



Utvecklingen inom den kommunala sektorn

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 8 maj 2001 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2000/01:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn med motioner, allt i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågan om den kommunala självstyrelsen.

Utskottets överväganden

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en översiktlig redovisning av hur ekonomin och verksamheten i kommuner och landsting har utvecklats de senaste åren.

I inledningen till skrivelsen behandlar regeringen den kommunala självstyrelsen. Sammanfattningsvis anför regeringen i detta hänseende att den vill understryka att utvecklingen av den offentliga sektorn bör ske i samverkan mellan stat och kommun. Samtidigt kommer det alltid att finnas motstående intressen, och kommunernas frihetsgrader kommer därigenom att variera efter angelägenheternas art. Kravet på medborgarnas rättvisa och likvärdiga behandling är grundläggande samtidigt som den kommunala självstyrelsen representerar ett för folkstyrelsen centralt värde. Det är väsentligt att den kommunala självstyrelsen ges en reell innebörd och väger tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

Motionerna

Per Landgren m.fl. (kd) föreslår i motion 2000/01:Fi35 att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om den kommunala självstyrelsen. I motion 2000/01:Fi36 av Gunnar Hökmark m.fl. (m) föreslås ett tillkännagivande om förstärkt kommunal självstyrelse. I motion 2000/01:Fi38 av Rolf Kenneryd m.fl. (c) föreslås att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av regeringsformen syftande till att förstärka det kommunala självstyret.

I motion 2000/01:Fi35 (kd) anförs att de nuvarande förhållandena inte är acceptabla. Om man vill ha en reell kommunal självstyrelse måste det enligt motionärerna till en kraftfull rättslig kompetens för kommunerna att utöva den. Subsidiaritetsprincipen bör bli vägledande även för nationella förhållanden. Enligt motionärerna är den en del av Europeiska unionens rättskapacitet och har följande innehåll: Det en naturlig gemenskap på ett ändamålsenligt sätt kan sköta skall den också få sköta. De överordnade gemenskaperna (t.ex. staten) har en skyldighet att stödja där så behövs, och detta stöd måste respektera de enskilda människornas rättigheter och de naturliga gemenskapernas egna kompetensområden. Om subsidiaritetsprincipen tillämpas på definitionen av "kommunal självstyrelse" behövs en utökad respekt från statsmaktens sida för den kommunala gemenskapens eget kompetensområde. En sådan respekt måste avspeglar sig i regeringsformens bestämmelser om denna självstyrelse.

Regeringsformen behöver alltså enligt motionärerna tydliga och avgränsade bestämmelser om den kommunala beslutskompetensen. För att sådana skrivningar skall ha rättsliga verkningar för förhållandet mellan stat och kommun krävs en tydlig lagprövningsrätt, som medger att kommunerna kan hävda sitt av grundlagen fastlagda kompetensområde gentemot regering och riksdag.

I motion 2000/01:Fi36 (m) anförs att kommunal självstyrelse är en frihetsidé av innebörd att medborgarna i en kommun (ursprungligen gemenskap) skall kunna sköta gemensamma angelägenheter utan alltför mycket inblandning av statsmakten.

Kommunal självstyrelse skall enligt motionärerna gälla inte minst områden som bäst sköts både demokratiskt och effektivare av kommunerna och där också lokala anpassningar skall kunna ske beroende på lokala förutsättningar och medborgarnas viljeinriktning. Kommunal självstyrelse förutsätter aktiva medborgare som är villiga att delta i den kommunala verksamheten. Den kommunala självstyrelsen kan naturligtvis inte vara total. Det finns motstående intressen, rättssäkerhet, krav på lika behandling och likartad service inom många områden oavsett var man bor i landet.

Det frågan i mycket handlar om blir även uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Det är lämpligt att staten svarar för finansieringen av vissa grundläggande rättigheter direkt till medborgarna. Reformen som en nationell skolpeng och en allmän obligatorisk hälsoförsäkring skulle avsevärt stärka

medborgarnas egen självstyrelse och ställning genom att erbjuda reell valfrihet.

