begreppets betydelse

Som ovan nämnts anger RF:s portalparagraf att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Stadgandet, som i stort är hämtat från FU:s gamla förslag, tillkom för att lagstiftaren ytterligare ville klargöra folkstyrelsens karaktär.³³ Men vad som avses med uttrycket "kommunal självstyrelse" framgår anmärkningsvärt nog av varken RF eller förarbetena.³⁴ I motiven påpekades att 1 kap. 1 § är ett principstadgande och att uttrycket är obestämt. Det ansågs emellertid belysa "en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna" som är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten.³⁵ Begreppets vaghet har kommit att ge utrymme för olika tolkningsmöjligheter. Ibland sägs det vara ett rent honnörsord.³⁶

Enligt en vanligt förekommande beskrivning är den kommunala självstyrelsen en grundläggande, normativ idé och princip om relationen mellan staten och kommunerna (dvs. även landstingen) som anger att kommunerna har rätt att styra sig själva.³⁷ Bestämmande för denna relations utformning är för det första vilka av den offentliga sektorns områden som ska vara statliga respektive kommunala och för det andra hur stort genomslag den kommunala

³³ Stjernquist 1999 s. 315; prop. 1973:90 s. 228.

³⁴ Jfr bl.a. Nergelius 1997 s. 37; Petrén och Ragnemalm 1980 s. 32; Warnling-Nerep 1995 s. 232.

³⁵ Prop. 1973:90 s. 190.

³⁶ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 13; Warnling-Nerep 1996/97 s. 752; Holmberg & Stjernquist 1980 s. 41.

³⁷ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 14; SOU 1996:129 s. 188-189.

självstyrelsen ska tillåtas att få inom de kommunala områdena.³⁸ Till sin natur är den kommunala självstyrelsen således begränsad eftersom den annars inte skulle vara en princip för relationen mellan stat och kommun.³⁹

Enligt Stjernquists mening innebär fullast möjliga kommunala självstyrelse inom en kommunal sektor för det första att kommunerna har full beslutanderätt på så vis att det inte föreligger några statliga begränsningar i form av författnings- och bidragsbestämmelser, för det andra att de själva kan skaffa de resurser som krävs och för det tredje att förvaltningsbesvär inte förekommer. På så vis anknyter han till de tre pelare för den kommunala självstyrelsen som 1862 års kommunalförordningar gav uttryck för. En sådan fullständig självstyrelse förekommer emellertid knappast i verkligheten.⁴⁰

Självstyrelsekommittén utformade en sammanfattande beskrivning av den kommunala självstyrelsen. Både Nergelius och Warnling-Nerep har påtalat bristen på substans i denna,⁴¹ men den ger åtminstone en god överblick:

”Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget själv skall styra, d.v.s. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.”⁴²

Det kan vara på sin plats att förse beskrivningen med relevanta lagrum. Det är först genom dessa som principen om den kommunala självstyrelsen får en viss innebörd.⁴³ I riket finns kommuner på både lokal och regional nivå (1 kap. 7 §), det vill säga kommuner och landsting. Föreskrifter om grunderna för ändringar i deras indelning meddelas i lag (14 kap. 6 §). De särskilda ändringsbesluten fattas dock av regeringen.⁴⁴ Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (14 kap. 1 §), det vill säga kommunfullmäktige (KF) och landstingsfullmäktige.

³⁸ SOU 1996:129 s. 188-190; Stjernquist & Magnusson 1988 s. 41-42.

³⁹ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 17.

⁴⁰ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 42-43; Jfr SOU 1996:129 s. 188.

⁴¹ Nergelius 1997 s. 48-49; Warnling-Nerep 1996/97 s. 752.

⁴² SOU 1996:129, s.193.

⁴³ Jfr. Stjernquist 1999 s. 316.

⁴⁴ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 14 kap. 6 § RF.

Att den kommunala självstyrelsen är en allomfattande princip som avser alla kommunala angelägenheter framgår av 14 kap. 2 §. Att angelägenheterna bestäms i lag framgår av 8 kap. 2 § första stycket 3, som föreskriver att kommunernas befogenheter och åligganden meddelas i lag. Här åsyftas både KL och speciallagar. Enligt bestämmelsen bestäms även grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer i lag. För att kommunerna ska kunna sköta sina angelägenheter får de enligt 14 kap. 4 § ta ut skatt. Enligt 14 kap. 5 § kan dock kommunerna åläggas att bidra till kostnaden för även andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. 8 kap. 2 § första stycket 3 föreskriver också att grunderna för den kommunala beskattningen bestäms i lag. Bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen kommer på så sätt i konflikt med den nyss nämnda bestämmelsen. Den kommunala självstyrelsen är därför inte total. En inskränkning i principen bör emellertid inte, enligt 14 kap. 3 §, gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelserna som nämnts i detta stycke kommer noggrant att beskrivas och analyseras i den fortsatta framställningen.

Det finns i RF även vissa andra viktiga bestämmelser avseende kommunerna som dock inte ska behandlas i uppsatsen. 1 kap. 8 § klargör att det för rikets offentliga förvaltning finns kommunala förvaltningsmyndigheter, 12 kap. 4 § första stycket att förvaltningsuppgift kan överlämnas åt kommunerna och 8 kap. 9-10 §§ att de kan bemyndigas att meddela föreskrifter i vissa frågor.

3.2 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun

Departementschefen konstaterade i motiven till RF att relationen mellan stat och kommun, och därmed också den kommunala självstyrelsen, präglas av en helhetssyn på så sätt att stat och kommun samverkar på många områden och i olika former. Arbets- och befogenhetsfördelningen måste därför kunna förändras i takt med samhällsutvecklingen. Av detta skäl, och för att resultatet av det pågående utredningsarbetet inte skulle komma att föregripas, ansågs det ”varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor”.⁴⁵ Riksdagen kan således besluta om en viss uppgift ska skötas statligt eller kommunalt.⁴⁶ Huvudmannaskapet har i mångt och mycket grundats på praktiska

Enskild kommuns existens är därför inte grundlagsskyddad. Inget hindrar statsmakterna från att genomföra omfattande kommunsammanslagningar.

⁴⁵ Prop. 1973:90 s. 190.

⁴⁶ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

överväganden.⁴⁷ Ansvar för viktiga samhällsfunktioner flyttas då och då beroende på vad som anses lämpligt vid tillfället.⁴⁸ Kort kan dock sägas att offentliga uppgifter som handlar om att trygga riksintressen eller som kräver överblick över hela riket anses lämpa sig bättre för statligt huvudmannaskap.⁴⁹ Kommuner sköter ofta uppgifter där det ansetts viktigt att låta lokala önskemål slå igenom eller där lokalkännedom och särskild detaljkunskap krävs.⁵⁰ Typiska kommunala uppgifter anses vara fritid och teknisk service, men kommunerna har också kommit att ansvara för viktiga delar av välfärden.⁵¹ Med tiden har det dessutom blivit allt vanligare att uppgifterna inom många områden löses i samverkan mellan kommunerna och staten.⁵²

3.3 Det primära lagområdet och kommunerna

Bestämmelser om vilka uppgifter som tillkommer kommunerna finns således inte i RF. Däremot ansåg regeringen att RF borde ställa upp ett krav på lagform för avgränsningen av det kommunala uppgiftsområdet för att skapa ”en garanti för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt och därav följande genomlysning som deras vikt fördrar”.⁵³ I propositionen till den reformerade grundlagen uttalades att lagkravet inte bara innebär en begränsning av utan också ett skydd för den kommunala självstyrelsen.⁵⁴ Skyddet gäller i förhållande till regeringen. Således föreskriver 8 kap. 2 § första stycket 3 att kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas i lag.

8 kap. 2 § första stycket 3 ställer även upp ett krav på lagform för två andra kommunala frågor. För det första stadgas att föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer meddelas i lag. Underförstått avses härmed KL.⁵⁵ Notera att bestämmelsen enbart tar sikte på *grunderna* för organisationen och verksamhetsformerna; allt annat faller under regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2. Detta ska dock inte förstås som så regeringen ska ägna sig åt detaljreglering. Tanken är istället att denna uppgift ska falla på kommunerna själva. I förarbetena till RF uttalades

⁴⁷ SOU 1996:129 s. 189.

Länsberedningen formulerade fem grundläggande principer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Se SOU 1974:84 s. 20-21. Även Ansvarskommittén har utformat liknande kriterier. Se SOU 2003:123 s. 16.

⁴⁸ Nergelius 2014 s. 344.

⁴⁹ SOU 1996:129 s.197

⁵⁰ SOU 1996:129 s. 189; SOU 1974:84 s. 20.

⁵¹ SOU 1996:129 s. 189.

⁵² SOU 1996:129 s. 180.

⁵³ Prop. 1973:90 s. 191.

⁵⁴ Prop. 2009/10:80 s. 210; SOU 1996:129 s.251.

⁵⁵ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Kommunernas organisation och verksamhetsformer.

att "[d]et torde utan särskild bestämmelse i RF kunna förutsättas att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om reglering av den kommunala verksamheten som påkallas av hänsyn till den kommunala självstyrelsen."⁵⁶ Men eftersom både kommunerna och regeringen har rätt att meddela sådana föreskrifter,⁵⁷ kan man förstås fråga sig vad som rent konstitutionellt hindrar regeringen från att ägna sig åt detaljreglering.

För det andra stadgar 8 kap. 2 § första stycket 3 att föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen meddelas i lag. Sådana föreskrifter finns i IL. Bestämmelsen innebär att kommunerna inte kan besluta om andra grunder för beskattningen än dem som anges i lag.⁵⁸ Det bör också noteras att, enligt 8 kap. 7 § andra stycket, den kommunala beskattningen uttryckligen *inte* faller under regeringens restkompetens. Innebörden av att kommunerna enligt 14 kap. 4 § har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter behandlas av praktiska skäl för sig (se kapitel 5).

Trots kravet på lag kan riksdagen enligt 8 kap. 3 § bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 förutom i de fall som uttryckligen undantas av bestämmelsen – till exempel föreskrifter om skatt. Innan grundlagsreformen användes en omvänd lagteknisk lösning, nämligen att delegering enbart fick förekomma i de fall som bestämmelsen medgav. Ändringen har lett till en smärre utökning av riksdagens möjligheter att delegera normgivningsmakt gällande den kommunala verksamheten. GLU uttalade att det fick förutsättas att riksdagen vid bemyndigande beaktar den kommunala självstyrelsen.⁵⁹ I propositionen instämde regeringen och påpekade att bemyndiganden därför bör ske med försiktighet och inte göras vidare än nödvändigt.⁶⁰

3.4 Den kommunala kompetensen

Lokutionen "kommunernas befogenheter i övrigt" i 8 kap. 2 § första stycket 3 markerar enligt motiven till RF kommunernas rätt till "ett område där de själva mer fritt bedömer vilken verksamhet som skall bedrivas".⁶¹ En sådan fri sektor inom vilken de fritt kan sköta angelägenheter vid sidan av sina särskilda åligganden ansågs vara av avgrundläggande betydelse för den kommunala kompetensen. Departementschefen påpekade att det inom sektorn finns utrymme för en kommunal initiativrätt som bildar en kärna i den kommunala

⁵⁶ Prop. 1973:90 s. 306.

⁵⁷ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Kommunernas organisation och verksamhetsformer.

⁵⁸ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Grunderna för den kommunala beskattningen.

⁵⁹ SOU 2008:125 s. 559.

⁶⁰ Prop. 2009/10:80 s. 223.

⁶¹ Prop. 1973:90 s. 191.

självbestämmanderätten.⁶² Förarbetena ger förvisso kommunerna rätt till en fri sektor, men drar varken upp eller garanterar dess gränser,⁶³ eftersom riksdagen i lag kan ålägga kommunerna att sköta en angelägenhet på ett visst sätt eller i viss omfattning.⁶⁴ Skiljelinjen mellan den fria och så kallade specialreglerade sektorn är därför inte given, utan kan förändras över tid.⁶⁵ Statlig styrning anses nämligen också behövas inom många av de områden som mer naturligt lämpar sig för kommunalt huvudmannaskap.⁶⁶ Graden av statlig styrning varierar emellertid mellan olika områden och efter angelägenheternas art.⁶⁷

3.4.1 Den allmänna kompetensen

14 kap. 2 § slår för det första fast att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmre bestämmelser om detta finns i lag. Här åsyftas naturligtvis KL, som är grunden för kommunernas allmänna kompetens (den fria sektorn).⁶⁸ Om den allmänna kompetensen stadgas i 2 kap. 1 § KL att kommuner och landsting själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingens område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Idag har dessa angelägenheter bland annat att göra med kultur- och fritidsverksamhet samt konsumentverksamhet.⁶⁹ Redan av denna bestämmelse framgår några begränsningar av den allmänna kompetensen: kravet på allmänintresse, kravet på anknytning till kommunens område eller medlemmar (lokaliseringsprincipen) och ett förbud mot att tillägga sig uppgift som enbart ankommer på annan.⁷⁰ Utöver dessa begränsningar finns ytterligare principer som hjälper till att fixera den yttre ramen för den allmänna kompetensen, men de kan inte behandlas här. Dessutom finns ett annat slag av principer som begränsar kommunernas handlingsfrihet inom denna ram.⁷¹ En av dessa är likställighetsprincipen, enligt vilken kommunens

⁶² Prop. 1973:90 s. 190.

⁶³ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

⁶⁴ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden; Warnling-Nerep 1995 s. 231; SOU 1996:129 s. 190.

⁶⁵ SOU 1996:129 s. 190; Stjernquist & Magnusson 1988 s. 39.

⁶⁶ SOU 1996:129 s. 198.

⁶⁷ SOU 1996:129 s. 190 och 193.

⁶⁸ Bohlin 2011 s. 87; Gustafsson 1999 s. 93

⁶⁹ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Formuleringen är för övrigt påfallande lik den som fanns redan i 1862 års kommunalförordningar.

⁷⁰ Bohlin 2011 s. 89-113.

⁷¹ För dessa principer, se Bohlin 2011 s. 113-132.

medlemmar ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för annat (2 kap. 2 § KL). Många kommunala beslut kan för övrigt överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. KL, vilket naturligtvis innebär ett visst intrång i kommunernas självbestämmanderätt.⁷²

I sammanhanget kan nämnas att GLU:s expertgrupp föreslog en bestämmelse i RF som anknöt till 2 kap. 1 § KL genom lydelsen att lokala angelägenheter av allmänt intresse sköts av kommunerna *om inte annat följer av lag*. Detta kan jämföras med gällande 14 kap. 2 § RF som enbart meddelar att närmre bestämmelser finns i lag. Expertgruppens bestämmelse syftade till att ge den kommunala självstyrelsen en materiell innebörd redan i RF, eftersom lagstiftning först skulle bli aktuell då staten önskar frånta kommunerna en lokal angelägenhet av allmänt intresse.⁷³ GLU anförde emellertid att det inte fanns anledning att i bestämmelsen anknyta till 2 kap. 1 § KL, men motiverade inte varför.⁷⁴ Från kommunal självstyrelsesynpunkt måste det sägas vara en besvikelse att utredningen inte tog förslaget på större allvar.

3.4.2 Den specialreglerade kompetensen

För det andra slår 14 kap. 2 § RF fast att kommunerna på den kommunala självstyrelsens grund sköter även övriga angelägenheter som bestäms i lag. 2 kap. 4 § KL erinrar för övrigt om att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter. Åliggandena utgör kommunernas specialreglerade kompetens (den obligatoriska, specialreglerade sektorn), som bland annat omfattar socialtjänst, miljöfrågor, plan- och byggärenden, skola och för landstingens del hälso- och sjukvård.⁷⁵ Speciallagstiftningen kan vara antingen mycket detaljerad och beröra även organisatoriska frågor eller av ramlagskaraktär.⁷⁶ Ramlagar förutsätter dock ofta att regeringen eller förvaltningsmyndigheter meddelar utfyllande föreskrifter, vilket innebär en risk för detaljreglering som statsmakterna kan ha svårt att kontrollera.⁷⁷ Kommunernas egentliga uppgifter bestäms idag i hög grad av speciallagstiftning eftersom verksamhet som tidigare varit frivillig har blivit obligatorisk; barnomsorg och renhållning är två exempel.⁷⁸ Sektorn tar därför (eller tog åtminstone på 90-talet) i anspråk en betydande del av kommunernas inkomster: ungefär tre fjärdedelar.⁷⁹ Bristande resurser kan inte åberopas som

⁷² Även om detta intrång naturligtvis är mindre än det som förvaltningsbesvär innebär. Jfr Bohlin 2011 s. 261-262.

⁷³ SOU 2007:93 s. 13 och s. 50-51.

⁷⁴ SOU 2008:125 s. 537.

⁷⁵ Bohlin 2011 s. 159-160; Gustafsson 1999 s. 93.

⁷⁶ Gustafsson 1999 s. 100-101.

⁷⁷ Prop. 1983/84:119 s. 3.

⁷⁸ Gustafsson 1999 s. 100; SOU 1996:129 s. 190.

⁷⁹ Warnling-Nerep 1996/97 s. 754.

ett giltigt skäl till att obligatoriska uppgifter inte fullgjorts, vilket framgår av bland annat RÅ 1988 ref. 40.⁸⁰

3.4.3 Kompetensen enligt KBefL

Slutligen utvidgar lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (KBefL) kommunernas kompetens på vissa områden, vilket ju även 2 kap. 4 § KL påminner om. Lagens första paragraf förklarar att författningen ”innehåller bestämmelser som ger kommuner och landsting ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen”. Bestämmelserna fanns tidigare utspridda i flera smålagar,⁸¹ som tillkom för att kommunernas befogenheter i vissa fall var oklara. Genom lagarna ville lagstiftaren markera en möjlighet men inte en skyldighet för kommunerna att ägna sig åt viss verksamhet.⁸² Det gäller bland annat möjligheten att ge bidrag till byggande av statlig väg och järnväg, stöd till ungdomsorganisationer och servicetjänster åt äldre.⁸³

3.4.4 Dilemman med sektorsindelningen

Stjernquist och Magnusson har påpekat att uppdelningen av det kommunala verksamhetsområdet i en fri och en specialreglerad sektor är onaturlig, eftersom det finns områden som i mycket hög grad är specialreglerade men som i vissa avseenden ändå lämnar stort utrymme för kommunala initiativ. Att sätta likamedtecken mellan de obligatoriska uppgifterna och speciallagstiftningen kan också vara olämpligt, eftersom speciallagarnas angelägenheter inte alltid är obligatoriska.⁸⁴ Dessutom är det förvisso så att tvingande speciallagstiftning oftast begränsar den kommunala självstyrelsen, men den kan också vidga den kommunala kompetensen genom att till exempel upphäva den i 2 kap. 2 § KL fastslagna likställighetsprincipen.⁸⁵

Självstyrelsekommittén och Marcusson har noterat att uppdelningen av det kommunala verksamhetsområdet i en fri och specialreglerad sektor har återspeglat sig i Lagrådets grundlagsbedömning av ett lagförslag som innebar inskränkningar i den kommunala självstyrelsen (se avsnitt 3.6.3).⁸⁶

⁸⁰ Bohlin 2011 s. 159.-160.

⁸¹ SOU 2007:72 s. 124-128.

⁸² Gustafsson 1999 s.102.

⁸³ Bohlin 2011 s. 135-136.

⁸⁴ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 39.

⁸⁵ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 41 och 47.

Principen begränsar emellertid enbart handlingsfriheten *inom ramen* för den kommunala kompetensen. Man kan därför fråga sig om författarna uttryckt sig särskilt lyckat.

⁸⁶ SOU 1996:129 s. 201; Marcusson 1992 s. 33-34.

3.5 Den kommunala självstyrelsens räckvidd

Sedan 2010 års grundlagsändring framgår således av 14 kap. 2 § RF att kommunerna sköter alla sina angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund.⁸⁷ Detta synsätt stämmer överens med det som framgår av 1 kap. 1 § KL.⁸⁸ Motiven till RF ger däremot snarast intrycket att principen enbart avser kommunernas fria sektor,⁸⁹ vilket ifrågasatts i doktrinen.⁹⁰

Den ursprungliga uppfattning som de första kommunalförordningarna gav uttryck för var att självstyrelsen omfattar alla kommunala angelägenheter. Halvar Sundbergs föreställning att principen enbart avser den allmänna kompetensen fick emellertid genomslag i den juridiska doktrinen – och det är denna tanke som lever kvar i förarbetena till RF.⁹¹ På grund av oklarheten föreslog Självstyrelsekommittén en bestämmelse i RF som förtydligade principens allomfattande natur.⁹² Warnling-Nerep har anfört att kommittén gav frågan en ganska styvmoderlig behandling. Att kommunerna får fatta beslut på områden där staten i så hög grad styr att något eget handlingsutrymme inte finns kan enligt hennes mening inte kallas kommunal självstyrelse. Därför är det heller inte särskilt meningsfullt att enbart konstatera att principen är allomfattande.⁹³ Även från kommunalt håll har kritiserats att kommunerna i vissa fall sköter uppgifter som medger endast ett mycket begränsat handlingsutrymme.⁹⁴

Kanske är den kommunala självstyrelsens räckvidd trots allt inte så mycket att dividera om. Enligt Stjernquists och Magnussons mening saknas det anledning att skilja på ”självstyrelseärenden” och ”specialreglerade ärenden” eftersom de alla är kommunala och delegerade av staten genom lagstiftning. Istället borde man ställa sig den mer relevanta frågan i hur hög grad den kommunala självstyrelsen ska få tillåtas att slå igenom på kommunala områden.⁹⁵ Eller om man vänder på frågan: I hur hög grad ska motstående intressen få inskränka den kommunala självstyrelsen?

⁸⁷ Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 14 kap. 2 § RF.

⁸⁸ SOU 1996:129 s. 201.

I KL:s förarbeten betonades just att det var viktigt för den kommunala självstyrelsens utveckling att konstatera att den avser all kommunal verksamhet. Se prop. 1990/91:117 s. 23 och 140.

⁸⁹ Warnling-Nerep 1995 s. 233; Warnling-Nerep 1996/97 s.752-753; SOU 1996:129 s. 201.

⁹⁰ Marcusson 1992 s. 51; Westerståhl 1987 s. 41-43; SOU 1996:129 s. 190.

⁹¹ Stjernquist 1999 s. 308; Stjernquist & Magnusson 1988 s. 33-38. Rapporten ger förresten en lysande redogörelse för uppfattningen i äldre doktrin.

⁹² SOU 1996:129 s. 199-201.

⁹³ Warnling-Nerep 1996/97 s. 753; Jfr Warnling-Nerep 1995 s. 234.

⁹⁴ SOU 1996:129 s. 190.

⁹⁵ Stjernquist & Magnusson 1988 s. 40-41.

3.6 Proportionalitetsprincipen

3.6.1 Gällande rätt

Som ovan angivet kan den kommunala självstyrelsen aldrig vara total. Det finns nämligen motstående intressen eller värden, som enligt Självstyrelsekommittén är lika omfattande som principen om kommunal självstyrelse. Kommittén förklarade att man måste finna en lämplig avvägning mellan olika intressen.⁹⁶

En nyhet i den reviderade RF är 14 kap. 3 § RF, som föreskriver att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. GLU förklarade att bestämmelsen innebär att en prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med en proportionalitetsprincip.⁹⁷ Syftet med bestämmelsen är att det vid all lagstiftning, som kan vara av betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska prövas om skälen för lagstiftningen motiverar ett eventuellt intrång i självstyrelsen. Detta skulle enligt GLU utgöra ett viktigt skydd för denna. Utredningen påminde liksom Självstyrelsekommittén om att den kommunala självstyrelsen ofta ställs mot andra intressen som nationella krav på en enhetlig reglering och att det då är viktigt att konsekvenserna för självstyrelsen blir noggrant övervägda. Bestämmelsen garanterar inte bara att så sker utan också att riksdagen får ett fylligare beslutsunderlag. Utöver detta innebär bestämmelsen en skyldighet att undersöka om syftet med föreslagen lagstiftning kan nås på ett sätt som inte är lika ingripande för det kommunala självbestämmandet. Om så är fallet bör riksdagen välja det mindre ingripande alternativet.⁹⁸

Regeringen, vars förslag överensstämde med utredningens, uttalade att avvägningen ställer höga krav på omsorgsfulla analyser av vilken påverkan olika förslag kan tänkas få för självstyrelsen.⁹⁹ Vid remissbehandlingen föreslog dock flera instanser, bland andra Justitieombudsmannen och Sveriges kommuner och landsting (SKL), att bestämmelsen skulle utformas så att den blev tvingande (*får aldrig istället för bör inte*)¹⁰⁰, vilket också GLU:s expertgrupp hade föreslagit.¹⁰¹ Regeringen svarade att prövningens syfte är att ställa den kommunala självstyrelsen mot motvägande intressen under beredningen

⁹⁶ SOU 1996:129 s. 192.

⁹⁷ SOU 2008:125 s. 538.

⁹⁸ SOU 2008:125 s. 538-539.

⁹⁹ Prop. 2009/10:80 s. 212.

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:80 s. 213.

¹⁰¹ SOU 2007:93 s. 15

av lagförslag och att det är av avgörande betydelse att den slutgiltiga bedömningen görs av riksdagen.¹⁰² Lagrummet innebär alltså att en prövning ska göras, men inte att ett lagförslag som befunnits inskränka den kommunala självstyrelsen mer än nödvändigt är grundlagsstridigt, vilket i förlängningen betyder att domstol genom sin lagprövningsrätt inte kan åsidosätta en lag som stridande mot bestämmelsen. Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet önskade se förhållandet att bestämmelsen inte kan bli föremål för lagprövning fastslaget i paragrafen, men regeringen ansåg att detta redan framgick av lydelsen.¹⁰³

Marianne Eliason, som var expertgruppens ordförande, har kallat regeringens uttalande för ”lagstiftning genom motiv”. Hon har också kritiserat GLU:s betänkande för att vara knapphändig och för att inte referera till expertgruppens rapport. Lösningen att välja formuleringen *bör inte* istället för *får aldrig* är enligt hennes uppfattning besynnerlig.¹⁰⁴ Nergelius har ifrågasatt vad ordet ”bör” egentligen betyder. Bestämmelsen är förvisso en precisering, men en otydlig sådan. Man kan fråga sig om grundlagsändringen verkligen innebär en förstärkning av den kommunala självstyrelsens grundlagsställning. Att regeringen i motiven undantog paragrafen från domstolarnas lagprövningsrätt kan också kritiserats. Det har aldrig tidigare diskuterats att en viss typ av lagar inte skulle kunna bli föremål för lagprövning. På lång sikt är det enligt Nergelius mening tveksamt om motivuttalandet är hållbart, eftersom en tydlig grundlagsregel bör gå före ett otydligt grundlagsmotiv.¹⁰⁵ Det är emellertid svårt att se hur motiven skulle vara otydliga. Regeringens uppfattning framgår klart och tydligt.

Vilket skydd 14 kap. 3 § ger den kommunala självstyrelsen i praktiken är inte helt klart. Eliason har framhållit att bestämmelsen var det av expertgruppens förslag som hade mest substans, men att det ännu är svårt att uttala sig om dess effekt. Den nya regleringen tycks hittills inte ha lett till att regeringen avstått från att lämna förslag i visst ärende. Däremot görs numera noggranna analyser av vilken påverkan lagförslag kan komma att få för den kommunala självstyrelsen. Effekterna av detta bör inte underskattas.¹⁰⁶

¹⁰² Prop. 2009/10:80, s. 213. Se också Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 14 kap. 2 § RF.

¹⁰³ Prop. 2009/10:80 s. 212-213.

¹⁰⁴ Eliason 2013 s. 102.

¹⁰⁵ Nergelius 2014 s. 354.

¹⁰⁶ Eliason 2013 s. 108.

Jag har inte bedömt dessa lagstiftningsärenden vara av centralt intresse och som Eliason påpekat har de varit av begränsad betydelse. Detsamma gäller även senare ärenden.

3.6.2 Principens bakgrund

Tanken på en proportionalitetsprincip som den nyligen införda är inte ny. Lagrådet har, som kommer framgå av kapitel 4, utifrån en sådan princip kritiserat lagförslag som inneburit för långtgående inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Det är detta resonemang som 14 kap. 3 § RF bygger på – vilket även GLU:s expertgrupp påpekade.¹⁰⁷

Självstyrelsekommittén föreslog ett delvis liknande lagrum med lydelsen att den kommunala självstyrelsen vid all normgivning rörande kommunerna ska tillmätas särskild betydelse.¹⁰⁸ Tanken var att i varje enskilt fall åstadkomma en avvägning mellan den föreslagna föreskriftens ändamål och det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som den skulle komma att resultera i.¹⁰⁹ Vid remissbehandlingen beklagade sig Svenska kommunförbundet över att bestämmelsen inte gav några rättsliga garantier för att den kommunala självstyrelsen verkligen beaktades. Hovrätten för Västra Sverige påpekade att den riskerade att skapa ytterligare osäkerhet.¹¹⁰

Självstyrelsekommitténs bestämmelse kritiserades också i doktrinen. Warnling-Nerep har hävdade att förslaget i praktiken skulle komma att bli mycket urvattnat eftersom den kommunala självstyrelsens är ett så pass vagt begrepp.¹¹¹ Formuleringen ”tillmätas särskild betydelse” var enligt hennes mening för oklar för att innebära att lagstiftaren skulle ta hänsyn till bestämmelsen i tillräckligt hög grad.¹¹² Nergelius tog fasta på vad kommittén yttrade om det då nya inomkommunala utjämningsystemet (se 5.3) och uttalade att de motstående intressen som ansågs ha vägt över var politiska värderingar utan grundlagsskydd. Vid en ”normal bedömning av grundlagens betydelse” kunde de inte motivera ett urholkande av RF:s bestämmelser.¹¹³

3.6.3 Riktlinjer för proportionalitetsbedömningen

Statskontoret¹¹⁴ utkom 2011 med publikationen *Kommunalt självstyre och proportionalitet* som är tänkt att användas av både kommittéväsendet och lagstiftaren som underlag vid proportionalitetsbedömningar.¹¹⁵ Publikationens

¹⁰⁷ SOU 2007:93 s. 55.

¹⁰⁸ SOU 1996:129 s. 37.

¹⁰⁹ SOU 1996:129 s.252.

Bestämmelsen var också tänkt att uttrycka den så kallade närhetsprincipen. Se s. 52.

¹¹⁰ SOU 2007:93 s. 54 och 56.

¹¹¹ Warnling-Nerep 1996/97 s. 752.

¹¹² Warnling-Nerep 1996/97 s. 754.

¹¹³ Nergelius 1997 s. 38.

¹¹⁴ Statskontoret är regeringens stabsmyndighet för utredning, utvärdering och uppföljning av statlig och statligt finansierad verksamhet.

¹¹⁵ Statskontoret 2011 s. 4 och 63.

värde som rättskälla är förstås inte särskilt högt, men den kan få betydelse för framtida lagstiftning.

Proportionalitetsbedömningen görs i två steg. Det första steget utgörs av en analys av de konsekvenser ett lagförslag kommer att få för den kommunala självstyrelsen.¹¹⁶ En sådan analys måste för övrigt enligt 15 § kommittéförelagningen (1998:1474) redan sedan tidigare göras av kommittéer och utredare.¹¹⁷ 14 kap. 3 § RF innebär emellertid att analyser måste göras under *hela* lagstiftningsprocessen. Statskontoret menar att några frågor är särskilt viktiga att ta hänsyn till vid konsekvensanalysen. Det rör frågor om det föreliggande förslagens betydelse för den kommunala beskattningsrätten, för kommunernas möjlighet att själva välja hur den egna verksamheten ska bedrivas samt frågor om tillstånd från statliga myndigheter och domstolskontroll över kommunernas verksamhet.¹¹⁸ Flera av dessa aspekter har berörts av Lagrådet (se kapitel 4).

När konsekvensanalysen klarats av måste proportionalitetsbedömningens andra steg genomföras: avvägningen mellan kommunal självstyrelse och nationella intressen.¹¹⁹ Nationella intressen för vilka staten anses ha det yttersta ansvaret anses bland annat vara offentlig verksamhet med given anknytning till hela riket, fördelningsspolitiken och samhällsekonomin.¹²⁰ Av Statskontorets publikation framgår att en proportionalitetsbedömning bör innehålla en beskrivning av de nationella värden som ska uppnås, de problem eller brister som lagstiftningen ska komma till rätta med och en utredning om målen med den föreslagna lagstiftningen kan uppnås med för den kommunala självstyrelsen mindre inskränkande åtgärder.¹²¹ Även en sådan mindre inskränkande åtgärd borde emellertid behöva underkastas en konsekvensanalys för att man överhuvudtaget ska kunna uttala sig om den verkligen är mindre inskränkande. Detta är kanske underförstått. När en viss åtgärd har valts ska det redogöras för varför en mindre inskränkande åtgärd inte har ansetts tillräcklig, eller med andra ord varför den valda lösningen inte är mer omfattande än vad som krävs för att de nationella värdena ska kunna uppnås.¹²²

När lagstiftaren överväger att reglera områden som är centrala för kommunerna bör lagstiftningen prövas särskilt noggrant (jfr avsnitt 4.2.6).¹²³ Det samma gäller enligt Statskontoret områden där kommunerna åtnjuter stor frihet.¹²⁴ Slutsatsen bygger på en e contrario-tolkning av att Lagrådet godtog

¹¹⁶ Statskontorets publikation 2011:17 s. 66.