Motionärerna ser nu en utveckling där alltfler människor i samhället upplever att de inte har tillräcklig möjlighet att påverka det politiska beslutsfattandet. Målet måste vara att individen och familjen har mer makt och genom ökad valfrihet kan bestämma mer av sin vardag. På de områden som skall samordnas gemensamt bör det ske så nära medborgarna som möjligt. Alltfler beslut som rör individen och familjen fattas av politiker. Dessutom känner många att beslut fattas på högre nivåer, av politiska företrädare utan lokal anknytning, vilka därför inte har kunskap om de specifika förhållanden som råder lokalt. Ur demokratisk synvinkel är detta en oroande utveckling. För att besluten skall få största möjliga legitimitet bör medborgarna uppleva att de kan delta i de politiska skeenden och processer som leder fram till beslut. Motionärerna anför att utvecklingen där allt färre deltar i de politiska processerna skulle kunna brytas om den kommunala självstyrelsen stärks.

Motionärerna erinrar om bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen att den svenska folkstyrelsen "förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse". Den kommunala självstyrelsen är mycket viktig för Moderata samlingspartiet. Moderaterna ser en utveckling där regeringen uttryckligen och medvetet struntar i den kommunala självstyrelsen och i motsats mot denna betonar "enhetsstaten". Detta framgår enligt motionärerna tydligt av skrivelsen men inte minst av uttalanden av statsrådet Lövdén i Kommunaktuellt nr 4/01 och av statsministern. Innebörden av vad som står i skrivelsen och uttalandena i anslutning till avvägningen av den kommunala självstyrelsen är att om det finns en majoritet i Sveriges riksdag för "reformer" finns det starka skäl att genomföra reformer. Synsättet leder till att regeringen och en majoritet i Sveriges riksdag mer eller mindre fritt kan inskränka den kommunala självstyrelsen. Detta är också den linje regeringen valt när den numera föreslår lagstiftning för att förhindra att borgerliga majoriteter i kommuner och landsting skall kunna genomföra sin politik.

Regeringen tycks enligt motionärerna eftersträva att kommunerna blir rena verkställighetsorgan åt staten, där lokala politiker enbart har att följa av staten stiftade lagar och detaljbestämmelser och därmed på ett likartat sätt över hela landet skall genomföra verksamhet på sätt staten bestämt. Mot detta står motionärernas grundsyn att den kommunala självstyrelsen skall förstärkas och att möjligheten för lokala anpassningar och lösningar skall stimuleras. Mot bakgrund av regeringens agerande framstår det som alltmer angeläget att den kommunala självstyrelsen förstärks i grundlagen.

Kommunal självstyrelse borde enligt motionärerna självklart innebära att kommunerna skall ha rätt att överlåta egendom utan ingrepp från staten genom lagstiftning. Möjlighet till försäljning av kommunala hyresfastigheter eller entreprenader av t.ex. sjukhus skall självfallet kunna avgöras av kommun eller landsting. Regler som innebär att den lokala majoritetens rätt in-

skränsks av staten i sådana frågor är uppenbart odemokratiska och innebär en allvarlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

I motion 2000/01:Fi38 (c) anføres att ett starkt kommunalt självstyre är viktigt framför allt av demokratiska skäl och för att människor skall ha möjlighet att genom eget engagemang påverka lokalsamhällets utformning. Det finns emellertid också ekonomiska aspekter på det lokala och regionala självstyret, inte minst därför att man genom att anpassa ambitionsnivåer kan utforma lösningar efter lokala förhållanden. Genom att tillåta en mångfald av lösningar i kommuner kan nya sätt att hantera gemensamma angelägenheter växa fram och människors innovationskraft tas till vara.

En viktig del av den kommunala självstyrelsen är enligt motionärerna att kommunerna själva skall kunna prioritera i verksamheten efter de behov och förutsättningar som finns i kommunen. Under senare år har regeringen mer och mer återgått till detaljreglerande specialdestineringar i statsbidragssystemet. Exempel på detta är regeringens s.k. skolsatsning och ersättningen till kommuner som inför maxtaxa i barnomsorgen.