¹¹⁷ Kommittéväsendet har till sin hjälp den så kallade Kommittéhandboken. Se Ds 2000:1 s. 62.

¹¹⁸ Statskontoret 2011 s. 67-68.

¹¹⁹ Statskontoret 2011 s. 68.

¹²⁰ SOU 1991:98 s. 41; SOU 1996:129 s. 187-188.

Jfr SOU 2008:85 s. 158-161 och Statskontoret 2011 s. 37-38.

¹²¹ Statskontoret 2011 s. 69-70.

¹²² Statskontoret 2011 s. 70.

¹²³ Statskontoret 2011 s. 72-73.

¹²⁴ Statskontoret 2011 s. 59-60.

lagstiftning som innebar åligganden för kommunerna inom friskoleområdet med motiveringen att skolväsendet sedan länge reglerats av staten.¹²⁵ Synsättet är inte helt invändningsfritt. Ytterligare reglering av områden som i hög grad redan är föremål för statlig styrning riskerar nämligen att minska det kommunala självbestämmandet i så hög grad att man överhuvudtaget bör fråga sig om uppgiften i fråga lämpar sig för kommunalt huvudmannaskap.

¹²⁵ Statskontoret 2011 s. 59-60; 1991/92:UbU22 bilaga 1.

4 Lagstiftningsärenden

Listan på lagar som inskränker den kommunala självstyrelsen kan förstås göras mycket lång. Diskussionen har på senare tid ofta gällt rättighetslagar med förvaltningsdomstolsprövning. Men det finns också gott om exempel på lagstiftning som lett till ökad frihet för kommunerna, såsom nuvarande KL och det generella statsbidragssystemet.¹²⁶ I det här kapitlet redogörs emellertid enbart för lagstiftning vars förenlighet med grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen ifrågasatts. Först skildras Lagrådets, KU:s och domstolarnas betydelse i sammanhanget. Utifrån lagstiftningsärendena dras i den avslutande analysen slutsatser om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Lagstiftning som inskränkt den kommunala beskattningsrätten behandlas av praktiska skäl i nästa kapitel.

4.1 Lagrådets, KU:s och domstolarnas roll

4.1.1 Lagrådet

8 kap. 22 § RF föreskriver att Lagrådets granskning ska avse bland annat hur lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt. Lagrådet är inte något konstitutionellt kontrollorgan, utan ursprungligen ett slags serviceorgan som ska bistå regeringen med att lägga fram så bra lagförslag som möjligt. Om det ska få sin vilja igenom måste det alltså i första hand övertyga regeringen, men också riksdagen.¹²⁷ Lagrådets argumentationsram är vidare än domstolarnas eftersom det kan ta upp synpunkter som inte kan beaktas inom ramen för lagprövningsrätten.¹²⁸ Enligt 8 kap. 21 § inhämtas Lagrådets yttrande av regeringen eller, enligt vad som närmre anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott. Yttrande ska inhämtas innan riksdagen beslutar om lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna. Lydelsen ”lag som innebär åligganden för kommunerna” tillkom först 2010. Med denna ändring ville lagstiftaren markera den kommunala självstyrelsens betydelse och skapa en garanti för att Lagrådet genomför en proportionalitetsbedömning.¹²⁹ Enligt bestämmelsens tredje stycke behöver emellertid inte Lagrådets granskning inhämtas om den skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.

¹²⁶ Torngren 2004 s. 45-58.

¹²⁷ Lavin 2009 s. 200-202.

¹²⁸ Sterzel 2009 s. 101.

¹²⁹ SOU 2008:125 s. 539 och prop. 2009/10:80 s. 213.

GLU:s expertgrupp hade tidigare föreslagit en likadan ändring, se SOU 2007:93 s. 17.

Lagrådet ska och har således prövat lagförslags förenlighet med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Därvid kan det pröva om förslagets ändamål väger tillräckligt tungt för att tillåtas inskränka principen. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att Lagrådets granskning avser juridisk-tekniska frågor och inte frågor av politisk natur, vilket regeringen mycket tydligt har understrukit.¹³⁰ Lagrådet har i flera yttranden över lagförslag som inneburit inskränkningar i den kommunala självstyrelsen uttalat att bedömningen av åtgärdernas förenlighet med den kommunala självstyrelsen ytterst eller inom vissa gränser var politisk. Trots det är det ibland oundvikligt att även politiska frågor tangeras.¹³¹ Å andra sidan har Fredrik Sterzel genom att granska några viktiga ärenden kommit till slutsatsen att Lagrådet vid tolkning av grundlag tillämpar en klart objektiv metod med tyngdpunkt på ordalydelsen. På så sätt tillåts sällan förarbeten och allmänna principer gå före grundlagstexten. En intressant iakttagelse är att flertalet av de fall han nämner avsåg ingrepp i den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.¹³²

4.1.2 Konstitutionsutskottet

Enligt 4 kap. 4 § riksdagsordningen ska KU bereda ärenden som rör grundlagarna. Eftersom utskottet är parlamentariskt sammansatt speglar dess platsfördelning riksdagens.¹³³

KU hävdar att riksdagen som stiftare av grundlag också är bäst lämpad att tolka denna.¹³⁴ I doktrinen har vissa författare ställt sig skeptiska till uttalandet. Lavin har påpekat att få av utskottets ledamöter är jurister och att deras partitillhörighet kan bli avgörande för utgången av viktiga grundlagsfrågor.¹³⁵ Han hänvisar i sammanhanget till bedömningen av två lagförslags förenlighet med den kommunala självstyrelsen, i vilka en enda rösts övervikt blev avgörande.¹³⁶ Torngren har noterat att KU enbart i ett enda fall avstyrkt ett förslag som stridande mot RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen.¹³⁷ Thomas Bull har däremot framhållit att kritiken mot KU är överdriven, eftersom dess grundlagstolkning håller sig inom den juridiska metodens ramar, trots att den förvisso äger rum i en politisk miljö där RF:s vaghet ger utrymme för olika tolkningsresultat.¹³⁸

¹³⁰ Prop. 1978/79:195 s. 48.

¹³¹ Almgren 2009 s. 284.

¹³² Sterzel 2009 s. 103-108.

¹³³ Bull 2013 s. 57.

¹³⁴ 1978/79:KU:39 s. 13.

Även regeringen har uttalat att det är naturligt att riksdag (eller regering) i första hand avgör förslags förenlighet med högre normer. Se prop. 1978/79:195 s. 41-42.

¹³⁵ Lavin 2009 s. 203.

¹³⁶ Lavin 2001 s. 45-49.

¹³⁷ Torngren 2004 s. 59

¹³⁸ Bull 2013 s. 157-158.

KU har i sina betänkanden flera gånger klargjort att riksdagen är grundlagens främsta uttolkare.¹³⁹ Man kan dock fråga sig om det inte är domstolarna som genom sin lagprövningsrätt ytterst har att avgöra om en lag är grundlagsenlig eller inte.¹⁴⁰

4.1.3 Domstolar och andra myndigheter

Om domstol finner att en föreskrift står i strid med grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften enligt 11 kap. 14 § inte tillämpas. Det samma gäller enligt 12 kap. 10 § andra offentliga organ. Det så kallade uppenbarhetsrekvisitet har bytts ut mot ett andra stycke, som bland annat föreskriver att vid lagprövningen ska särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare. KU uttalade i sitt betänkande över regeringens förslag till reviderad grundlag att stycket är en påminnelse om att riksdagen är grundlagens främsta uttolkare.¹⁴¹ På grund av att lagrådsgranskningen ofta undanröjer konstitutionella tolkningsproblem förekommer dessutom sällan lagprövning av lagar.¹⁴²

Enligt Lena Marcusson utgör lagprövningen det i praktiken mest betydelsefulla skyddet för den kommunala självstyrelsen.¹⁴³ Men som Nergelius påpekat är det också så att svenska domare inte gärna befattar sig med politiskt kontroversiella frågor.¹⁴⁴ Därför är det svårt att se att en domstol skulle finna att en föreskrift står i strid med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen,¹⁴⁵ särskilt om Lagrådet inte gjort några konstitutionella invändningar.

4.2 Lagstiftningsärendena

4.2.1 KU:s betänkande 1980/81:22 om skattetak

KU:s betänkande 1980/81:22 gällde skattetaks förenlighet med RF, men även vissa allmänna uttalanden om den kommunala självstyrelsen gjordes. Utskotet konstaterade att riksdagen inte fritt kan besluta om normer för den kommunala självstyrelsen, eftersom RF:s bestämmelser måste tillmätas stor betydelse som generella direktiv. Varje lagbeslut rörande kommunerna måste fattas inom den ram som grundlagen drar upp. Den kommunala självstyrelsen får aldrig upphävas och dess grundlagsfästa principer aldrig åsidosättas.

¹³⁹ Kanske senast i 2009/10:KU19 s. 39.

¹⁴⁰ Nergelius 1996 s. 837.

¹⁴¹ 2009/10:KU19 s. 39.

¹⁴² Bull & Sterzel 2010 s. 273.

¹⁴³ Marcusson 1992 s. 36-37.

Marcusson uttalade emellertid detta innan bestämmelsen i 14 kap. 3 § kom till.

¹⁴⁴ Nergelius 1997 s. 49.

¹⁴⁵ Nergelius 1997 s. 49; Warnling Nerep 1996/97 s. 758.

Självstyrelseintresset måste enligt utskottet tillmätas stor betydelse vid den lämplighetsprövning och intresseavvägning som är aktuell i det konkreta lagstiftningsärendet. Eftersom RF mycket sällan ger direkta svar på hur ingripande enskilda lagförslag får vara måste frågan bedömas i ett större sammanhang. Det viktigaste vid en sådan bedömning är, menade utskottet, hur kommunernas frihet kan komma att inskränkas och vilka konsekvenser en sådan inskränkning kan få för kommunernas möjligheter att fungera. KU framhöll att riksdagen har det sista ordet i denna komplicerade bedömning. Till slut påpekades att RF ger den kommunala självstyrelsen ett reellt skydd utan att hindra riksdagen från att fatta nödvändiga och övergripande beslut.¹⁴⁶ Därför är det kanske inte så överraskande att KU sedan dess har avslagit motioner som yrkat på preciseringar av den kommunala självstyrelsen.¹⁴⁷

KU:s yttrande förtjänar ett par kommentarer. För det första är det uppenbart att lagstiftaren måste förhålla sig till de ramar grundlagen drar upp. Svårigheten ligger snarare i att avgöra vilka ramarna är. För det andra framstår det som föga sannolikt att lagstiftaren skulle upphäva den kommunala självstyrelsen genom en eller ens ett fåtal lagar. Faran torde snarare ligga i den kumulativa effekt flera ingrepp kan få. För det tredje är det sista påpekanget, att det förmenta grundlagsskyddet inte hindrar statsmakterna från att fatta nödvändiga beslut, något motsägelsefullt.

4.2.2 Ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling¹⁴⁸

Regeringen föreslog 1993 en lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Avsikten med förslaget var att möjliggöra prövning och förbud av vissa konkurrensnedvridande beteenden från offentliga upphandlares sida.¹⁴⁹ Lagrådet hade inget att anmärka¹⁵⁰ men KU avstyrkte förslaget eftersom det ansågs vara ett otillbörligt och allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.¹⁵¹ Som ovan nämnts är detta enda tillfället KU kommit till en sådan slutsats.¹⁵² Att så är fallet beror naturligtvis på att utskottet är parlamentariskt sammansatt. Avgörande för ärendets utgång var att utskottsledamoten från Ny Demokrati avstyrkte förslaget.¹⁵³ Efter att riksdagen avslagit förslaget lade regeringen fram det ännu en gång.¹⁵⁴ Den här

¹⁴⁶ 1980/81:KU22 s. 7-8.

¹⁴⁷ 2002/03:KU24 s. 8.

¹⁴⁸ Se lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende vid upphandling.

¹⁴⁹ Prop. 1993/94:35 s. 1.

¹⁵⁰ Prop. 1993/94:35 s. 45 och 84-89.

¹⁵¹ 1993/94:KUy3 s. 6.

¹⁵² Jfr Nergelius 1997 s. 39.

¹⁵³ 1993/94:KUy3 s. 7.

¹⁵⁴ Prop. 1993/94:222 s. 10.

gången tillstyrkte KU förslaget, vilket möjliggjordes av att Ny Demokrati ändrat uppfattning.¹⁵⁵

4.2.3 Minskning av statsbidraget vid avyttring av bostadsföretag¹⁵⁶

1999 presenterade regeringen ett förslag som innebar sanktioner i form av minskning av det generella statsbidraget för de kommuner som sålde sina kommunala bostadsföretag.¹⁵⁷ Beslutet om minskning skulle fattas av länsstyrelsen.¹⁵⁸ Regeringen ansåg att ärendet var för brådslande för att underkastas lagrådsgranskning,¹⁵⁹ men bostadsutskottet begärde ett yttrande.¹⁶⁰ Lagrådet konstaterade att det var svårt att ge 1 kap. 7 § första styckets andra mening (nuvarande 14 kap. 1 §) en något mer strikt innebörd. Det kom till slutsatsen att det ytterst är riksdagen som sätter gränserna för det kommunala självbestämmandet, men påpekade att den kommunala självstyrelsen måste ha något slags innebörd. Man fick därför utgå från att principen är en realitet, även om det är ovisst hur långt den sträcker sig.¹⁶¹

Lagrådet konstaterade att förslaget var ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Frågan om åtgärden gick längre än vad som kunde godtas från konstitutionella utgångspunkter ansågs dock, på grund av den obestämda avgränsning som regeringsformen ger åt den kommunala självstyrelsen, ytterst vara av politisk natur. Lagrådet gick därefter över till bedömningen av hur förslaget förhöll sig till rättsordningen i övrigt och fann att bostadsförsörjning och bostadspolitik i kommunerna i första hand var en kommunal angelägenhet som skulle skötas av kommunernas folkvalda. Dessutom kunde avsikten med det generella statsbidraget inte vara att det skulle användas som ett påtryckningsmedel gentemot enskilda kommuner. Eftersom orsaken till att kommunerna avhände sig sina bostadsföretag kunde vara rent ideologiska ansåg Lagrådet att det inte fanns något naturligt samband mellan avhändandet och minskningen av statsbidraget. Därför ifrågasatte Lagrådet allvarligt om inskränkningen i den kommunala självstyrelsen borde göras på det sätt som förslagits, men avstyrkte inte formellt.¹⁶²

KU genomförde tydligt prövningen i två steg. Först prövades förslagets förhållande till RF och sedan till ”principen själv”. Utskottet fann att förslaget

¹⁵⁵ 1993/94:KU4y s. 3.

¹⁵⁶ Se lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m..

¹⁵⁷ Prop. 1998/99:122 s. 1.

¹⁵⁸ Prop. 1998/99:122 s. 6 (se 6 §).

¹⁵⁹ Prop. 1998/99:122 s. 8.

¹⁶⁰ 1998/99:KU4y s. 3.

¹⁶¹ 1998/99:BoU11 s. 24.

¹⁶² 1998/99:BoU11 s. 24-26.

var grundlagsenligt, eftersom det inte helt urgröpte den kommunala självstyrelsen och inte rubbade KF:s formella rätt att avyttra kommunala bostadsföretag. Däremot befanns förslaget inskränka principen som sådan. På grund av statens intresse och övergripande ansvar för bostadspolitiska frågor ansågs emellertid ingreppet godtagbart. De borgerliga partiernas ledamöter reserverade sig. De framhöll att den fråga som lagförslaget rörde för närvarande föll under kommunernas fria sektor och att statliga ingrepp i denna sektor måste bedömas som särskilt allvarliga.¹⁶³

4.2.4 Föreläggande att anordna bostadsförmedling¹⁶⁴

Kort därpå föreslog regeringen en skyldighet för kommunerna att vid behov anordna bostadsförmedling. En möjlighet för regeringen att förelägga kommun att anordna sådan föreslogs också.¹⁶⁵ Lagrådet invände inte mot åliggandet, men avstyrkte möjligheten till föreläggande. Den statliga kontrollen, anförde Lagrådet, kunde inte ta sig uttryck i förelägganden för kommunerna att besluta på ett visst sätt. Därefter följde ett intressant uttalande:

”Den kommunala självstyrelsens *innersta kärna* [min kursivering] måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige skall kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen. 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.”¹⁶⁶

Uttalandet kan inte tolkas på annat sätt än att den kommunala självstyrelsen enligt Lagrådet skulle ha ett reellt konstitutionellt skydd åtminstone vad gäller denna innersta kärna.

Regeringen framhöll vid föredragningen inför Lagrådet att den genom så kallat planföreläggande redan hade möjlighet att ingripa i kommunala beslut på plan- och byggområdet. Lagrådet påpekade att regeringen i detta fall företrädde ett regionalt eller nationellt intresse, medan den på den kommunala bostadsförsörjningens område snarare företrädde ett lokalt.¹⁶⁷

Regeringen, som inte gick in i en närmre diskussion om gränserna för den kommunala självstyrelsen, påpekade i propositionen att den föreslagna bestämmelsen inte skiljde sig från motsvarande bestämmelse i den sedan 1993 upphävda bostadsförsörjningslagen, vars grundlagsenlighet riksdagen ansågs

¹⁶³ 1998/99:KU4y s. 11 -13.

¹⁶⁴ Se lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹⁶⁵ Prop. 2000/01:26 s. 6.

¹⁶⁶ Prop. 2000/01:26 bil. 7 s. 63-64.

¹⁶⁷ Prop. 2000/01:26 bil. 7 s. 63-64.

ha tagit ställning till redan 1975.¹⁶⁸ Bestämmelsens grundlagsenlighet hade dock aldrig prövats av Lagrådet eller uppmärksammats i lagstiftningssammanhang.¹⁶⁹ Regeringen medgav att ansvaret för bostadspolitik på lokal nivå i första hand var en kommunal angelägenhet, men framhöll att frågan måste ses ur ett vidare perspektiv.¹⁷⁰ Det verkar således som att regeringen hävdade att den företrädde ett regionalt eller *nationellt intresse*.

KU delade regeringens bedömning, men minoriteten anförde avvikande mening.¹⁷¹ Bostadsutskottet anslöt sig till regeringens och KU:s mening, men med nöd och näppe: 9 röster mot 8. Vänsterpartiets representanter ville göra det obligatoriskt med kommunala bostadsförmedlingar, men accepterade ”tills vidare” regeringens förslag.¹⁷² Detta är helt förståeligt, eftersom den borgerliga minoriteten annars skulle fått sin vilja fram. Ärendet kan sägas åskådliggöra hur politiskt färgade KU:s grundlagsbedömningar är, åtminstone i ärenden gällande den kommunala självstyrelsen.

Lavin har påpekat att det var anmärkningsvärt att regeringen valde att behålla bestämmelsen, som trots allt inte bedömdes få någon större praktisk betydelse. Enligt hans uppfattning tycks inget hindra införandet av nya bestämmelser som ger regeringen möjlighet att ålägga KF att besluta på visst sätt.¹⁷³ Regeringens åsidosättande av ”viktiga rättsprinciper” skulle därför kunna få allvarliga framtida konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.¹⁷⁴ Även Nergelius, som har anslutit sig till uttalandet att KF:s beslutanderätt utgör en innersta kärna i principen, har också kritiserat den ifrågavarande bestämmelsen.¹⁷⁵

4.2.5 Inskränkning i rätten att överlämna akutsjukhus¹⁷⁶

Bara en vecka efter förslaget ovan föreslog regeringen en inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till den som avsåg att driva verksamheten med vinstintresse.¹⁷⁷ Det rörde sig med andra ord om en så kallad stopplag.¹⁷⁸ Lagrådet redogjorde här för den proportionalitetsprincip som idag finns i 14 kap. 3 §. Det menade att det var lämpligt att undersöka

¹⁶⁸ Se prop. 1975:15.

¹⁶⁹ Lavin 2001 s. 47-48.

¹⁷⁰ Prop. 2000/01:26 s. 20-21.

¹⁷¹ 2000/01:KUy6 s.11-12.

¹⁷² 2000/01:BoU2 s. 10 och 29.

¹⁷³ Lavin 2001 s. 156.

¹⁷⁴ Lavin 2001 s. 160.

¹⁷⁵ Nergelius 2014 s. 353.

¹⁷⁶ Se lagen (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan.

¹⁷⁷ Prop. 2000/01:36 s.1.

¹⁷⁸ Torngren 2004 s. 58.

om syftet med de föreslagna bestämmelserna kunde nås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande vis. Härvid drogs paralleller till den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 2 kap. RF och som gäller begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter.¹⁷⁹

Syftet med det ifrågavarande lagförslaget tycktes enligt Lagrådet ha varit att bevara grunden för den allmänna hälso- och sjukvården, som skulle vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och given utifrån behov. I remissen hade inte diskuterats om syftet kunde nås på ett mindre ingripande sätt än det föreslagna, vilket det enligt Lagrådet kunde. Till exempel skulle hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) kunna föreskriva att ett landsting som överlåter akutsjukhus måste villkora avtalet på så sätt att grunden för sjukvården bevaras. Lagrådet tillstyrkte av flera anledningar inte regeringens förslag.¹⁸⁰

Regeringen ansåg inte att Lagrådets alternativ till lösning var mindre långtgående. Det fanns också en oro att entreprenörer skulle bryta mot ingångna avtal. Däremot kom regeringen att föreslå att lagen skulle vara tidsbegränsad i väntan på ett permanent regelverk.¹⁸¹ Regeringen undvek att mer ingående diskutera både Lagrådets proportionalitetsprincip och förslag till lösning.¹⁸² KU anförde heller inget nytt. Den borgerliga minoriteten reserverade sig dock.¹⁸³

4.2.6 Tillståndsplikt vid överlåtelse av bostadsföretag¹⁸⁴

Ett år senare föreslog regeringen att överlåtelse av aktier eller andelar i vissa allmännyttiga bostadsföretag skulle godkännas av länsstyrelsen för att bli giltiga. Om överlåtelsen riskerade att leda till att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror inte längre skulle få genomslag vid tillämpningen av jordabalkens så kallade bruksvärderegler skulle länsstyrelsen inte godkänna överlåtelsen.¹⁸⁵ I sitt yttrande över förslaget konstaterade Lagrådet att det inskränkte den kommunala självstyrelsen på ett centralt kommunalt ansvarsområde. Överlåtelser av kommunala bostadsföretag skulle bli beroende av länsstyrelsens beslut. Lagrådet påpekade att det inte fanns någon skyldighet för kommuner att inneha bostadsföretag och att jordabalken innehöll andra bestämmelser som möjliggjorde bestämmande av bruksvärdeshyra. Lagrådet återvände till sina resonemang om en proportionalitetsprincip och konstaterade att det statliga intresset måste vägas mot den kommunala självstyrelsen. Vid

¹⁷⁹ Prop. 2000/01:36 bilaga 4 s. 30-31.

Paralleller till 2 kap. RF hade dock gjorts tidigare. Se Warnling-Nerep 1995 s. 232.

¹⁸⁰ Prop. 2000/01:36 bilaga 4 s. 30-31.

¹⁸¹ Prop. 2000/01:36 s. 18-19.

¹⁸² Lavin 2001 s. 44.

¹⁸³ 2000/01:KU7y s. 8-12.

¹⁸⁴ Se lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

¹⁸⁵ Prop. 2001/02:58 s. 1.

en rent rättslig värdering, påpekade Lagrådet, skulle detta kunna sättas ifråga. Men vid bedömningen måste också ingå överväganden som Lagrådet inte har i uppgift att göra – nämligen ”skönsmässiga överväganden av huvudsakligen politisk natur”.¹⁸⁶

Regeringen ansåg att det statliga intresset vägde tyngst.¹⁸⁷ Den borgerliga minoriteten i bostadsutskottet anförde avvikande uppfattning.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Prop. 2001/02:58 bilaga 11 s. 101-102.

¹⁸⁷ Prop. 2001/02:58 s.38.

¹⁸⁸ 2001/02:BoU4 s. 27.

5 Den kommunala beskattningsrätten

5.1 Beskattningsrättens innebörd

Den kommunala beskattningsrätten är en del av och en förutsättning för den kommunala självstyrelsen och har varit det sedan de första kommunalförordningarnas tid.¹⁸⁹ 1 kap. 7 § andra stycket RF föreskrev tidigare att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Idag finns bestämmelsen i 14 kap. 4 §, med den skillnaden att ”uppgifter” har bytts ut mot ”angelägenheter”. Den kommunala beskattningsrätten, som en del av den kommunala självstyrelsen, kan i viss mån också sägas garanteras av 14 kap. 2 §.¹⁹⁰ Grundlagsskyddet gäller inte enbart finansieringen av kommunernas fria sektor utan också all annan kommunal verksamhet.¹⁹¹

I motiven till RF uttalades att den kommunala initiativrätt som ryms inom den fria sektorn är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten, som därför ansågs värd att grundlagsförankra.¹⁹² Värt att notera är att FU¹⁹³ och GLB¹⁹⁴ uttryckligen gjorde denna rätt beroende av lagstiftning, medan regeringens förslag inte innehöll någon sådan formulering. Detta ska dock inte förstås som så att regeringen var villig att gå längre än de båda utredningarna.¹⁹⁵ Liksom beredningen ansåg nämligen departementschefen, med hänvisning till 1971 års kommunalekonomiska utredning, att det var olämpligt att införa mera kategoriska grundlagsföreskrifter om den kommunala beskattningsrätten.¹⁹⁶ Till detta bör läggas att han påpekade att bestämmelsen måste uppfattas som ett principstadgande och att kommunerna därför inte har någon garanterad rätt att helt fritt besluta om sina skattesatser.¹⁹⁷ Han uttalade vidare

¹⁸⁹ Stjernquist 1999 s. 312.

¹⁹⁰ Bohlin 2011 s. 169; Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 1 kap. 1 § under rubriken Kommunal självstyrelse.

¹⁹¹ SOU 1996:129 s. 202-203.

¹⁹² Prop. 1970:90 s. 190 – 191.

¹⁹³ SOU 1963:16 s. 72.

Flera remissinstanser påpekade att de önskade se en starkare konstitutionell ställning för den kommunala självstyrelsen. Se SOU 1965:2 s. 97-99.

¹⁹⁴ SOU 1972:15 s. 23.

GLB var ovillig att införa några garantier eftersom den inte ville föregripa 1971 års kommunalekonomiska utredning. Se SOU 1972:15 s. 161. Kommunalekonomiska utredningens arbete utmynnade emellertid inte i ett starkare skydd. Utredningen fick inte ens i uppdrag att utreda frågan om några grundlagsgarantier. Se Vogel 1993 s. 69. Man kan därför fråga sig vilken betydelse utredningens betänkande verkligen kan ha haft för grundlagsarbetet.

¹⁹⁵ Vogel 1993 s. 71.

¹⁹⁶ Prop. 1973:90 s. 190.

¹⁹⁷ Prop. 1973:90 s. 231.

att principen är underkastad nuvarande 8 kap. 2 § första stycket 3 som föreskriver att grunderna för den kommunala beskattningen bestäms i lag.¹⁹⁸ Nergelius har påpekat att 14 kap. 4 § är rimligt klar till sin innebörd och att man kan ifrågasätta om det verkligen är ett principstadgande. Han menar att man bör vara försiktig med att fästa för stor vikt vid departementschefens uttalande på grund av dess ålder.¹⁹⁹ Enligt Vogel ska departementschefens ord förstås så att kommunerna enbart har en befogenhet att besluta om skatt enligt de grunder som bestäms i lag; utan sådana ”var befogenheten inte tillräckligt konkretiserad för att kunna utövas, och i denna bemärkelse var grundlagen inte tillräcklig som grundval för kommunala beslut om skatteuttag”.²⁰⁰ Idag utgörs grunden för kommunalskatten av en renodlad inkomstskatt som regleras i IL. Man kan dock tänka sig att riksdagen beslutar om andra grunder.²⁰¹ 8 kap. 2 § första stycket 3 avser förstås kommunal beskattning i allmänhet, oavsett grund.²⁰² Självstyrelsekommittén påpekade att det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan sådana bestämmelser som endast avser grunderna för den kommunala beskattningen och sådana som även berör den kommunala beskattningsrätten i sig och tillade att ”principerna för vad som skall ligga till grund för den kommunala beskattningen påverkar onekligen beskattningsrättens innehåll och funktion”.²⁰³

Den kommunala beskattningsrätten kompliceras dessutom av några andra faktorer. För det första kan konstateras, utifrån den lydelse 14 kap. 4 § har, att kommunerna endast får ta ut skatt i den omfattning det krävs för att de ska kunna sköta sina angelägenheter – vare sig dessa angelägenheter faller under den allmänna eller den specialreglerade kompetensen.²⁰⁴ Detta innebär att riksdagen genom statsbidrag kan påverka kommunalskatternas höjd. För det andra kan konstateras att riksdagen inte bara beslutar om grunderna för den kommunala beskattningen, utan också enligt 1 kap. 4 § om skatt till staten. Den kommunala beskattningen kan enligt Självstyrelsekommittén inte ses isolerad från den statliga; staten måste göra en skattepolitisk helhetsbedömning.²⁰⁵ Men hur förhåller sig dessa bestämmelser till varandra? Vogel har beklagat sig över att 1976 års kommunalekonomiska utredning²⁰⁶ inte gjorde

¹⁹⁸ Prop. 1973:90 s.191.

¹⁹⁹ Nergelius 2014 s. 346-347.

²⁰⁰ Vogel 1993 s. 72.

²⁰¹ Bohlin 2011 s. 169; Holmberg, m.fl. 2012, kommentaren till 8 kap. 2 § RF under rubriken Grunderna för den kommunala beskattningen; SOU 1996:129 s. 203.

²⁰² Vogel 1993 s. 63.

²⁰³ SOU 1996:129 s. 203-204.

²⁰⁴ SOU 1996:129 s. 203-204; Petrén & Ragnemalm 1980 s. 33.

²⁰⁵ SOU 1996:129 s. 203-204.

²⁰⁶ Utredningen hade i uppdrag att fullfölja det arbete som den tidigare kommunalekonomiska utredningen och 1976 års skatteutjämningsutredning bedrivit. Se SOU 1977:78 s. 63. Liksom sin föregångare fick den inte i uppgift att föreslå åtgärder för ett förstärkt skydd för den kommunala beskattningsrätten. Se SOU 1977:78 bilaga 1 s. 425-430. Istället skulle den pröva begränsningar av beskattningsrätten för att påverka den kommunala utgiftsexpansionen.

något försök att svara på frågan.²⁰⁷ Enligt hans mening är det oklart om 14 kap. 4 § överhuvudtaget ger kommunerna en suverän beskattningsrätt eller om den bara uttrycker en tillåtelse för kommunerna att ta ut skatt. Det senare skulle uttrycka en implicit regel att uttag av skatt egentligen är en rättighet som endast tillkommer staten.²⁰⁸ 1976 års kommunalekonomiska utredning var inte av uppfattningen att befogenheten att ta ut kommunalskatt kunde överföras till riksdagen, men Vogel tvivlar på om slutsatsen verkligen är riktig.²⁰⁹ Nergelius delar dock inte hans skepsis. Eftersom 14 kap. 4 § i jämförelse med de andra grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen framstår som betydligt mer preciserad måste den också vara svårare för riksdagen att inskränka. 1 kap. 4 § föreskriver dessutom enbart att riksdagen beslutar om skatt till staten. Mot bakgrund av detta skulle man kunna hävda att rätten att ta ut kommunalskatt och besluta om dennas storlek enbart tillkommer respektive kommun och därför inte kan överföras till riksdagen. Med detta synsätt kan man ifrågasätta grundlagsenligheten av skattestopp och kommunala utjämningsystem.²¹⁰

5.2 Skattestopp och skattetak

Ett skattestopp innebär att staten beslutar att de kommunala skattesatserna inte får höjas, vilket innebär att alla höjningar hindras. Ett skattetak innebär däremot att staten sätter en högsta tillåten nivå för den kommunala skattesatsen, vilket innebär att kommuner vars skattesats överstiger taket måste sänka skatten. Man bör dock notera att även skattestopp ibland kallas för skattetak.²¹¹ Är då dessa ingrepp förenliga med grundlagens bestämmelser?

Länsdemokratiutredningen konstaterade 1965 att kommunerna sedan gammalt haft rätt att bestämma skattesatsernas höjd.²¹² Enligt 1976 års kommunalekonomiska utredning är nuvarande 14 kap. 4 § inte ett rent programstöd som saknar all rättslig verkan. Bestämmelsen ansågs sätta gränser för riksdagens möjlighet att i lag inskränka beskattningsrätten, men var dessa gränser går kunde inte sägas. Klart var åtminstone att beskattningsrätten inte helt kan avskaffas.²¹³ Utredningen påpekade att ingrepp i den kommunala beskattningsrätten som är så djupgående att de inkräktar på den kommunala självstyrelsen är grundlagsstridiga. Formuleringen är i mina ögon inte särskilt lyckad. Lagstiftaren inkräktar nämligen ideligen på den kommunala självstyrelsen, bland annat genom ingrepp i den kommunala beskattningsrätten, vilket är helt grundlagsenligt så länge inte själva grundlagsskyddet träds förnär.