Motionärerna anser att regeringen inte heller drar sig för att försöka genomföra socialdemokratisk politik i alla kommuner genom toppstyrning från Regeringskansliet. Utifrån regeringens konflikt med stadshuset i Stockholm bestäms en nationell politik som syftar till att lokalt valda majoriteter runt om i landet skall "avlövas" befogenheter och reduceras till lydiga utförare av en politik bestämd i Rosenbad. I denna anda har regeringen t.ex. drivit igenom en stopplag för försäljning av allmännyttans bostäder och förbud mot akutsjukhus på entreprenad. Socialdemokratiska ministrar har dessutom gjort oroväckande uttalanden om att man tänker fortsätta på den inslagna vägen med specialdestinerade pengar och ingrepp i det lokala självstyret. En sådan politik kommer enligt motionärerna att urholka människors tro på den lokala demokratin och slå undan fötterna för människors engagemang i den lokala politiken. Den kommer dessutom att medföra att kommuner och landsting får allt svårare att besluta över prioriteringar och göra insatser där de behövs bäst. Centralstyrningen är därmed också ett hot mot den ekonomiska utvecklingen i landet.

Motionärerna erinrar om att Centerpartiet upprepade gånger har påtalat det orimliga i en utveckling där staten alltmer styr den kommunala och landstingskommunala verksamheten genom centrala direktiv. De förslag regeringen lagt till riksdagen och de uttalanden som gjorts av statsråd understryker vikten av att värna det kommunala självstyret. Regeringen bör därför enligt motionärerna återkomma med förslag till ändring av regeringsformen för att stärka det grundlagsfästa kommunala självstyret.

Tidigare behandling i konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet behandlade motioner om att utreda frågan om ett starkare skydd i regeringsformen för den kommunala självstyrelsen senast i betänkande 2000/01:KU12, som godkänts av riksdagen.

Konstitutionsutskottet redogjorde i betänkandet för grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen och för vissa särskilda frågor om den kommunala självstyrelsen. Utskottet avstyrkte de föreliggande motionerna om grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen. Utskottet erinrade *dels* om uttalanden i förarbetena till regeringsformen att staten och kommunerna generellt sett samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål och att det varken är lämpligt eller möjligt att dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor, *dels* om att frågan om förtydliganden av eller ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten utreddes år 1996 utan att förslaget lett till lagstiftning. Utskottet ansåg att det saknades anledning tro att en ny utredning nu skulle leda till ett resultat som är bättre ägnat att läggas till grund för ändringar i regeringsformen och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun även fortsättningsvis bör regleras i lag utan ytterligare bindning i grundlagsform.

I en reservation (m, kd, c, fp) om grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen anfördes att bestämmelserna i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen visat sig otillräckliga för att skydda den kommunala självstyrelsen. Kommunernas förutsättningar att själva besluta i kommunala angelägenheter borde därför regleras i grundlag på ett sätt som garanterar kommunerna möjligheter att sörja för sina invånares intressen utan opåkallade ingrepp från statens sida. Enligt reservanternas uppfattning var det en avgörande demokratifråga att den offentliga makten utövas så nära medborgarna som möjligt. Lokala beslutsfattare hade en närmare relation till sina väljare och kunde lättare uppmärksamma deras önskemål. En tydligt förstärkt kommunal kompetens borde enligt reservanterna fastställas i regeringsformen med ledning av subsidiaritetsprincipen. En utredning borde tillsättas i syfte att lägga fram förslag om en sådan reglering. Utredningen borde omfatta frågan om på vilken nivå – grundlag, lag som beslutas i samma ordning som riksdagsordningen eller vanlig lag – olika kompetenser bör regleras. Utredningen borde vidare omfatta frågan om stärkt grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten.

Reservanterna ansåg att riksdagen som sin mening borde ge regeringen till känna vad som anförts i reservationen.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottets ställningstagande i betänkande 2000/01:KU12 vilar på samma syn på den kommunala självstyrelsen som den som kommer till uttryck i regeringens skrivelse 2000/01:102. Skrivelsens innehåll ger inte anledning till något ytterligare uttalande av utskottet. Utskottet avstyrker med hänvisning till sitt ställningstagande i det nämnda betänkandet motionsyrkanterna om förstärkning av grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen.

Stockholm den 17 maj 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Anders Bengtsson (s), Inger Strömbom (kd) och Margareta Nachmanson (m).

Avvikande mening

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m), Inger Strömbom (kd) och Margareta Nachmanson (m) anser:

Vi vidhåller den syn på den kommunala självstyrelsens villkor som kommit till uttryck i reservation 1 till betänkandet 2000/01:KU12 och anser att en sådan utredning som begärs i reservationen bör tillsättas.