²⁰⁷ Vogel 1993 s. 101.

²⁰⁸ Vogel 1993 s. 63.

²⁰⁹ Vogel 1993 s. 107.

²¹⁰ Nergelius 1997 s. 51-52.

²¹¹ Det gjorde till exempel Lagrådet om det skattestopp som gällde för år 1990. Se nedan.

²¹² SOU 1965:54 s. 99.

²¹³ SOU 1977:78 s. 144.

Utifrån motiven till RF kom utredningen slutligen fram till att riksdagen i lag har möjlighet att inskränka kommunernas möjlighet att besluta om skattesatsernas höjd.²¹⁴ Det framhölls dock att det är tveksamt om detta gäller vilka skattetak som helst. Ju mindre utrymme för skattehöjningar som ett skattetak ger, desto sämre överensstämmelse med RF. Vidare ansågs tidsbegränsade skattetak rimma bättre med grundlagen än permanenta. Ytterst är det riksdagen som har att avgöra ett skattetaks grundlagsenlighet,²¹⁵ men den kommunala beskattningsrätten måste alltid ha ett betydande reellt innehåll.²¹⁶ Eftersom utredningen stannade för en lösning som byggde på frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun föreslog den heller inte något skattetak.²¹⁷ På så sätt slapp man att gå till botten med problemet.²¹⁸

I en bilaga till utredningens betänkande finns en analys genomförd av statsvetarna Gunnar Wallin och Bengt Owe Birgersson. Författarna konstaterade att ju mer ett skattetak minskar kommunernas möjligheter att sköta sina uppgifter, desto tveksammare är det rent konstitutionellt. Det viktigaste för bedömningen är således inte takets konstruktion, utan dess verkningar. Dessutom skulle skattetak användas med stor urskillning och varsamhet.²¹⁹ Vogel har hävdats att de bägge författarna gjorde samma misstag som den kommunalekonomiska utredningen genom att utgå från att RF ger verkliga garantier för den kommunala beskattningsrätten, vilka skulle vara starkare än 1 kap. 4 §. Som ovan anført är kärnfrågan enligt hans uppfattning om RF överhuvudtaget ger kommunerna en sådan garanti på bekostnad av riksdagens kompetens.²²⁰

Första gången KU uttalade sig om kommunala skattetaks förenlighet med RF var 1981, då det yttrade sig över en motion i frågan. Utskottet fann att sådana skulle komma att beskära den kommunala friheten hårt. Den kommunala beskattningsrätten måste enligt utskottet ha ett reellt innehåll och den aldrig får upphävas genom lag. Det hette vidare att skattetak aldrig får vara så ingripande att de omöjliggör kommunernas fria sektor eller helt fråntar dem möjligheten att besluta om beskattningens storlek. Därför borde också enligt utskottets mening ingrepp i beskattningsrätten undvikas.²²¹ Frågan om inskränkningar i den kommunala beskattningsrätten kom på nytt att diskuteras i samband med 1982 års budgetproposition. KU fann att inga av de aktuella förslagen var grundlagsstridiga.²²² FiU avvisade dem däremot, eftersom

²¹⁴ SOU 1977:78 s. 63, 427 och 143-144.

²¹⁵ SOU 1977:78 s. 144-145.

²¹⁶ SOU 1977:78 s. 175.

²¹⁷ SOU 1977:78 s. 29.

²¹⁸ Vogel 1993 s. 106.

²¹⁹ SOU 1977:78 bilaga 2 s. 446-447.

²²⁰ Vogel 1993 s. 108.

²²¹ 1980/81:KU22 s. 7-9.

²²² KU 1981/82:6y s. 4-5.

de ansågs vara ett mycket allvarligt steg som kunde innebära längre gående ingrepp i framtiden.²²³

1990 lade regeringen fram ett förslag om tillfälligt kommunalt skattestopp för år 1991.²²⁴ Ärendet kan sägas vara början på den konflikt om gränserna för den kommunala självstyrelsen som kulminerade kring millennieskiftet.²²⁵ I lagrådsremissen hävdades att all offentlig makt härrör från staten och att alla kommunala beslut grundas på statligt delegerad beslutanderätt.²²⁶ Lagrådet fann påståendet föga träffande, eftersom den kommunala självstyrelsen i RF:s portalparagraf framställs som en av grundpelarna för den svenska demokratin. Beaktat att riksdagen enligt 1 kap. 4 § är folkets främsta företrädare och att även kommunernas allmänna kompetens grundas på av en riksdagen stiftad lag, dvs. KL, kan man enligt min mening fråga sig om inte regeringens påstående trots allt är riktigt, trots att den svenska folkstyrelsen sägs förverkligas genom kommunal självstyrelse. Därefter konstaterade Lagrådet att vissa begränsningar i beskattningsrätten får göras eftersom RF saknar garantier för att denna lämnas oinskränkt samtidigt som grunderna för den kommunala beskattningen ska bestämmas i lag. Lagrådet gav uttryck för samma tankar som Wallin och Birgersson och konstaterade följande:

”Frågan hur långtgående sådana ingripanden får göras måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de ska gälla. Inom vissa ramar blir emellertid gränsdragningen en politisk snarare än en rättslig fråga.”²²⁷

Det föreslagna skattestoppet ansågs därför konstitutionellt godtagbart.²²⁸ Vogel har påpekat att lagrådsyttrandet var ett ”juristens undvikande svar på besvärliga frågor”.²²⁹

Det kommunala skattestoppet kom sedan i regeringens kompletteringsproposition att utsträckas till att även omfatta år 1992.²³⁰ KU utgick från sitt betänkande 1981 och yttrade att utrymmet för ett kommunalt skattetak är begränsat.²³¹ Påståendet kan dock ifrågasättas. De många ingrepp som gjorts i den kommunala beskattningsrätten kan göra det svårt att urskilja några konstitutionella gränser.²³² Därför var det heller inte överraskande att KU efter

²²³ 1981/82:FiU20 s.

²²⁴ Prop. 1989/90:150 bilaga 4.4 s. 32.

²²⁵ Nergelius 2014 s. 348.

²²⁶ Prop. 1989/90:150 bilaga 4 s. 12.

²²⁷ Prop. 1989/90:150 bilaga 4.4 s. 32-33.

²²⁸ Prop. 1989/90:150 bilaga 4.4 s. 32-33.

²²⁹ Vogel 1993 s. 60.

²³⁰ Prop. 1989/90:150 bilaga 4 s. 35.

²³¹ 1989/90:KUy9 s. 2.

²³² Vogel 1993 s. 109-110.

”en samlad bedömning av syftena” kom fram till att ett tidsbegränsat skattestopp var godtagbart.²³³ Man kan förstås fråga sig vad en samlad bedömning av syftena har att göra med de aktuella bestämmelserna i RF. Det kan naturligtvis inte vara så att ändamålen skulle helga medlen när det gäller att avgöra var gränsen går mellan ett tillåtet och ett otillåtet ingrepp i den kommunala beskattningsrätten. Däremot kan det vara så att en avvägning av ändamål och medel är den enda lösning som RF:s vaga bestämmelser erbjuder.²³⁴

Sedermera beslutade regeringen att förlänga skattestoppet till att även omfatta år 1993. Lagrådet godtog förlängningen ”med ett år”.²³⁵ Hur detta ska förstås är inte säkert. Menade Lagrådet att det enbart kunde godtas ett år men inte fler?²³⁶ Kommande år väcktes motioner om nya skattestopp, men regeringen valde andra tillvägagångssätt för att motverka höjningar av kommunalskatterna. Bland annat användes sänkningar av det generella statsbidraget som en sanktion mot de kommuner som höjde skatten. Lagrådet konstaterade att regeringens förslag kunde godtas.²³⁷

Självstyrelsekommittén gjorde ett försök att formulera riktlinjer för vilka inskränkningar i beskattningsrätten som är konstitutionellt godtagbara. Skattestopp bedömdes vara det grövsta ingreppet och därför också ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Skattetak kan dock beroende på sin konstruktion vara än värre. Enligt kommittén gäller för alla ingrepp i den kommunala beskattningsrätten att ju mer ingripande de är, desto betänkligare blir de rent konstitutionellt.²³⁸ Principens användningsområde kom med andra ord att utsträckas till att omfatta alla slags ingrepp. Enligt min mening är detta ständigt upprepade resonemang mer eller mindre uppenbart och ger inte mycket vägledning för bedömningen av huruvida en inskränkning är grundlagsenlig. Kommittén förklarade att ingrepp i den kommunala beskattningsrätten, liksom andra ingrepp i den kommunala självstyrelsen, måste vägas mot motstående intressen. Därför ansågs skattestopp, skattetak och andra åtgärder med lika ingripande effekter vara godtagbara under särskilda omständigheter och enbart under begränsad tid. Vad som ska avses med begränsad tid är emellertid oklart. Och, vill jag fråga, hur många gånger kan riksdagen förlänga ett skattestopp innan det i praktiken blir att se som mer eller mindre permanent? Kommittén drog dessutom slutsatsen att det inte gick att slå fast beskattningsrättens innebörd i grundlagen och föreslog därför ingen ändring av RF.²³⁹ Slutsatsen måste sägas vara något märklig. För även om det är svårt att fastslå den exakta innebörden, hade kommittén åtminstone kunnat föreslå vissa preciseringar.

²³³ 1989/90:KUy9 s. 2.

²³⁴ Vogel 1993 s. 61.

²³⁵ Prop. 1991/92:150, bilaga II:4:1 s. 137.

²³⁶ Vogel 1993 s. 61.

²³⁷ SOU 1996:129 s. 146-148.

²³⁸ SOU 1996:129 s. 205-206.

²³⁹ SOU 1996:129 s. 207-209.

5.3 Inomkommunala utjämningsystem

5.3.1 Bakgrund

Kortfattat kan utjämningsystem sägas syfta till att möjliggöra en god service i alla kommuner genom att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar.²⁴⁰ Det finns nämligen stora skillnader i skattekraft; Danderyds skattekraft (per invånare) taxeringsåret 2014 var 334 244 kronor medan Årjängs inte var mer än 139 355 kronor.²⁴¹ Statligt finansierade utjämningsystem diskuterades redan på 1800-talet och infördes för första gången 1917.²⁴² Inte förrän på 1980-talet infördes ett system som delvis finansierades inomkommunalt, det vill säga genom överföring av skattemedel från kommuner med hög skattekraft till kommuner med lägre.²⁴³ Kommunalekonomiska utredningen hade några år tidigare tagit avstånd från ett sådant system eftersom det skulle innebära ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.²⁴⁴

2010 års grundlagsreform innebar tillkomsten av en ny bestämmelse i 14 kap 5 §, som föreskriver att kommunerna i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Stadgandet klargör att inomkommunala utjämningsystem är förenliga med RF:s bestämmelser om den kommunala beskattningsrätten. Utformningen har hållits vid för att möjliggöra olika typer av sådana system.²⁴⁵

5.3.2 1995 års utjämningsystem – det första förslaget

1995 infördes ett helt inomkommunalt finansierat utjämningsystem, vars förenlighet med RF kom att bli en av 90-talets mest omdiskuterade konstitutionella frågor.²⁴⁶ Det kom att ersätta tidigare riktade statsbidrag till kommuner med svag ekonomi.²⁴⁷

Regeringens förslag bestod av ett system med både inkomst- och kostnadsutjämning. Inkomstutjämningen skulle finansieras genom avdrag från skatteinkomsterna för kommuner med en beskattningsbar inkomst (per invånare) över riksgenomsnittet, medan de kommuner vars beskattningsbara inkomst

²⁴⁰ SOU 2011:39 s. 11.

²⁴¹ Statistiska centralbyrån.

²⁴² SOU 2000:120 s. 51.

²⁴³ SOU 2000:120 s. 14 och 56.

²⁴⁴ SOU 1977:78 s. 247.

²⁴⁵ SOU 2008:125 s. 539-540 och 697.

²⁴⁶ SOU 2000:120 s. 14; Holmberg m.fl. 2012, kommentaren till 14 kap. 5 § RF.

²⁴⁷ Nergelius 2014 s. 348.

understeg riksgenomsnittet skulle få ett tillägg.²⁴⁸ Kostnadsutjämningsen fungerade likadant: avdrag för kommuner med gynnsamma strukturella förhållanden, tillägg för de med ogynnsamma.²⁴⁹ I betänkandet som föranledde förslaget uttalades att systemet innebar ett visst avsteg från den kommunala självstyrelsen, men frågan diskuterades inte mer än så.²⁵⁰ Några remissinstanser ifrågasatte om systemet var förenligt med RF, men regeringen bemötte aldrig kritiken.²⁵¹

För att inte fördröja lagstiftningsärendets behandling avstod regeringen från att inhämta Lagrådets yttrande, men förslaget kom på FiU:s initiativ ändå att underkastas lagrådsprövning. Warnling-Nerep har uttalat att regeringens förklaring mycket väl kan ha varit en förevändning för att slippa undan granskning.²⁵² Lagrådet konstaterade att förslaget gick ut på att vissa kommuner skulle komma att täcka behovet av medel i andra kommuner, vilket inte ansågs stå i överensstämmelse med ordalagen i nuvarande 14 kap. 4 §. Eftersom den närmre innebörden av lokutionen ”för skötseln av *sina* [min kursivering] uppgifter” inte framgår av förarbetena fann Lagrådet det lämpligt att söka vägledning i lagstiftning och kommunalrättslig praxis, varpå det fann att kommunala befogenheter och skyldigheter utgår från lokaliseringsprincipen, som ju innebär ett krav på anknytning till antingen kommunens område eller dess medlemmar. Därför kunde inte, menade Lagrådet, kommunalskatt uttagen för att tillföras andra kommuner anses vara uttagen för skötseln av kommunens egna uppgifter. Förslaget kränkte således den kommunala beskattningsrätten på ett grundlagsstridigt sätt. Men möjligen, yttrade Lagrådet, kunde syftet med förslaget åtminstone delvis ”tillgodoses med någon annan teknik avseende avgifter och bidrag, vilken inte skulle strida mot regeringsformens bestämmelser”.²⁵³ Detta avslutande uttalande antyder att det var den lagtekniska utformningen och inte skatteutjämningsystemet som sådant som befanns grundlagsstridigt.²⁵⁴ Det här var första gången Lagrådet avstyrkte ett lagförslag som stridande mot grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen. Lagrådets reaktion kan uppfattas som oväntat stark med tanke på skatteutjämningsystemens långa historia, men värt att notera i sammanhanget är att något sådant system aldrig förr underkastats Lagrådets prövning.²⁵⁵

KU påminde om att 14 kap. 4 § enbart är ett principstadgande, vilket ju tidigare klargjorts i förarbetena. Bestämmelsen måste enligt utskottet ses mot

²⁴⁸ Prop. 1994/95:150 bilaga 7 s.29.

²⁴⁹ Prop. 1994/95:150 bilaga 7 s. 37.

²⁵⁰ SOU 1994:144 s. 24.

²⁵¹ SOU 1996:129 s.157; prop. 1994/95:150 bilaga 7 s. 29-31.

²⁵² Warnling-Nerep 1995 s. 258.

²⁵³ 1994/95:FiU19 bilaga 2 s. 98-102.

²⁵⁴ Nergelius 1997 s. 44.

²⁵⁵ Nergelius 1997 s. 43.

en historisk bakgrund. Kommunala skatteutjämningsystem fanns redan innan RF infördes och även efter denna tidpunkt hade nya sådana system trätt i kraft. Enligt KU:s mening måste bestämmelsen förstås som så att den dels ger kommunerna en beskattningsrätt, dels begränsar denna rätt till att avse uppgifter som de genom lag getts befogenhet eller ålagts att sköta. Enligt utskottet var lokutionen ”skötseln av sina uppgifter” i första hand riktad till kommunerna och inte till staten. Det är alltså riksdagen som närmre bestämmer om vilka åligganden kommunerna kan och ska ha, vilket även ansågs framgå av konstitutionell praxis.²⁵⁶ Dessutom, påpekade KU, utgick inte alltid de lagar som utsträckte den kommunala kompetensen (numera samlade i KBefL) från lokaliseringprincipen.²⁵⁷ KBefL ger dock kommunerna utökade befogenheter men knappast åligganden. Utskottets argument måste därför sägas vara något haltande.²⁵⁸ Rättsfrågan här är alltså, vilket säkert har framgått, om lokaliseringprincipen binder även riksdagen. I den juridiska litteraturen tycks åsikterna gå isär. Sterzel verkar vara av uppfattningen att principen inte binder riksdagen, medan Nergelius menar att det var självklart att kommunalskatt enbart skulle få tas ut för finansiering av verksamhet i den egna kommunen.²⁵⁹ 14 kap. 4 § kan dock inte sägas vara lika klar och tydlig som Nergelius hävdar. Att kommunerna på eget bevåg inte får ta ut skatt för annat än skötseln av sina uppgifter framgår av en enkel e contrario-tolkning, men att riksdagen skulle vara bunden av bestämmelsen på så sätt att den inte skulle kunna ålägga kommuner att ta ut skatt för finansieringen av andra kommuners verksamhet är inte vara lika uppenbart. Även KU måste ha varit av denna uppfattning, eftersom det påpekade att Lagrådets tolkningsresultat inte var det enda möjliga. Därefter återkom utskottet till sin käpphäst att riksdagen är den bäst lämpade grundlagstolkaren. Det ansåg dock att det var viktigt att det inte rådde osäkerhet kring RF:s tillämpning och förordade därför en annan utformning av skatteutjämningsystemet.²⁶⁰

5.3.3 1995 års utjämningsystem – det andra förslaget²⁶¹

Eftersom riksdagen begärde ett nytt förslag presenterade regeringen senare samma år ett nytt utjämningsystem med annorlunda lagteknisk utformning. Skillnaden gentemot det förra förslaget var att det inte föreskrev att en kommun skulle få ett tillägg till eller avdrag från sina skatteinkomster, utan istället

²⁵⁶ 1994/95:KU6y s. 8 -10.

²⁵⁷ 1994/95:KU6y s. 10.

²⁵⁸ Warnling-Nerep 1996/97 s. 756-757.

²⁵⁹ Sterzel 2009 s. 104; Nergelius 2014 s. 346-347.

²⁶⁰ 1994/95:KU6y s. 11.

²⁶¹ Se SFS 1995:1514, SFS 1995:1515, SFS 1995:1516 samt SFS 1995:1517. Lagarna upphävdes 2005 och ersattes av lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

användes termerna ”bidrag” och ”avgift”. Regeringen uttalade i propositionen att förslaget låg i linje med konstitutionell praxis samtidigt som det gav samma effekter som det förra.²⁶² Det första förslaget hade prövats av Lagrådets första avdelning, medan det andra kom att prövas av Lagrådets andra avdelning, vilket kanske inte är så irrelevant som det låter.²⁶³ Det andra Lagrådet motsatte sig nämligen inte det nya förslaget. Vid granskningen påpekades att det för de enskilda kommunerna knappast fanns någon praktisk skillnad mellan dem, men att valet av lagteknisk lösning ändå kunde ha stor betydelse för bedömningen.²⁶⁴ Nergelius har påpekat att det andra Lagrådet (och senare även KU) tolkade det första Lagrådets yttrande som om i stort sett varje form av lagteknisk ändring skulle göra ett nytt förslag grundlagsenligt.²⁶⁵ Det andra Lagrådet påpekade att det nya förslaget förvisso syftade till att åstadkomma en förstärkning av andra kommuners ekonomi, men att det inte innebar någon direktfinansiering genom skattemedel. Avgifter täcks nämligen inte formellt av ordalydelsen i 14 kap. 4 §.²⁶⁶ Nergelius har invänt också mot detta. Att enbart byta ut beteckningarna avdrag och tillägg mot avgift och bidrag kan enligt hans mening inte ha gjort det andra förslaget grundlagsenligt. Något stöd för en sådan hållning finner han heller inte i det första Lagrådets yttrande. Vidare har han hävdats att det andra förslaget visst byggde på direktfinansiering, eftersom ändringarna var rent terminologiska.²⁶⁷ Om man ansluter sig till Nergelius argumentation kan det andra förslaget inte ha varit grundlagsenligare än det första. Sterzel verkar emellertid inta en något mer försiktig hållning. Han har noterat att det förvisso är en beaktansvärd synpunkt att de båda förslagen ledde till samma resultat, men att det ändå är svårt att komma ifrån den lagtekniska skillnaden mellan förslagen. Han har däremot framhållit att det hade legat inom Lagrådets befogenhet att avstyrka även det nya förslaget.²⁶⁸

Lagrådet uttalade också att förslaget knöt an till tidigare utjämningsystem, vilka kan sägas ge uttryck för en utfyllande konstitutionell praxis.²⁶⁹ Detta påstående är enligt Nergelius felaktigt, eftersom 1995 års skatteutjämningsystem byggde på en annan lagteknisk utformning än tidigare sådana.²⁷⁰ Stjernquist har noterat att förespråkare för inomkommunala utjämningsystem inte

²⁶² Prop. 1995/96:64 s. 28.

²⁶³ Håkan Strömberg har påpekat att, eftersom Lagrådet normalt arbetar på flera avdelningar med helt olika personsammansättning, det inte finns några ”starkare garantier för enhetlighet och konsekvens i lagrådets bedömning av olika lagförslag”. Se Strömberg 1989 s 212.

²⁶⁴ Prop. 1995/96:64 bilaga 2 s.78-79.

²⁶⁵ Nergelius 1997 s. 44.

²⁶⁶ Prop. 1995/96:64 bilaga 2 s. 80.

²⁶⁷ Nergelius 1997 s. 43-47.

²⁶⁸ Sterzel 2009 s. 104.

²⁶⁹ Prop. 1995/96:64 bilaga 2 s. 80.

²⁷⁰ Nergelius 1997 s. 43-44.

Nergelius poängterar att ”[d]e kommuner som är nettobetalar till staten [...] får vidkännas ett direkt avdrag från de skattemedel som dess kommunmedborgare erlagt till staten och som normalt, om inte utjämningsystemet funnits, skulle betalats ut från staten till kommunerna.

sällan bygger sin talan på just konstitutionell praxis. Precis som Nergelius har han frågat sig om det är lämpligt att ge sådan praxis företräde framför grundlagen.²⁷¹

5.3.4 Efterspelet

I doktrinen har påpekats att RF borde ge uttryck för inomkommunala utjämningsystems grundlagsenlighet.²⁷² Även Självstyrelsekommittén var av denna uppfattning och föreslog därför en klargörande grundlagsbestämmelse, trots att den ansåg att sådana system var konstitutionellt godtagbara.²⁷³ Dessutom gjordes några allmänna uttalanden. Bland annat påstods att utjämningsystem ger den kommunala självstyrelsen en materiell innebörd och att effekterna tar ut varandra, eftersom självstyrelsen ökar för kommuner med låg skattekraft i samma omfattning som den minskar för kommuner med hög skattekraft.²⁷⁴ Warnling-Nerep har påpekat kommittén knappast behandlade kommunerna intresse seriöst. En utjämning av resurser skulle nämligen inte kunna göras till en självstyrelsefråga. Tvärtom visar enligt henne en sådan argumentation på hur principen kan nyttjas för egna syften.²⁷⁵ Hennes poäng väger onekligen tungt. Det är förvisso så att vissa mindre bemedlade kommuner inte skulle ha råd att finansiera någon fri sektor om det inte vore för utjämningsystemen, men detta enbart av den anledningen att staten genom kommunala åligganden helt bundit upp deras skatteintäkter. Lägg därtill riksdagens möjlighet att besluta om skattestopp. För övrigt borde de rent finansiella förutsättningarna skiljas från de juridiska, de rent faktiska från de rättsliga.

Självstyrelsekommittén kritiserades också av Nergelius för att den inte gjorde någon kritisk analys av utjämningsystemets förenlighet med RF. Den

I stället fördelas dessa summor nu till de gynnade kommunerna [...]. Tidigare system för kommunal skatteutjämning har byggt på en konstruktion där staten betalat ut högre bidrag till vissa kommuner än till andra och därvidlag frångått annars gällande beräkningsgrunder för utbetalning av statsbidrag till kommuner, men nuvarande system är helt inomkommunalt finansierat och innebär att vissa kommuner subventionerar den kommunala verksamheten i andra kommuner.”

²⁷¹ Stjernquist 1999, s. 327-328.

²⁷² Stjernquist 1999 s. 327-328.

²⁷³ SOU 1996:129 s. 44, 39 och 221-222.

Kommittén gjorde dessutom en bedömning av två andra utjämningsmodellens grundlagsenlighet. Den första modellen konstrueras med en statskommunal basskatt och innebär att kommunerna bara kan ta ut skatt för finansiering av den fria sektorn. En sådan ordning ansågs oförenlig med den kommunala självstyrelsen. Den andra modellen bygger på att den del av en fysisk persons inkomst som överstiger brytpunkten för statlig skatt enbart beskattas statligt, vilket leder till minskade skillnader mellan landets kommuner. En sådan modell ansågs inom vissa gränser vara grundlagsenlig. Se SOU 1996:129 s. 213-223. Modellerna har tidigare redovisats i Ds. 1993:68.

²⁷⁴ SOU 1996:129 s. 191, 217 och 132-134.

²⁷⁵ Warnling-Nerep, s. 755.

föreslagna grundlagsbestämmelsen var enligt honom ett tyst medgivande av att systemets grundlagsenlighet var minst sagt tveksam.²⁷⁶

Frågan kom att ställas på sin spets i ett resningsärende (RÅ 2000 ref. 19) i HFD några år senare. En kommun yrkade att lagstiftningen inte fick tillämpas eftersom den stod i uppenbar strid med grundlagen. HFD anförde att nuvarande 14 kap. 4 § avsiktligt givits en vid utformning och att den omtvistade lagstiftningen låg i linje med den konstitutionella praxis som utvecklats under lång tid. Skatteutjämningsystemet ansågs således inte stå i uppenbar strid med RF och resningsansökningen avslogs. HFD kan inte sägas ha tolkat RF:s bestämmelser extensivt utan snarare på ett sätt som belyser grundlagstolkningens strikthet.²⁷⁷ Domstolen fäste dock vikt vid motivuttalandena till RF, vilket Nergelius har ställt sig skeptisk till. Motiven nämner dessutom enbart ”skatteuttagets storlek” och inte att kommunalskatt skulle kunna tas ut för finansieringen av andra kommuners verksamhet.²⁷⁸

²⁷⁶ Nergelius 1997 s. 50.

²⁷⁷ Sterzel 2009 s. 104.

²⁷⁸ I RÅ 1997 ref. 18 kom HFD fram till att klar lagtext ska ha företräde framför oklara lagmotiv. Se Nergelius 2014 s. 347.

6 Frågan om grundlagsskyddet i doktrinen

Frågan om huruvida det finns några konstitutionella gränser för riksdagens möjlighet att i lag göra ingrepp i den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten medelst 8 kap. 2 § första stycket 3 RF har diskuterats tämligen flitigt i den juridiska doktrinen, om än ofta i ganska korta ordalag. Om detta handlar följande kapitel. Det kan tyckas krystat att skjuta in en så pass central del i slutet av uppsatsen, men det är lämpligt av pedagogiska och praktiska skäl.

Grundlagsskyddet hänger nära ihop med vilken innebörd som ges principerna. Jag vill framhålla att det naturligtvis är vanskligt att tala om ett skydd för något som faktiskt saknar en någorlunda strikt definition. Att begreppet kommunal självstyrelse är diffust har påpekats i doktrinen av flera författare. Enligt Lavins uppfattning är det svårt att se något substantiellt innehåll i det. Andra författare har anfört att det är ett honnørsord med vag innebörd.²⁷⁹ Begreppet är därmed inte helt lämpligt att göra till föremål för rättslig tolkning.²⁸⁰ Man kan fråga sig om 1 kap. 1 § överhuvudtaget har någon rättslig betydelse.²⁸¹ Det torde emellertid vara helt oomtvistat att bestämmelsen är rättsligt bindande. Det är förvisso ett principstadgande, men inte ett rent målsättningsstadgande.²⁸²

I realiteten avgör riksdagen vilka ingrepp i den kommunala självstyrelsen som är godtagbara, varför principens grundlagsskydd blir bräckligt. Detta är tveklöst den förhärskande uppfattningen i doktrinen.²⁸³ Den kommunala självstyrelsen blir med andra ord beroende av den tillfälliga riksdagsmajoriteten.²⁸⁴ Konsekvenserna av Självstyrelsekommitténs resonemang tycks vara att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen alltid skulle vara tillåtna om de motiveras av värden som riksdagen anser vara tillräckligt viktiga.²⁸⁵

En intressant fråga är om riksdagen är förhindrad att i speciallag reglera all kommunal verksamhet så att utrymmet för och finansieringen av en fri sektor omöjliggörs. Enligt Warnling-Nerep tycks det inte finnas några konstitutionella hinder mot en sådan utveckling.²⁸⁶ RF:s förarbeten understryker förvisso

²⁷⁹ Lavin 2001 s. 156; Warnling-Nerep 1996/97 s. 752; Holmberg & Stjernquist 1980 s. 41.

²⁸⁰ Holmberg & Stjernquist 1980 s. 20 och 43; Jfr Sterzel 2009 s. 257.

²⁸¹ Sterzel 2009 s. 257.

²⁸² Nergelius 1997 s. 37.

²⁸³ Bull 1999 s. 110-111; Lavin 2001 s. 156; Marcusson 1992 s. 36; Marcusson 1994 s. 180; Petrén & Ragnemalm 1980 s. 32-33; Riberdahl 1993 s. 163; Sterzel 2009 s. 104 och 257;

Torngren 2004 s. 58-59; Warnling-Nerep 1995 s. 234-235; Warnling-Nerep 1996/97 s. 757.

²⁸⁴ Marcusson 1992 s. 36; Warnling-Nerep 1996/97 s. 757; Torngren 2004 s. 58-59.

²⁸⁵ Nergelius 1997 s. 48-49.

²⁸⁶ Warnling-Nerep 1996/97 s. 754; Warnling-Nerep 1995 s. 232-233.

vikten av en sådan sektor och 14 kap. 2 § tycks förutsätta existensen av denna, men det måste påminnas om att den allmänna kompetensen utgår från KL och inte RF.

Den kommunala beskattningsrätten har ingående behandlats av Vogel i en artikel publicerad i *Förvaltningsrättslig tidskrift*. Hans slutsats är att det är svårt att utskilja några konstitutionella gränser för riksdagens lagstiftningskompetens på området.²⁸⁷ Som ovan nämnts har han ifrågasatt om nuvarande 14 kap. 4 § ens ger kommunerna en suverän beskattningsrätt. Om så inte är fallet skulle bestämmelsen enbart uttrycka en implicit regel att denna rätt ytterst tillkommer staten. Men eftersom bestämmelsen är mer preciserad än de övriga grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen finns alltså också den motsatta uppfattningen, nämligen den att principen måste förstås så att enbart kommunerna har rätt att ta ut kommunalskatt och bestämma över dennas storlek.

Bestämmelserna i RF, de oklara förarbetena och den konstitutionella praxis som kan sägas ha utvecklats kan kombinerat leda till slutsatsen att det inte finns några rättsliga gränser för riksdagens möjlighet att begränsa den kommunala självstyrelsen – och därmed inget grundlagsskydd. Nergelius är från rättskällesynpunkt kritisk till detta förvisso vanliga synsätt, eftersom han som ovan nämnts anser att grundlagsstadganden borde äga företräde framför förarbeten och praxis, vilka snarare skulle vara att se som utfyllande tolkningsdata. Att KU och Lagrådet (fram till 1995) har godtagit alla inskränkningar i självstyrelsen kan enligt honom ses som ”ett uttryck för en viss undfallenhet gentemot lagstiftaren” eller som ”konstitutionell praxis av stor vikt”.²⁸⁸ Man kan vara kritiskt inställd till de vanligt förekommande hänvisningarna till sådan praxis, eftersom det inte förklarats vari praxisen består, annat än att ett eventuellt grundlagsstridigt förfarande pågått under lång tid.²⁸⁹ Det bekymmersamma skulle således inte vara konstitutionell praxis som fenomen, utan snarare att begreppet på ett lättvindigt vis används för att rättfärdiga konstitutionellt tveksamma ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

²⁸⁷ Vogel 1993 s. 109-110.

²⁸⁸ Nergelius 1997 s. 38-39.

²⁸⁹ Nergelius 1997 s. 38 och 53.

7 Ett förstärkt grundlagsskydd

Flera statliga utredningar har utrett om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd borde stärkas och hur detta skulle kunna genomföras. Även i den juridiska litteraturen har frågan berörts. I det här kapitlet avhandlas två vitt skilda metoder för att stärka skyddet: en fastslagen ansvars- och uppgiftsfördelning och en formaliserad ordning för samråd mellan stat och kommun. Bland de andra alternativ som står till buds kan nämnas bestämmelser till skydd för den kommunala självstyrelsen efter mönster av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. 20 § RF²⁹⁰ och ett krav på kvalificerad majoritet för vissa begränsningar av självstyrelsen.²⁹¹ Slutligen finns också lösningar av mer allmänt slag. Det rör sig till exempel om införandet av en författningsdomstol, vetorätt för lagrådet och en mer rättsligt inriktad granskning i KU.²⁹²

I sammanhanget kan noteras att den rådgivande kongress som övervakar den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse²⁹³ uppmanade den svenska regeringen att skapa en tvistlösningsmekanism med uppgift att pröva innebörden av den kommunala självstyrelsen. En sådan mekanism skulle kunna utgöras av en särskild parlamentarisk nämnd som vid riksdagens bredning prövar lagförslags förenlighet med den kommunala självstyrelsen. Regeringen avvisade förslaget eftersom KU redan ansågs fylla denna funktion.²⁹⁴

7.1 En grundlagsreglerad ansvars- och uppgiftsfördelning

En rad utredningar har haft i uppdrag att överväga uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, men ingen av dem tycks ha föreslagit någon grundlagsreglerad avgränsning. Till exempel var en av utgångspunkterna för Ansvarskommitténs uppdrag att statens yttersta ansvar för den offentliga sektorn och för det politiska beslutsfattandet inte fick rubbas.²⁹⁵ Självstyrelsekommittén fann att det inte var lämpligt genomföra en avgränsning av statliga och kommunala uppgifter, särskilt eftersom diskussionen på senare tid handlat om

²⁹⁰ Torngren 2004 s. 60.

²⁹¹ Warnling-Nerep 1996/97 s. 751.

²⁹² Lindholm 2002 s. 43.

²⁹³ Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse – självstyrelsekonventionen – är en konvention vars syfte är att stärka den kommunala självstyrelsen i Europa genom att fastslå grundläggande principer för relationen mellan stater och deras kommuner. Sverige ratificerade den 1989. I propositionen om godkännande av konventionen uttalade regeringen att det svenska rättssystemet uppfyllde konventionens krav och att några lagändringar därför inte var nödvändiga. Se prop. 1988/89:119 s. 1-2.

²⁹⁴ SOU 2007:93 s. 32-33 och s.95.

²⁹⁵ Dir. 2003:10 s.

ökad samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna.²⁹⁶ GLU:s expertgrupp delade denna inställning och tillade att det inte var möjligt att utpeka något område där endast kommunerna har ett ansvar. En preciserad uppgiftsfördelning bedömdes leda till onödiga låsningar och täta ändringar.²⁹⁷

GLU uppdrog dock åt statsvetaren Agne Gustafsson att behandla frågan om en s.k. kompetenskatalog i RF.²⁹⁸ I hans rapport förklaras begreppet som en ”eventuell grundlagsreglering av befogenheterna, den offentliga uppgiftsfördelningen mellan olika nivåer i samhället”.²⁹⁹ Det rör sig med andra ord om en avgränsning av statliga respektive kommunala uppgifter, om en fastslagen ansvars- och uppgiftsfördelning för stat respektive kommun.

Ofta har man utgått från att en kompetenskatalog i RF skulle innebära dels ett skydd för den kommunala självstyrelsen, dels en allmän stärkning av den kommunala självstyrelsen. Men så behöver inte vara fallet eftersom en kompetenskatalog lika väl skulle kunna utformas med en försvagad ställning för kommunerna och hårdare statlig kontroll och styrning.³⁰⁰ Jag vill dock framhålla att en försvagad kommunal självstyrelse inte är synonymt med ett försvagat grundlagsskydd för denna – det är två olika frågor. En grundlagsfäst ansvars- och uppgiftsfördelning skulle därför kunna innebära en förstärkning i förhållande till dagens tvivelaktiga skydd, även om en sådan fördelning inte skulle leda till en förstärkt självstyrelse i allmänhet.

En grundlagsreglerad kompetenskatalog skulle inte bara strida mot den samverkanstanke som länge präglat den offentliga sektorn; den skulle också innebära ett helt nytt kommunalrättsligt system i vilket den allmänna kompetensen inte skulle passa in. Även om en kompetenskatalog lämnade visst utrymme för en begränsad allmän kompetens skulle sektorn enbart ge kommunalinvånarna en liten frihet att bestämma över lokala angelägenheter av allmänt intresse. Eftersom den allmänna kompetensen har haft en avgörande betydelse för den kommunala initiativrätten på flera områden³⁰¹ har Gustafsson belyst påståendet med flera historiska exempel. Ett sådant är att Södermanlands läns landsting på hälso- och sjukvårdsområdet och det sociala området öppnade inrättningar eller gav stöd där ansvaret egentligen låg hos staten eller kommunerna eller där ansvarsfrågan var oklar.³⁰²

Att i en grundlagsfäst kompetenskatalog peka ut vissa frågor som kommunala innebär per automatik att man tagit ställning för att andra frågor ska avgöras av staten, så länge inte kompetensfrågan lämnas helt öppen för övriga

²⁹⁶ SOU 1996:129 s. 197-198.

²⁹⁷ SOU 2007:93 s. 82.

²⁹⁸ SOU 2009:17 s. 3.

Bedömningarna och förslagen i Gustafssons rapport är hans egna.

²⁹⁹ SOU 2009:17 s. 14.

³⁰⁰ SOU 2009:17 s. 105.

³⁰¹ SOU 2009:17 s. 106-108.

³⁰² SOU 2009:17 s. 78.

uppgifter.³⁰³ Detta leder tankarna till den uppräknings- eller enumerationsmetod som användes i sockenförordningarna innan 1862 års kommunalförordningar. I dessa räknades nämligen alla de uppgifter upp som kommunerna fick besörja.³⁰⁴ Kommunallagskommittén uttalade redan på 40-talet att en återgång till en sådan lösning skulle vara ett upphävande av den rätt som kommunerna haft att utsträcka den kommunala verksamheten till nya områden, allt efter behov.³⁰⁵

Vad gäller den närmre konstruktionen av en kompetenskatalog kan man utgå från att endast grundprincipen om huvudmannaskapet för en viss sektor skulle ha grundlagsskydd. Detaljbestämmelser skulle kunna utfärdas i lag. Bedömningen av vad som är detaljbestämmelser och vad som inte är det kan dock tänkas leda till rättsliga konflikter.³⁰⁶

Ett närliggande alternativ till en grundlagsreglerad uppgiftsfördelning vore att införa enbart principer för en sådan i grundlag.³⁰⁷ Självstyrelsekommitténs föreslagna bestämmelse att den kommunala självstyrelsen vid all normgivning rörande kommuner ska tillmätas särskild betydelse var också tänkt att uttrycka den så kallade närhetsprincipen, som återfinns i den av Sverige ratificerade europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Enligt artikel 4 punkt 3 i konventionen ska offentliga uppgifter normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren; tilldelning av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi. Närhetsprincipen tar enligt Självstyrelsekommittén inte enbart sikte på geografisk närhet utan också demokratisk. Uppgifter ska således om lämpligt hellre skötas lokalt än centralt och hellre av lokala självstyrelseorgan än av lokala statliga myndigheter. Kommittén ville dock inte uttryckligen ge uttryck för principen i RF, främst på grund av tidsskäl.³⁰⁸ GLU:s expertgrupp påpekade att det vid avvägningen av en ansvars- och uppgiftsfördelning mellan stat och kommun även finns flera andra aspekter att ta hänsyn till, och att det därför framstår ”som mindre lämpligt att endast låta ett av kriterierna återspeglas, nämligen att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt.” En sådan ordning ansågs skapa en oönskad bindning som inte skulle gynna den kommunala självstyrelsen.³⁰⁹

³⁰³ SOU 2009:17 s. 97.

³⁰⁴ SOU 2009:17 s. 95.

³⁰⁵ SOU 1947:53 s. 94.

³⁰⁶ SOU 2009:17 s. 112.

³⁰⁷ Jfr Warnling-Nerep 1996/97 s. 754.

³⁰⁸ SOU 1996:129 s. 197-198 och 252.

³⁰⁹ SOU 2007:93 s. 76-77.

7.2 En grundlagsförankrad ordning för samråd

Ett andra alternativ vore att införa en grundlagsförankrad ordning för samråd mellan staten och kommunerna. Tanken på ett samrådsförfarande är inte ny. Under 1980- och 1990-talen fanns den så kallade stat/kommunberedningen, som emellertid inte var formaliserad utan grundad på praxis.³¹⁰

Ansvarskommittén betonade statens och kommunernas delade ansvar och vikten av ett konstruktivt samspel. Därför föreslogs en fastlagd ordning för samråd som skulle behandla relationen mellan stat och kommun, lagstiftning rörande kommunerna och den kommunala ekonomin. Kommittén föreslog att regeringen skulle reglera samrådet i förordning för att understryka dess varaktighet. Ett särskilt organ inom Regeringskansliet, benämnt Delegationen för samråd mellan staten och kommunerna, föreslogs inrättas. Regeringen skulle utse ledamöter och ordförande, men kommunerna och de föreslagna regionkommunerna skulle föreslå sina representanter.³¹¹ Samrådet skulle inte ge kommunerna någon vetorätt.³¹²

GLU:s expertgrupp gick steget längre än Ansvarskommittén och föreslog att samrådet skulle förankras i RF genom en bestämmelse med följande lydelse: ”Regeringen skall enligt vad som närmare angives i lag samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet.”³¹³ Övergripande bestämmelser om samrådet föreslogs meddelas i lag och mer detaljerade i förordning.³¹⁴ Av motiven till RF framgår dock, vilket expertgruppen noterade, att formerna för regeringens interna beredning av regeringsärenden inte borde låsas fast i grundlag.³¹⁵ Vid remissbehandlingen av GLU:s betänkande föreslog SKL, mot bakgrund av Ansvarskommitténs ovan nämnda betänkande, en bestämmelse liknande den expertgruppen föreslagit. Regeringen anförde att Ansvarskommitténs betänkande bereddes i Regeringskansliet och att det därför inte var möjligt att ta ställning i frågan.³¹⁶

I sammanhanget kan nämnas att 7 kap. 2 § RF numera uttryckligen stadgar att vid beredningen av regeringsärenden ska i den mån det behövs upplysningar och yttranden inhämtas från kommunerna. Regeringen uttalade att den svenska förvaltningstraditionen bygger på att även kommuner och landsting ska rådfrågas i frågor som berör dem.³¹⁷ Remissförfarandet omfattar således

³¹⁰ SOU 2007:10 s. 109-110.

³¹¹ SOU 2007:10 s. 107-113.

³¹² SOU 2007:10 s. 107-115.

³¹³ SOU 2007:93 s. 90.

³¹⁴ SOU 2007:93 s. 89-90.

³¹⁵ Prop. 1973:90 s. 287.

³¹⁶ Prop. 2009/10:80 s. 215-216.

³¹⁷ Prop. 2009/10:80 s. 215-216.

uttryckligen även kommunerna – inte bara myndigheter, sammanslutningar och enskilda.

Fördelen med samrådslösningen är att den inte är konstitutionellt artfrämmande – till skillnad från lösningen i avsnittet ovan. Den torde inte innebära några omvälvande förändringar, varken i politiskt eller konstitutionellt hänseende. Eftersom kommunerna skulle sakna vetorätt skulle dock grundlagskyddet för den kommunala självstyrelsen förbli svagt.

8 Slutsatser och analys

I denna avslutande del av uppsatsen dras slutsatser av resultaten från föregående kapitel och de frågor som ställdes inledningsvis besvaras. Dispositionen följer i stort sett uppsatsens. Först diskuteras den kommunala självstyrelsens innebörd och därefter dess grundlagsskydd. Den kommunala beskattningsrätten avhandlas i ett eget avsnitt. Sist diskuteras de två olika metoderna för att stärka den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

8.1 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är tveklöst en vag princip, vilket naturligtvis inverkar på dess grundlagsskydd. En väsentlig del av uppsatsen har därför ägnats åt att klargöra begreppets betydelse. Ofta sägs den kommunala självstyrelsen vara en princip för relationen mellan den statliga och kommunala nivån som säger att kommunerna själva ska styra inom sina områden. Den första omständigheten av avgörande betydelse är huvudmannaskapet. Det är ytterst tveksamt om kommunerna kan fräntas alla sina angelägenheter, med tanke på att 14 kap. 2 § och 14 kap. 4 § förutsätter att kommunerna har angelägenheter att sköta. RF ger inga besked om någon ansvarsfördelning, men 8 kap. 2 § första stycket 3 föreskriver att kommunala åligganden meddelas i lag. Detta leder in på den andra betydande omständigheten: den kommunala självstyrelsens genomslag på olika kommunala områden. Spörsmålet tycks vara betydligt mer relevant än diskussionen om huruvida principen enbart omfattar den allmänna kompetensen, särskilt nu när 14 kap. 2 § klargör rättsläget. Det torde vara så att, oavsett vad som sägs i portalparagrafen, alla kommunala angelägenheter ytterst delegerats av riksdagen. RF:s förarbeten understryker förvisso vikten av en fri kommunal sektor men det var först genom införandet av 14 kap. 2 § som det av grundlagstexten kom att framgå att kommunerna sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse. Emellertid poängterar bestämmelsen att närmre föreskrifter om detta finns i lag, det vill säga KL, som ju är stiftad av riksdagen. Därmed finns det ingen verklig poäng i att diskutera principens omfattning. Dess genomslag på olika områden är däremot en viktig fråga, eftersom det blir avgörande för kommunernas handlingsfrihet. Genomslaget varierar mellan olika områden, på grund av skiftande behov av statlig styrning. När genomslaget blir så litet att det i praktiken inte finns något kommunalt handlingsutrymme kvar finns det anledning att överväga statligt huvudmannaskap, åtminstone om konstaterandet att den kommunala självstyrelsen är allomfattande ska få någon betydelse.

Hur långtgående inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som kan godtas tycks ytterst bero på vilken vikt som tillmäts motstående samhällliga

värden. 14 kap. 3 § har förändrat regelverket något. Paragrafen kan sägas innebära tre skyldigheter: ett lagförslags konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ska kartläggas, det ska utredas om lagens syfte kan nås på ett mindre ingripande sätt och en bedömning av om lagens syfte motiverar ingreppet ska göras. Bestämmelsens fakultativa karaktär inger dock vissa betänkligheter. Konstitutionellt sett hindras inte riksdagen från att välja ett ingrepp som är mer långtgående än de andra alternativ som kan tänkas stå till buds. Eftersom regeringen aldrig visade något vidare intresse för Lagrådets förslag till mindre inskränkande lösningar bör man inte förvänta sig att bestämmelsen kommer ge upphov till några större förändringar. Helt klart är åtminstone att bestämmelsen inte bidrar till att skapa klarhet kring den kommunala självstyrelsens innebörd eller grundlagsskydd. Konflikten mellan bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och 8 kap. 2 § första stycket 3 återstår – och det är trots allt här problemets kärna finns. Bestämmelsens största förtjänst torde snarare vara, vilket Eliasson antytt, att den garanterar noggranna analyser av vilken påverkan lagförslag kan komma att få för den kommunala självstyrelsen. Den kan heller enligt regeringen inte bli föremål för lagprövning. Oaktat regeringens klagörande är det med tanke på bestämmelsens lydelse svårt att se hur den i realiteten skulle kunna lagprövas.

8.2 Grundlagsskyddet

Eftersom RF inte ger besked om huruvida det finns några konstitutionella begränsningar för riksdagens möjlighet att inskränka den kommunala självstyrelsen bör man söka vägledning i förarbetena – enbart för tvingas konstatera att inte heller dessa ger särskilt många svar. Tvärtom är det så att förarbetena i vissa avseenden kan anses vara svårförenliga med grundlagstexten. Framför allt gäller det 14 kap. 4 §, som behandlas i nästa avsnitt. Grundlagsenligheten av 1995 års utjämningsystem behandlades förvisso i RÅ 2000 ref. 19 men i övrigt saknas praxis. Förvisso finns så kallad konstitutionell praxis, om man överhuvudtaget kan kalla den för det. Följande kan noteras. Sedan 1995 har Lagrådet visat att det inte är främmande för att avstyrka förslag som oförenliga med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen, men varken regeringen eller KU har rättat sig efter avstyrkandena. Vidare har riksdagen godtagit alla de lagförslag som utskottet tillstyrkt. Av dessa lagstiftningsärenden kan man konstatera att den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd i realiteten tycks vara svagt. KU:s slutsats att principen har ett reellt skydd förefaller därmed mindre välgrundad.

Slutligen kan man vända sig till den juridiska litteraturen. I stort sett alla författare som behandlat frågan har av RF:s bestämmelser och förarbeten samt av de ovan nämnda lagstiftningsärendena dragit slutsatsen att den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd är bräckligt. Eller åtminstone att stats-

makterna agerar som om det vore det. Ger lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och 1995 års utjämningsystem uttryck för konstitutionell praxis eller är lagarna i själva verket följden av att riksdagen förfarit grundlagsvidrigt? Det finns inget självklart svar på frågan. Den kommunala självstyrelsens vaghet ger nämligen utrymme för olika tolkningsresultat. Oavsett av vilken uppfattning man är, är det onekligen så att riksdagsmajoriteten i en politisk bedömning avgör vilka lagförslag som är grundlagsenliga och vilka som inte är det. Även efter uppenbarhetsrekvisitets avskaffande torde det vara osannolikt att domstolarna genom sin lagprövningsrätt skulle komma att åsidosätta lagstiftning såsom stridande mot RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen, inte minst på grund av den strikt objektiva grundlagstolkning som HFD tycks ha tillämpat. Att domstolarna annat än i extrema fall, som till exempel vid ett avskaffande av den kommunala beskattningsrätten, åsidosätter lagar som stridande mot den kommunala självstyrelsen är rent olämpligt. Principen tycks nämligen vara så pass vag att den inte är lämpad för rättslig prövning. Detta gäller emellertid inte nödvändigtvis den kommunala beskattningsrätten, eftersom denna framstår som mer preciserad.

Kanske kan man åtminstone skönja vissa gränser avseende riksdagens möjlighet att minska den fria sektorn. Någon rätt till en sådan sektor följer förvisso inte av RF, även om 14 kap. 2 § antyder existensen av den, men dess vikt understryks i förarbetena. Det bör dock framhållas att sektorns gränser på inga sätt och vis garanteras. Konstitutionellt sett tycks därför inget hindra riksdagen från att reducera sektorn så att den blir rent obetydlig.

Efter dessa allmänt hållna kommentarer kan det vara på sin plats att säga något om de ovan nämnda lagstiftningsärendena. Regeringen har använt sig av flera olika typer av styrning: minskning av statsbidrag, införande av tillståndsplikt, stopplagar och förelägganden. Några av ärendena tycks vara konstitutionellt tveksamma, men som Lagrådet påpekat måste även politiska överväganden ingå i bedömningen av huruvida en föreslagen inskränkning kan anses proportionerlig i förhållande till dess syfte. Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar med möjlighet för regeringen att förelägga KF att anordna bostadsförmedling måste sägas vara det ärende som var minst förenligt med RF. Det hade förmodligen varit en bättre lösning från rent konstitutionell synpunkt att rätt och slätt i lag ålägga kommuner att anordna bostadsförmedling. En sak är att förvaltningsdomstol under vissa omständigheter kan upphäva, eller vid förvaltningsbesvär ändra, ett kommunalt beslut, men får verkligen riksdagen ge regeringen möjlighet att diktera innehållet i KF:s beslut? Som Lavin påpekat tycks det inte finnas några konstitutionella hinder mot fler sådana bestämmelser i framtiden.

8.3 Den kommunala beskattningsrätten

Av praktiska skäl har den kommunala beskattningsrätten behandlats separat i uppsatsen, trots att den som det brukar sägas är ouplösligt förknippad med den kommunala självstyrelsen. Stadgandet finns numera i 14 kap. 4 §, dit det flyttades från sin tidigare plats i 1 kap. 7 § andra stycket. Bestämmelsen måste läsas tillsammans med 8 kap. 2 § första stycket 3, enligt vilken grunderna för den kommunala beskattningen bestäms i lag. Vad kommunerna därför torde ha rätt att besluta om är skatteuttagets storlek. Men bestämmelsen garanterar inte att rätten förblir obegränsad, vilket uttryckligen påpekades i motiven till RF. Nergelius har ifrågasatt om man bör tillmäta motivuttalandet någon större vikt. Iakttagelsen att 14 kap. 4 § är mer preciserad än 1 kap. 1 § och 14 kap. 2 § tycks som sagt vara helt riktig, men det förefaller något överdrivet att av det dra slutsatsen att en begränsning av kommunernas rätt att besluta om skatteuttagets storlek är svårförenlig med ifrågavarande bestämmelse. Ingenting i formuleringen ”kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter” tyder på att denna rätt skulle vara obegränsad. Att inte tillmäta ett tydligt motivuttalande betydelse vid tolkningen av en så allmänt hållen bestämmelse som 14 kap. 4 § trots allt får sägas vara, får väl om något anses betänkligt från rättskällesynpunkt.

Därmed inte sagt att alla tänkbara begränsningar av beskattningsrätten är godtagbara. Motivuttalandet tyder på att kommunerna åtminstone ska ha en viss möjlighet att besluta om sina skattesatser. Även KU och Självstyrelsekommittén har yttrat att utrymmet för ingrepp i den kommunala beskattningsrätten är begränsat. Vogel har på goda grunder ifrågasatt om så verkligen är fallet. Konstitutionellt sett tycks inget hindra riksdagen från att anta permanenta skattestopp och skattetak, åtminstone inte så länge dessa inte helt fråntar kommunerna möjligheten att i viss utsträckning besluta om skatteuttagets storlek. Att genom lag avskaffa beskattningsrätten torde emellertid knappast vara möjligt. 14 kap. 4 § kan inte rimligtvis tolkas på annat än att kommunerna har rätt att ta ut kommunalskatt. Däremot skulle möjligtvis en del av rätten kunna överföras till riksdagen.

Inomkommunala skatteutjämningsystems grundlagsenlighet klargörs numera av 14 kap. 5 §. Spörsmålet var som ovan angivet mycket kontroversiellt på 90-talet. Det är faktiskt något ironiskt att GLU:s förslag kom att försämra den kommunala självstyrelsens konstitutionella ställning, just genom införandet av den nyss nämnda bestämmelsen. Men i praktiken utgör den enbart en kodifiering av vad som redan kan anses ha gällt. Man skulle nämligen kunna hävda att riksdagen genom att anta 1995 års skatteutjämningsystem klart tog ställning till grundlagsenligheten av sådana system. Lagstiftningsärendet är emellertid fortfarande av intresse eftersom det belyser hur svagt den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd är. Lagstiftningen är en av de åtgärder som verkligen kan sägas vara konstitutionellt tveksamma, inte minst för att

nuvarande 14 kap. 4 § är relativt preciserad till sin innebörd. Att föreskrifter om den kommunala beskattningen skulle vara grundlagsstridiga är lättare att se än att föreskrifter om kommunernas organisation och åligganden skulle vara det.

Är då riksdagen bunden av lokaliseringsprincipen? Att dra paralleller till att KBefL avviker från denna princip är inte helt och hållet invändningsfritt, eftersom lagen utsträcker kommunernas *befogenheter* och inte deras skyldigheter. Detta till trots torde det inte finnas några hinder mot att även meddela åligganden som avviker från principen. Särskilt inte om man beaktar att riksdagen godtog 1995 års utjämningsystem.

8.4 Ett förstärkt grundlagsskydd

Problemet med den gällande ordningen är att 1 kap. 1 § RF, som inte är ett rent målsättningsstadgande, slår fast att den kommunala självstyrelsen är en av stöttepelarna för den svenska demokratin, medan konstitutionella garantier för principen i stort tycks saknas. Som framkommit har olika statliga utredningar lämnat förslag till ett förstärkt grundlagsskydd, men även efter den senaste revisionen av RF måste skyddet sägas vara bräckligt. I uppsatsen har därför två förslag på lösningar diskuterats. Ett annat författningspolitiskt val vore naturligtvis att mönstra ut begreppet ur RF.

Först redogjordes för en grundlagsreglerad ansvars- och uppgiftsfördelning. Ett sådant maktspridningsprojekt skulle kunna innebära en avsevärd förstärkning av grundlagsskyddet, men inte utan att medföra problem. En kompetens-katalog skulle närmast riskera att innebära en återgång till den enumerationsmetod som användes i sockenförordningarna. Man får anta att det fanns goda skäl till att denna övergavs till förmån för en allmän kompetens i 1862 års kommunalförordningar. Vidare skulle en kompetenskatalog omöjliggöra eller åtminstone försvåra den samverkan mellan stat och kommun som länge präglat den offentliga sektorn. Lösningen skulle med andra ord passa illa in i det svenska politiska systemet.

Den andra metoden som uppsatsen har redogjort för är en grundlagsförankrad ordning för samråd mellan stat och kommun. En sådan lösning passar ihop samverkanstanken och skulle kunna medföra en stärkning av den kommunala självstyrelsen genom att framhäva betydelsen av att politiska beslut som rör kommunerna ska tas i samråd med dessa. Det måste dock framhållas att en sådan lösning inte skulle innebära något substantiellt grundlagsskydd för principen. Ett sådant låter sig svårligen införas utan att statsmakterna överför en del av sin kompetens till kommunerna, vilket skulle innebära betydande förändringar i det svenska statsskicket.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Betänkanden och yttranden från utskotten

1978/79:KU:39
1980/81:KU22
1981/82:FiU20
1981/82:KU 6y
1989/90:KUy9
1991/92:UbU22
1993/94:KUy3
1993/94:KU4y
1998/99:BoU11
1998/99:KU4y
2000/01:BoU2
2000/01:KUy6
2000/01:KU7y
2001/02:BoU4
2002/03:KU24
2009/10:KU19

Departementsserien

Ds. 1988:36 Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna.

Direktiv

Dir. 1994:87
Dir. 2003:10

Propositioner

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny r
egeringsform och ny riksdagsordning m.m..

Prop. 1978/79:195 Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m..

Prop. 1981/82:100	Med förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83.
Prop. 1983/84:119	Om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.
Prop. 1988/89:119	Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.
Prop. 1989/90:150	Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringsproposition)
Prop. 1990/91:117	Om en ny kommunallag.
Prop. 1993/94:35	Ingripande mot otillbörligt beteende avseende upphandling.
Prop. 1993/94:222	Förnyat förslag till lagstiftning om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.
Prop. 1995/96:64	Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, m.m..
Prop. 1998/99:122	Kommunala bostadsföretag.
Prop. 2000/01:26	Bostadsförsörjningsfrågor m.m..
Prop. 2000/01:36	Sjukhus med vinstsyfte.
Prop. 2001/02:58	Allmännyttiga bostadsföretag
Prop. 2009/10:80	En reformerad grundlag.

Statens offentliga utredningar

SOU 1947:53 Kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet.

SOU 1963:16 Sveriges statsskick.

SOU 1965:2	Sammanställning av remissyttranden över Författningsutredningens förslag till ny författning.
SOU 1965:54	Författningsfrågan och det kommunala sambandet.
SOU 1972:15	Ny regeringsform – Ny riksdagsordning.
SOU 1971:81	Kommunal kompetens.
SOU 1974: 84	Stat och kommun i samverkan.
SOU 1977:78	Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering.
SOU 1991:98	Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.
SOU 1994:2	Kommunerna, Landstingen och Europa – Bilagedel
SOU 1996:129	Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.
SOU 2000:120	Förenklad kommunal utjämning.
SOU 2003:123	Utvecklingskraft för hållbar välfärd.
SOU 2007:10	Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.
SOU 2007:72	Kommunal kompetens i utveckling.
SOU 2007:93	Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
SOU 2008:85	Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.
SOU 2008:125	En reformerad grundlag.
SOU 2009:17	Kommunal kompetenskatalog – en problemorientering.

Litteratur och tidskriftsartiklar

Almgren, Karin: "Kan eller bör Lagrådet och lagrådsgranskningen förändras?". I: *Svensk juristtidning* 2009.

Bohlin, Alf: *Kommunalrättens grunder*, 6:e upplagan, Sverige 2011.

Bull, Thomas: *Fundamentala fragment – Ett konstitutionellt lapptäcke*, Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala, Västerås 2013.

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik: *Regeringsformen – En kommentar*, Danmark 2010.

Bull, Thomas: "Självständighet och pluralism – om vertikal maktindelning i Sverige". I: *Festskrift till Fredrik Sterzel (red: Lena Marcusson)*, Göteborg 1999.

Eliason, Marianne: "Ändrad grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen – Hur gick det sen?". I: *Allmänt och enskilt - offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson (red: Thomas Bull, Olle Lundin, Elisabeth Rynning)*, Västerås 2013.

Gustafsson, Agne: *Kommunal självstyrelse – Kommuner och landsting i det politiska systemet*, 7:e upplagan, Smedjebacken 1999.

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils: *Grundlagarna*, Stockholm 1980.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro: "Inledning". I: *Juridisk metodlära (red: Fredric Korling och Mauro Zamboni)*, Polen 2014.

Kulin-Olsson, Karin: *Juridikens fundament med grundläggande juridisk metodlära*, 6:e upplagan, Stockholm 2011.

Lavin, Rune: "Hur uppfattas Lagrådets roll av Lagrådet självt?". I: *Svensk juristtidning* 2009.

Lavin, Rune: *Lagrådet och den offentliga rätten 1999-2001*, Skrifter utgivna vid juridiska fakulteten i Lund, Lund 2001.

Lehrberg, Bert: *Praktisk juridisk metod*, 6:e upplagan, Tallinn 2010.

Lindholm, Rolf: "Bristande respekt för grundlagarna". I: *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1/2002.

Marcusson, Lena: *Mot en ny kommunalrätt: Om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala, Göteborg 1992.

Marcusson, Lena: "EG:s rättsordning och den svenska kommunala självstyrelsen". I: *Kommunerna, landstingen och Europa*, bilagedel till Kommuner och landsting (SOU 1994:2), Stockholm 1994.

Nergelius, Joakim: "Om grundlagstolkning, grundlagsvänlig lagtolkning och åsidosättande av grundlagsstridig lag". I: *Svensk juristtidning* 1996.

Nergelius, Joakim: "Några synpunkter på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen". I: *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1-2/1997.

Nergelius, Joakim: *Svensk statsrätt*, 3:e upplagan, Danmark 2014.

Nilsson, Lars: "Vad är, vad gör, vem bestämmer – Kommunerna 1863-2013". I: *150 år av självstyrelse – Kommuner och landsting i förändring*, 2013.

Peczenik, Aleksander: *Juridikens metodproblem – Rättskällehära och lagtolkning*, 2:a upplagan, Stockholm 1980.

Peczenik, Aleksander: *Juridikens teori och metod – En introduktion till allmän rättslära*, Göteborg 1995.

Peczenik, Aleksander: *Vad är rätt? – Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Stockholm 1995.

Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12:e upplagan av Robert Malmgrens Sveriges grundlagar, Uddevalla 1980.

Riberdahl, Curt: "Rättighetslagar och kommunal självstyrelse". I: *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/1993.

Sandgren, Claes: *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – Ämne, material, metod, och argumentation*, 2:a upplagan, 2007.

Sandgren, Claes: ”Är rättsdogmatiken dogmatisk?”. I: *Tidskrift for Rettsvitenskap* nr 04-05 2005.

Sterzel, Fredrik: *Författning i utveckling – Tjugo studier kring Sveriges författning*, Uppsala 2009.

Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan: *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationen mellan kommunerna (Ds. 1988:36)*, Civildepartementets forskningsdelegation, Stockholm 1988.

Stjernquist, Nils: ”Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta”. I: *Festskrift till Fredrik Sterzel (red: Lena Marcusson)*, Göteborg 1999.

Strömberg, Håkan: *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2:a upplagan*, Lund 1989.

Strömholm, Stig: *Rätt, rättskällor och rättstillämpning – En lärobok i allmän rättslära, 4:e upplagan*, Lund 1992.

Torngren, Håkan: ”Den kommunala självstyrelsen ur ett rättsligt perspektiv”. I: *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1/2004.

Vogel, Hans-Heinrich: ”Om den kommunala beskattningsrätten”. I: *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1-2/1993

Warnling-Nerep, Wiweka: *Kommuners lag- och domstolstrots – En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*, Stockholm 1995.

Warnling-Nerep, Wiweka: ”Oförenliga uppdrag – en ny modell för lagstiftningsarbete?”. I: *Juridisk tidskrift* nr 3 1996/97.

Warnling-Nerep, Wiweka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane: *Statsrättens grunder, 4:e upplagan*, Vällingby 2011.

Westerståhl, Jörgen: *Staten, kommunerna och den statliga styrningen – Några principfrågor*, Falköping 1987.

Elektroniska källor

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran: *Grundlagarna – RF, SO, RO* (1 jan. 2012, 3:e upplagan, Zeteo).

Statistiska centralbyrån: *Skatteunderlag per invånare (skattekraft), kommunvis, taxeringsåret 2014*. Tillgänglig: http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Offentlig-ekonomi/Finanser-for-den-kommunalsektorn/Kommunalskatterna/11849/11856/67865/ [2015-07-21]

Statskontoret: *2011:17 – Kommunalt självstyre och proportionalitet*. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2011/201117.pdf> [2015-07-21]

Rättsfallsförteckning

RÅ 1997 ref. 18.

RÅ 2000 ref. 19.